

637
2y

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



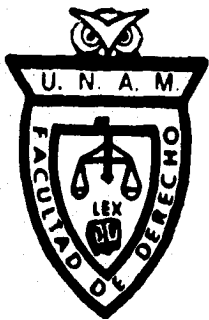
RECUPERACION DE CREDITOS
INFONAVIT Y SU REGULACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

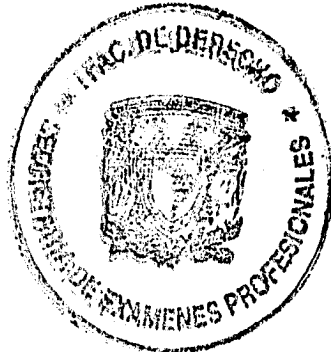
P R E S E N T A :

JOSE ANTONIO TOVAR PARTIDA



México, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



1995

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres por su ejemplar sacrificio y desvelo.

A mi esposa e hijos por su cariño apoyo y comprensión

A los familiares y amigos por sus consejos y estimulo

Al Lic. José Partida Guerrero en homenaje postumo a su memoria.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, Aula Mater.

Con particular agradecimiento a los maestros de la Facultad de Derecho y a los Integrantes del Centro Nacional de Capacitación del INFONAVIT, por ser promotores del cambio a través de la enseñanza constante.

INDICE

CAPITULO PRIMERO

1.	CREDITO, LINEAS DE	1
2.	AMORTIZACION DE LOS CREDITOS	4
3.	REGIMENES DE AMORTIZACION	9
4.	AVISO PARA RETENCION DE DESCUENTOS	11
5.	PORCENTAJES DE AMORTIZACION	16
6.	CUMPLIMIENTO EXTEMPORANEO	19
7.	APORTACIONES (FONDO DE AHORRO DE LOS TRABAJADORES)	20
8.	PRORROGAS	23
9.	LIBERACION DE ADEUDO	25
10.	CARTA DE SUSPENSION A LA RETENCION	28

CAPITULO SEGUNDO

2.	ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN EL DERECHO MEXICANO	29
2.1	CONSTITUCION DE 1917	35
2.2	REFORMAS DE LA FRACCION XII DEL APARTADO A DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION	50
2.3	LEY FEDERAL DEL TRABAJO 1931, REFORMAS DE 1970	51
2.4	LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	55

CAPITULO TERCERO

FUNDAMENTO DE LA RECUPERACION DE LOS CREDITOS

3.	LEY FEDERAL DEL TRABAJO 1931, REFORMAS DE 1970	61
3.1	LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	71
3.2	REGLAMENTO PARA EFECTUAR Y ENTERAR DESCUENTOS AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	94

3.3	INSTRUCTIVO PARA LA INSCRIPCION DE TRABAJADORES Y PATRONES EN EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, ASI COMO PARA EL ENTERO DE LAS APORTACIONES Y DE LOS DESCUENTOS AL PROPIO INSTITUTO	100
3.4	REGLAMENTO PARA LA CONTINUACION VOLUNTARIA DENTRO DEL REGIMEN DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	104
3.5	SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO	108

CAPITULO CUARTO

4.	PROCEDIMIENTO DE RECUPERACION Y SU IMPORTANCIA	113
4.1	CREDITOS OTORGADOS EN NUMERARIO Y EN VECES SALARIO MINIMO	114
4.2	REGIMENES DE AMORTIZACION: ORDINARIO, ESPECIAL, CONTINUACION VOLUNTARIA	117
4.3	PORCENTAJES DE AMORTIZACION, CUOTA FIJA, FACTOR DE DESCUENTO CONSTANTE	121
4.4	AVISO PARA RETENCION DE DESCUENTOS, PLAZO PARA AMORTIZACION DE LOS CREDITOS, PERIODICIDAD DE PAGO	128
4.5	AMORTIZACION DEL CREDITO, ABONO, CUOTA DE MANTENIMIENTO, INTERES DE CAPITAL, INTERESES MORATORIOS	132
4.6	APORTACIONES (FONDO DE AHORRO DE LOS TRABAJADORES), SALARIO MINIMO GENERAL, SALARIO INTEGRADO	137
4.7	EXTEMPORANEIDAD DEL PAGO, RECARGOS, ACTUALIZACION FISCAL	142
4.8	PRORROGAS	145
4.9	LIBERACION DE ADEUDO POR LIQUIDACION, POR MONTOASEGURO	149
4.10	CARTA DE SUSPENSION Y TALON DE LIBERACION A LA RETENCION	152

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

En el año de 1979 fui contratado para prestar servicios al INFONAVIT, organismo joven que no obstante haber iniciado sus actividades apenas siete años atrás, tenía encomendado resolver el problema habitacional de los trabajadores acumulado durante muchos años.

Para el desempeño de las actividades que me asignaron, fue necesario consultar diversas disposiciones del Instituto, de donde surgió la necesidad de conocer no solamente el entorno legal del mismo, sino obtener un panorama general que abarcará entre otros aspectos: antecedentes del INFONAVIT, objetivos, infraestructura, recursos, cobertura, proyección, y la operación en sí misma e efecto de contar con una visión integral que facilitare la atención de los trabajadores y empresas sujetas al apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

Han transcurrido ya quince años, tiempo durante el cual he observado que el INFONAVIT fue ajustándose paulatina o intempestivamente en su aspecto legal y administrativo según los requerimientos de una población creciente que demandaba la satisfacción de su necesidad de vivienda.

Es por ello que me propuse analizar diversos aspectos del marco jurídico del Instituto, y particularmente lo relativo a la recuperación de los créditos, que es el tema central de esta investigación, cuya hipótesis a continuación se enuncia.

HIPOTESIS

Uno de los objetivos fundamentales de esta tesis, es mostrar el marco jurídico a través del cual se ha venido regulando la recuperación de los créditos INFONAVIT, desde la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada el 24 de abril de 1972, hasta las reformas del 24 de febrero de 1992.

El análisis de: La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores; del Reglamento para efectuar y enterar descuentos al INFONAVIT; del Reglamento para la continuación voluntaria dentro del régimen de este Instituto, así como de los instructivos y demás disposiciones relacionadas con la recuperación de los créditos, mostrará las condiciones sociales, políticas y económicas en las que INFONAVIT vino operando período a período, con lo cual estaremos en posibilidad de evaluar los resultados alcanzados.

El sistema crediticio INFONAVIT, comprende las etapas de otorgamiento y recuperación, pretendiendo destacar la importancia de ésta última, como fuente de captación y generación, cuya operación siendo satisfactoria propiciará el otorgamiento de mayor número de créditos, mientras que de lo contrario lo restringirán en la misma proporción, bajo este supuesto, la recuperación se identifica como causa y efecto de nuevas acciones de vivienda.

En virtud de que con posterioridad a febrero de 1992 se expidieron diversos ordenamientos que inciden en el proceso de recuperación, también serán motivo de

análisis. Una vez concluido el mismo, planteamos algunas consideraciones que fortalecerán la recuperación para que sea dinámica y eficiente, para lo cual se juzga necesario realizar algunas modificaciones a la reglamentación vigente.

El desarrollo de la investigación fue realizado con base en una estructura sencilla y funcional formada por cuatro capítulos, teniendo cada uno de ellos un propósito específico que en su conjunto permitan visualizar "la recuperación de créditos en el INFONAVIT y su regulación", como parte del sistema integral de crédito.

En el primer capítulo, se exponen los conceptos principales relacionados con la recuperación, tales como : crédito, líneas de crédito, amortización, regímenes de amortización, aviso para retención de descuentos, porcentajes de amortización, cumplimiento extemporáneo, aportaciones, prórrogas, liberación de adeudo y carta de suspensión a la retención, no solamente para dar a conocer su connotación etimológica respectiva sino su contenido y aplicación dentro del proceso crediticio del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pretendiendo con ello facilitar la identificación y comprensión de dichos conceptos a todos los interesados.

El segundo capítulo denominado "Antecedentes Legislativos en el Derecho Mexicano", comprende todo lo relacionado con el problema de la vivienda para los trabajadores, iniciando nuestro análisis a partir de la Revolución Mexicana hasta la Constitución de 1917, posteriormente, continuamos con: las reformas a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, la Ley Federal del Trabajo de 1931 y sus reformas de 1970; y se concluye con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Dicho análisis, tuvo como propósito observar el comportamiento y evolución que presenta el problema habitacional, así como de los ajustes que llevo a cabo el Gobierno Federal para la resolución del mismo dentro de un marco jurídico acorde a las circunstancias políticas, económicas y sociales que lo demandaban en forma permanente.

El tercer capítulo se refiere al conjunto de normas y disposiciones que sustentan particularmente la recuperación de los créditos, destacando: La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el reglamento para efectuar y enterar descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda; Instructivo para la inscripción de trabajadores y patronos en el Instituto; reglamento para la continuación voluntaria dentro del régimen y las reglas generales del sistema de ahorro para el retiro, haciendo notar que con estas últimas se fortaleció el aspecto, financiero del INFONAVIT.

Finalmente, el cuarto capítulo abarca el procedimiento de recuperación en sí mismo, detallando los aspectos más relevantes como son: los créditos, otorgados en numerario y en veces salario mínimo (VSM); los regímenes de amortización ordinario, especial y de continuación voluntaria; porcentajes de amortización cuota fija y/o factor de descuento constante; aviso para retención de descuentos, plazo para amortización de los créditos, periodicidad de pago; amortización del crédito, abono, cuota de mantenimiento, interés de capital, intereses moratorios; aportaciones, salario mínimo general, salario Integrado; extemporaneidad del pago, recargos actualización fiscal; prórrogas; liberación de adeudo por liquidación y por monto asegurado; carta de suspensión y talón de liberación a la retención.

En este capítulo se plasman las conclusiones producto del análisis comparativo que se hizo del marco legal, con la realidad de los derechohabientes, dando recomendaciones y soluciones tendientes a optimizar el sistema de recuperación de créditos sin desvincularlo del objetivo de justicia social del INFONAVIT.

Los métodos utilizados para llevar a cabo esta investigación fueron:

- el científico
- el sociológico y el de
- la exégesis jurídica.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1. CREDITO

En su sentido extenso derivado de su definición etimológica de el Latín "CREDERE" que significa tener "FE" o confianza, en su sentido comercial, se refiere al acto a través del cual una persona puede adquirir bienes o servicios, con la promesa de un pago futuro, garantizando tal situación con su palabra, basándose en el mutuo conocimiento del que presta el servicio u otorga el bien y quien recibe el crédito.

La necesidad que la economía de los individuos establece, al no tener recursos propios para realizar operaciones de montos altos y abastecerse de bienes necesarios para sus propios intereses, hace necesario acudir al crédito con personas o instituciones que proporcionan este servicio y con las cuales no siempre se tiene una relación directa que establezca ese lazo de confianza.

Por ello se introduce el concepto de garantía y la necesidad de constituir un depósito que sirva de soporte al crédito o enganche.

Adicionalmente, se hace necesario la implementación de tasas de intereses, que restituyan al acreditante el valor de su dinero, mismas que se determinan en forma unilateral a conveniencia del prestador y en proporción al monto y plazo del crédito, así como de los gastos que a su juicio sean necesarios para la apertura del crédito y su amortización.

En cuanto a la capacidad del crédito, requiere del soporte, en relación a los ingresos o percepciones que el acreditado obtenga.

Todas estas situaciones tienen un efecto negativo para las personas de bajos ingresos, al no poder constituir un fondo suficiente para enganchar el crédito o contar con bienes que pudieran garantizarlo.

El Gobierno Federal, en su preocupación por distribuir en forma equitativa las oportunidades de obtener en propiedad bienes que permitan a los trabajadores de bajos ingresos, alcanzar un nivel decoroso de vida, promueve la creación de fondos de garantía que faciliten la obtención de créditos baratos, al proponer tasas de intereses inferiores a las que el mercado ofrece, por las facilidades y escasas garantías que se le requieren, suficientes al ser los propios fondos promotores de los bienes que ofrecen.

De este tipo de iniciativas se deriva la creación del Fondo Nacional de la Vivienda, que tiene como función primordial el otorgamiento de créditos relacionados con la vivienda, mismos que serán destinados a los trabajadores de las empresas englobadas en el apartado A del Artículo 123 fracción XII Constitucional.

La aplicación de este fondo será para la adquisición en propiedad de habitaciones y a la construcción, reparación ampliación o mejoras de habitaciones y al pago de pasivos, adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores (Artículo 42 Fracc.I de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores INFONAVIT).

Las líneas de crédito que se autorizan con cargo al fondo del Instituto son las siguientes:

LINEA I.- Adquisición de vivienda financiada por el INFONAVIT: para este rubro el Instituto proporcionaba el financiamiento para la construcción a grupos de trabajadores que requerían de vivienda, ya sea en terreno propiedad del grupo promovente o en terrenos de la reserva del mismo Instituto.

Este concepto ha sido reformado en cuanto a su sistema de autorización del crédito individual, ya que, en su concepción inicial en la que se destinaban específicamente a miembros del grupo promovente, mientras que en la actualidad, el financiamiento es para un constructor promotor a quien a través de subasta, se le asigna un financiamiento para la construcción de habitaciones, y éste podrá asignar las viviendas preferentemente a trabajadores a quienes les haya sido autorizado el trámite de un crédito con cargo al fondo y en su defecto, aplicarlo en demanda abierta.

LINEA II.- Adquisición de vivienda de terceros: en la que se contempla la posibilidad de que el trabajador que resultara acreditado, puede adquirir la vivienda de su preferencia con entidades o personas ajenas al Instituto, siempre que la vivienda tenga las características mínimas para considerarla habitable y que cuente con los servicios mínimos indispensables para ser higiénica.

Cabe mencionar que bajo este concepto, es necesario que la propiedad de la vivienda que pretenda adquirir esté perfectamente regularizada en los términos que para el efecto establecen las diversas reglamentaciones relativas y que no cuente con gravámenes o limitaciones de dominio en el momento de ser adquiridas.

LINEA III.- Construcción de vivienda en Terreno Propio: Para tener acceso a esta línea es requisito indispensable contar con un terreno propiedad del acreditado o de su cónyuge en su caso, debidamente escriturado e inscrito en el Registro Público de la Propiedad, libre de adeudos o gravámenes.

El monto que se autoriza estará en relación al monto máximo de crédito a que se tiene derecho en su caso, al presupuesto del proyecto por realizar aplicable a líneas III y IV.

LINEA IV.- Construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

LINEA V.- Pago de pasivos: Refiriéndose a los gravámenes o hipotecas derivadas de cualquier concepto relativo a las líneas anteriormente citadas, para este trámite es indispensable que el gravamen o hipoteca se encuentren inscritos en el Registro Público de la Propiedad, que el acreedor Hipotecario otorgue su autorización, para que se liquide o disminuya el monto del adeudo con un crédito autorizado por el INFONAVIT.

El monto de crédito estará siempre en razón al salario integrado que el trabajador perciba y el plazo esperado de amortización que en ningún caso será superior a 30 años o su equivalente en bimestres reales de amortización (180 pagos bimestrales o 360 mensuales).

2. AMORTIZACIÓN DE CREDITO

Para identificar este concepto recurrimos en primer lugar a consultar el Diccionario usual de Guillermo Cabanellas, los elementos que lo conforman son: Crédito, Amortizar, Amortizable y Amortización, los cuales significan lo siguiente:

Credito.- Creer, confiar, cambio de una riqueza presente con una futura. Se dice dar crédito cuando se presta dinero o se vende algo que será pagado más adelante, sin otra seguridad que la del crédito (solventia o palabra) de quien recibe.

Amortizar.- Redimir o extinguir restituyendo al acreedor el precio o capital entregado.

Amortizable.- Lo que puede redimirse o extinguirse

Amortización.- Acción y efecto de amortizar. Pago o extinción de una deuda. Este término se utiliza más frecuentemente en las obligaciones a largo plazo.¹

El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, señala:

Crédito.- Derecho que tiene una persona (acreedora) de recibir de otra (deudora), la prestación a que ésta se obliga.

Amortizar.- Recuperar o compensar el capital invertido. Extinción de una obligación consistente en la entrega de dinero de manera total o parcialmente ²

Respecto de los mismos elementos, El Diccionario Hispánico Universal, indica:

Crédito.- Derecho que uno tiene a recibir de otro alguna cosa. Reputación Fama. Opinión que goza de una persona, de que satisfará puntualmente los compromisos que contraiga.

Amortizar.- Redimir o extinguir el capital de un censo, Préstamo etc. Recuperar los Fondos invertidos en alguna empresa.

¹ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual Tomo I, Séptima Ed. Heliasta, Buenos Aires, Argentina 1972.

² DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Décimo Primera Ed, Porrúa, México, D.F. 1983.

Amortización.- Acción de amortizar y efecto ³.

Como puede apreciarse, las connotaciones señaladas en cada obra son similares pero insuficientes para identificar plenamente el concepto que nos ocupa, por lo que se estima que el concepto "Amortización de Crédito" referido al aspecto habitacional, debe entenderse como la acción que realiza el trabajador acreditado para cumplir con su obligación, pagando a su acreedor en forma periódica o total el importe que le adeuda.

En los considerandos a las "Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de octubre de 1992, se señala:

Que a fin de cumplimentar debidamente lo dispuesto en la Ley, resulta necesario definir de una manera clara y precisa los requisitos conforme a los cuales se otorgarán a los trabajadores en forma objetiva e inmediata los créditos para satisfacer sus necesidades habitacionales.

Que asimismo, es indispensable determinar las condiciones y demás características de los créditos citados, como lo son la tasa de interés que devengarán, los montos máximo que podrían alcanzar considerando los ingresos de los trabajadores acreditados, la forma en que se amortizarán, así como el precio máximo de las viviendas que puedan ser objeto de los mismos; y

³ W M. Jackson, Inc., Diccionario Hispánico Universal, Vigésimo Cuarta Ed, Editoriales de México S.A. México D.F. 1981.

Que lo anterior tiene por finalidad el que los trabajadores tengan pleno conocimiento de las disposiciones que regularán los créditos que otorgue el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, el Consejo de Administración del citado organismo expide las siguientes reglas:

Cuarta: Los factores que se consideran para el otorgamiento de créditos por parte del Instituto son los siguientes: a) la capacidad de pago, es decir, el salario del trabajador, b) el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro del trabajador.

Novena.- El Departamento de Crédito del Instituto, determinará el monto máximo de crédito a que tiene derecho el solicitante... El documento en que se haga constar al trabajador el derecho, a recibir un crédito por parte del Instituto tendrá el carácter de asignación formal del mismo y deberá contener los siguientes requisitos: a) el monto del crédito a que tiene derecho el trabajador expresado en veces el salario mínimo mensual. b) el plazo para ejercer el crédito

Décima. Los montos máximos de los créditos que otorgará el Instituto, determinados (SIC) tomando como base los ingresos de los trabajadores.

Décima Primera. El plazo para la amortización del crédito no será mayor de 30 años. Si transcurrido el plazo de 30 años de pagos efectivos, o sea, trescientos sesenta pagos mensuales o sus equivalentes, para la amortización del crédito otorgado existiere todavía algún saldo insoluto a cargo del trabajador, siempre y cuando éste se encuentre al corriente en la amortización, el Instituto lo liberará del pago de dicho saldo.

Décima Segunda. Los créditos que se otorguen devengarán intereses sobre su saldo ajustado conforme a la tasa que el Consejo... El saldo de los créditos se ajustará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Décima Tercera.- Los descuentos que se hagan a los trabajadores para el pago de los créditos que les haya otorgado el Instituto, deberán haber sido aceptados por escrito por los propios trabajadores y serán por el veinticinco por ciento de sus salarios. El descuento máximo para trabajadores con salario mínimo, será del veinte por ciento.

Décima cuarta.- El precio máximo de las viviendas que podrán ser objeto de los créditos que otorgue el Instituto, será de trescientas veces el salario mínimo mensual.

Décima Sexta.- Cuando un trabajador reciba un crédito del Instituto, el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, se aplicará como pago de... Durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario base de cotización a su favor, se aplicarán a reducir el saldo insoluto...

Vigésima Segunda.- Si el precio de la venta de vivienda es mayor al monto neto del crédito a otorgar... las diferencias que resulten, deberán ser cubiertas por el trabajador... Si el precio de la vivienda resulta menor al monto neto del crédito a otorgar, el monto del crédito se ajustará al precio de venta de la vivienda.

Vigésima Quinta.- Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores, estarán cubiertos por un seguro para los casos de ... que libere al trabajador o a sus beneficiarios del adeudo...

TRANSITORIAS

Tercera.- El saldo del fondo de ahorro del trabajador, constituido hasta el primer bimestre de 1992, se aplicará como pago inicial junto con el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, al momento de otorgamiento del crédito respectivo.

Cuarta.- La tasa de interés de los créditos a que se refiere la regla Décima Segunda, será del seis por ciento anual.

En los considerandos y reglas anteriormente transcritas, se encuentran las bases del sistema de otorgamiento y recuperación de los créditos INFONAVIT, tanto en su aspecto normativo como en la operación de los mismos, en el desarrollo de los capítulos tercero y cuarto, procederemos a su análisis a detalle.

3. REGÍMENES DE AMORTIZACIÓN.

Según el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo CABANELLAS, La connotación de régimen es Sistema de Gobierno, manera de regir o regirse, normas o prácticas de una organización cualquiera ⁴

⁴ CABANELLAS, GUILLERMO, OP.CIT.

Al respecto Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho señala: Régimen.- Sistema o forma de Gobierno a que responde la Constitución de un Estado. ⁵

Ya hemos identificado como amortización de crédito, la acción que realiza el acreditado para pagar en forma periódica el importe del crédito que le fue otorgado, luego entonces, por regímenes de amortización se entiende las maneras, modos o sistemas conforme a los cuales el acreditado debe pagar su adeudo hasta la total liquidación.

Para la amortización de los créditos que otorga el INFONAVIT, existen los regímenes siguientes:

- a) Régimen ordinario de amortización (ROA)
- b) Régimen especial de amortización o régimen de pago directo (REA)
- c) Régimen de continuación voluntaria.

El régimen ordinario de amortización, es aplicable a todos los trabajadores acreditados que prestan sus servicios en alguna de las empresas sujetas al apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, las cuales en los términos de los Artículos 29 Fracciones II y III, y 30 Fracciones I a V, están obligadas a retener y enterar los abonos y aportaciones de sus trabajadores, teniendo dichas obligaciones carácter fiscal.

Régimen especial de amortización, se refiere a los trabajadores con crédito de INFONAVIT, que al terminar su relación de trabajo ya sea por renuncia, jubilación, abandono de empleo o por despido, liquidación forzosa, Incapacidad parcial permanente,

⁵ DE PINA, Rafael, OP.CIT.

invalidez definitiva, etc., solicitan su inscripción a este régimen para continuar con la amortización directa de su crédito, hasta la liquidación del mismo.

Es de hacerse notar, que durante el proceso de amortización, los acreditados pueden cambiar a uno u otro régimen, dependiendo de la situación laboral en que se encuentren, es decir, en el régimen ordinario cuando tengan relación de trabajo, y en el especial cuando termine ésta. Cada uno de estos regímenes cuenta con normas y reglas de operación específicas que los diferencian entre sí, tales como : Porcentaje de amortización, periodicidad de pago, forma de pago, conceptos de amortización, etc.

Régimen de continuación voluntaria, comprende a los trabajadores acreditados o no, que al terminar su relación de trabajo, solicitan su inscripción a este régimen para continuar amortizando su crédito y pagar por si mismos sus aportaciones para acrecentar su fondo de ahorro, mientras que para aquellos que no han recibido créditos, al pagar sus aportaciones, incrementan su fondo de ahorro y conservan sus derechos para recibirlo una vez que sean contratados y que obtengan la puntuación necesaria.

4. AVISO PARA RETENCIÓN DE DESCUENTOS.

El formato denominado "Aviso para Retención de Descuentos", se utiliza únicamente para los trabajadores beneficiados con un crédito por parte de este Instituto, que prestan sus servicios en una empresa que aporte al Instituto la que para estos propósitos identificaremos como "RETENEDORA".

Se trata del documento oficial a través del cual el INFONAVIT comunica a la empresa retenedora, que se ha otorgado crédito a uno de sus trabajadores.

Dicho aviso, contiene tanto los datos de identificación de la empresa a quien va dirigido, como los del trabajador acreditado, tales como: nombre y dirección, registro federal de contribuyentes, número de crédito, línea, etc.

Contiene además el porcentaje de retención aplicable por concepto de amortización y en su caso, la cuota de mantenimiento, la fundamentación de la obligación solidaria de retener y enterar los descuentos efectuados, el periodo a partir del cual se inicia la retención, fecha de elaboración del aviso, sello y firma de recepción por parte de la empresa retenedora.

En resumen, el aviso para retención de descuentos, debidamente requisitado formaliza ante INFONAVIT la obligación solidaria de retener y enterar por parte de las empresas.

En el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, encontramos los siguientes conceptos:

Aviso.- "Forma escrita de comunicar medidas y sobre todo innovaciones algunas empresas como...

Retención.- Detención, conservación, facultad que corresponde al tenedor de una cosa ajena para conservar la posesión de la misma hasta el pago de lo debido por razón de ella.

Retención de sueldos.- Cantidad proporcional o fija que el patrono, empresario o cualquier otro que abona los sueldos o salarios de empleados u obreros, puede o debe descontar por ley, mandamiento judicial, pacto sindical o convenio con el

Interesado. Los embargos, las aportaciones, jubilatorias, las cuotas sindicales, la formación de ciertos fondos, la amortización de préstamos o anticipos son las causas frecuentes de estas retenciones, para las cuales suelen haber establecido límite; a fin de no privar de los recursos fundamentales a quienes se supone que viven de los ingresos regulares y estables del sueldo o jornal.

Solidaridad.- Actuación o responsabilidad total en cada uno de los titulares de un derecho o de los obligados por razón de un acto o contrato.- Nexo obligatorio común que fuerza a cada uno de dos o más deudores a cumplir o pagar por la totalidad cuando le sea exigido por el acreedor o acreedores con derecho a ello.

En materia de obligaciones la solidaridad puede provenir de la voluntad de las partes, de imposición testamentaria, de decisión judicial, etc. La solidaridad no se presume: Ha de constar expresamente, ser dispuesta por la Ley o surgir de una relación contractual.

Obligación

solidaria.- Aquella cuyo objeto, por expresa disposición del título constitutivo o por preceptos de la ley, puede ser demandado totalmente por cualquiera de los acreedores o a cualquiera de los deudores.⁶

Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho indica:

⁶ CABANELLAS, Guillermo, OP.CIT.

Retención.- Derecho en virtud del cual existe la posibilidad legal de que quien esta en la obligación de entregar una cosa, una obra mueble o frutos determinados, los retenga como garantía del cumplimiento de una obligación.

Solidaridad.- Obligación solidaria.

Obligación

Solidaria.- Es una especie de la mancomunada, que se caracteriza por la circunstancia de que dos o más acreedores tengan cada uno de por si el derecho de exigir el cumplimiento total de la obligación (solidaridad activa)...⁷

En relación a algunos de estos conceptos, el Diccionario Hispánico Universal indica:

Aviso.- Noticia dada a alguno, advertencia, consejo. Indicio, señal, estar sobreaviso, estar prevenido y con cuidado.

Retención.- Acción y efecto de retener. Parte o totalidad retenida, de un sueldo, salario u otro haber. Detención o Depósito.

Solidaridad.- Responsabilidad in solidum. Adhesión circunstancial a la causa o a la Empresa de otros.

Solidaria.- Aplicase a las obligaciones contraídas in solidum y a las personas que las contraen.⁸

⁷ DE PINA, Rafael, OP. CIT.

⁸ W M. Jackson, Diccionario Hispánico Universal. OP. CIT.

De las tres obras consultadas en este punto, las de Guillermo Cabanellas y Rafael de Pina, son las más completas.

Reglamento para efectuar y enterar descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

El INFONAVIT, notificará al patrón de manera fehaciente el nombre de su trabajador o trabajadores a quienes les haya adjudicado un crédito, así como la tasa o importe de la amortización...(Art. 1)

En los casos de nuevos trabajadores a quienes el Instituto haya otorgado crédito, el patrón solamente está obligado a efectuarlas... cuando reciba del Instituto el "Aviso para Retención de Descuentos...(Art. 7)

Cuando haya cesado la relación de trabajo o se presente cualquier circunstancia que afecte la continuidad de la amortización del crédito, el patrón comunicará esta situación al Instituto en la forma denominada "Talón de Liberación a la Retención" (Art. 8)

Los patronos serán solidariamente responsables del entero de los descuentos a partir de la fecha en que reciban el "Aviso para Retención de Descuentos" y hasta la fecha en que presenten el "Talón de Liberación a la Retención"...(Art.10) del reglamento para efectuar y enterar descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, así como del Art. 30 Ley de INFONAVIT.

Para el caso de incumplimiento o de violación de las disposiciones de este reglamento por parte de los patrones, se estará a lo dispuesto en los Artículos 55, 56 y 57 de la Ley de INFONAVIT.

5. PORCENTAJES DE AMORTIZACIÓN.

Porcentaje.- Tanto por ciento; rendimiento o exacción calculada sobre cien unidades.

Exacción.- Recaudación imperiosa de ... exigencia de prestaciones, requerimiento apremiante para el pago de deudas.⁹

Previamente señalamos que amortización es acción y efecto de amortizar, luego entonces, por porcentaje de amortización entendemos "la proporción que debe pagar periódicamente el trabajador para la amortización del crédito que le otorgó este Instituto".

Los porcentajes utilizados son: 14, 16, 18, 20, 25 y por excepción el 30%, para el régimen ROA; 22, 25, 27 y 35% para el REA y 22, 24 y 26% para casos de continuación voluntaria.

ROA.- En este régimen se aplicó inicialmente el 14% para los acreditados que percibían hasta 1.25 veces salario mínimo y 18% para ingresos superiores a ese rango. Los porcentajes 16, 18 y 20%, correspondieron a créditos otorgados a partir de 1982, cuyos trabajadores tuvieron ingresos hasta 1.25; de más de 1.25 a 2 veces y mayores a dos veces salario mínimo respectivamente.- El 25% se aplica a los créditos otorgados a partir del 20 de octubre de 1992 y el 30% en forma excepcional para los acreditados que aceptan cubrirlo.

⁹ CABANELLAS, Guillermo, OP.CIT.

NOTA: Los porcentajes de descuento para la amortización de los créditos podrán reducirse en los casos en que los trabajadores acreditados reciban créditos adicionales de Instituciones de crédito, siempre que ambos créditos se apliquen a una misma vivienda y el monto del crédito otorgado por el sea inferior al monto máximo a que tendría derecho el trabajador con base en su salario...

REA

Los porcentajes utilizados en este régimen, han sido 22, 25, 27 y 35. Siguiendo criterios semejantes a los de los acreditados inscritos en el régimen ordinario, los primeros tres rangos se aplicaron a trabajadores que al perder su relación de trabajo, tuvieran ingresos hasta de 1.25 veces salario mínimo, de más de 1.25 a 2 y mayores a 2 respectivamente.

Este criterio estuvo vigente durante el periodo comprendido de 1982 al 30 de Julio de 1987. Para los acreditados que solicitaron su inscripción al REA durante el 31 de Julio de 1987 y el 19 de octubre de 1992, se les aplicó el 27% sobre el salario integrado que percibían al término de su relación de trabajo, diario oficial del 31 de Julio de 1987.

Finalmente, para los trabajadores que conforme a la fecha de otorgamiento de su crédito, les corresponde pagar el 25% sobre el salario integrado que perciban en la empresa donde presten sus servicios, al causar baja de la misma, deberán cubrir en el régimen de pago directo, el 35% sobre el salario integrado que percibían al terminar su relación de trabajo.

Es de hacerse notar, que estos porcentajes de amortización, son considerablemente más altos, en comparación con los que se aplican en el régimen ordinario (ROA), sin que hasta la fecha tengamos conocimiento de la disposición que lo sustente. Además de señalar infundado el porcentaje de amortización que nos ocupa, consideramos inconveniente aplicarlo sobre la base de un salario integrado que dejó de percibir el trabajador acreditado al causar baja.

REGIMEN DE CONTINUACIÓN VOLUNTARIA

Habiendo señalado previamente para este rubro que los porcentajes de amortización utilizados han sido del orden del 22, 24 y 26%, es conveniente recordar que cada uno de ellos incluye una parte proporcional por concepto de aportaciones, como a continuación se indica:

- 18% para abono del crédito, 3% para continuar incrementando su fondo de ahorro y del 1% para gastos de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional en su caso (Línea I).
- 20% para abono del crédito, 3% fondo de ahorro y 1% de cuota de mantenimiento.
- 22% para abono del crédito, 3% de fondo de ahorro y 1% cuota de mantenimiento.

A partir del 31 de julio de 1987, se aplica únicamente el 26% correspondiendo 20% para abono, 5% de aportaciones y 1% de mantenimiento. La recurrencia a este régimen, ha sido de poca significación, pudiendo interesar únicamente a los acreditados que se jubilan y que desean seguir contribuyendo a su fondo de ahorro.

6. CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO.

Cumplir.- Hacer lo debido o aquello a lo cual esta obligado uno, vencer una obligación, terminar un plazo, llevar a cabo.

Cumplimiento.- Acción o efecto de cumplir, ejecución, realización, vencimiento de un plazo, satisfacción de una obligación de deber.

Cumplimiento de

la Obligación.- "Del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes". En el cumplimiento de la obligación, la culpa del deudor consiste en la omisión de aquella diligencia exigida por la naturaleza del vínculo y los demás correspondientes a las circunstancias personales del tiempo y lugar.

Extemporaneo.- Impropio del tiempo en que se hace, o fuera del correspondiente. Inoportuno, inadecuado.¹⁰

El diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Refael de Pina Vara, no proporciona ninguna connotación de los conceptos arriba citados por Guillermo Cabanellas.¹¹ ; Mientras que los señalados en el Diccionario Hispánico Universal, son esencialmente los mismos que señala Cabanellas, por lo cual no se hace ningún comentario adicional.¹²

¹⁰ CABANELLAS, Guillermo, OP. CIT.

¹¹ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Décimo Tercera, Ed, PORRUA, México, D.F. 1985.

¹² W.M Jackson, Diccionario Hispánico Universal, OP. CIT.

7. APORTACIONES (FONDO DE AHORRO PARA LOS TRABAJADORES)

Aportación.- Acción o efecto de aportar. Cantidad o bien aportado. Los descuentos en sueldos o salarios constituyen asimismo aportación para ciertos fines, como el retiro o la jubilación.

Aportar.- Llevar, conducir, dar, procurar, proporcionar, contribuir a la sociedad con la parte de bienes, dinero, trabajo. Sufrir descuentos forzosos o aceptarlos para jubilación o retiro.

Contribuir.- Dar o pagar la cuota que corresponde por un impuesto o repartimiento. Aportar voluntariamente una cantidad para un fin determinado.

Contribución.- Acción o efecto de contribuir. Participación con una cantidad u otra cosa, especialmente dinero. Ayuda, concurso, aportación¹³.

Los Autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, en su Diccionario de Derecho, establecen un concepto amplio de :

Aportación.- Cantidad de Dinero u otros bienes, que el socio se encuentra obligado a poner a disposición de la sociedad a que pertenece, en calidad de tal.

¹³ CABANELLAS, Guillermo, OP. CIT.

El concepto de capital social esta vinculado estrechamente al de aportación, el capital social se constituye precisamente con las aportaciones de los socios. Aportación equivale "A toda prestación y por tanto a cualquier derecho ya sea de propiedad, de uso, usufructo, etc." (vivante)...

Asimismo, de contribución dice.- Aportación económica que los miembros del Estado y los Extranjeros que residen en su territorio están obligados a satisfacer, de acuerdo con la Legislación Fiscal, para la atención de los Servicios Públicos y cargas Nacionales; dicho concepto es el que más se apega a la obligación de los Patrones.¹⁴

La voz corresponde con preferencia a la Hacienda Pública, donde las contribuciones son las cuotas en metálico o en especie, y en alguna oportunidad las prestaciones personales, que se imponen para atender las necesidades del Estado.

El concepto etimológico "APORTACIONES" a INFONAVIT, participa de la característica de ser voluntaria, mientras que como contribución referida a la Hacienda Pública, sería forzosa.

Teniendo en cuenta que el juego de las relaciones obrero patronales, dio lugar a que el sector empresarial movilice recursos hacia el renglón vivienda obrera, sea proporcionando habitaciones, otorgando créditos hipotecarios pagando ayuda de renta, absorbiendo parte del servicio financiero por créditos para vivienda.- El dejar de hacerlo de esta manera,

¹⁴ DE PINA , Rafael y DE PINA VARA, Rafael, OP. CIT.

cubriendo a cambio el 5% de aportaciones al INFONAVIT, resultaría una contribución aceptada fácilmente por los patrones.

Conforme a lo expuesto, entendemos el concepto de aportaciones como "el entero del 5% que las empresas efectúan a este Instituto a favor de sus trabajadores en forma obligatoria".

A continuación, comentaremos algunas de las características de las aportaciones y de las disposiciones que la regulan:

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

Artículo 29.- Son obligaciones de los patrones, Fracción II "Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda... X

Artículo 30.- Las obligaciones de efectuar las aportaciones y... así como su cobro tienen el carácter de fiscales...X

Fracción I.- Determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales...

Fracción III.- Realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda el cobro y ejecución...

Fracción V.- Requerir a los patrones que omitan el cumplimiento de las obligaciones...

Artículo 34.- El trabajador tendrá derecho en todo momento, a obtener información...
sobre el monto de las aportaciones a su favor.

Artículo 35.- El pago de las aportaciones... será por bimestres vencidos, a más tardar el
día diez y siete de ...

Artículo 36.- Las aportaciones, así como los intereses de las subcuentas de vivienda
estarán exentos de toda clase de impuestos.

X Reforma publicada en el Diario Oficial el 24 de febrero de 1992.

- Comete delito equiparable al de defraudación fiscal, en los términos del Código
Fiscal... quien simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o
parcialmente el pago de las aportaciones.

8. PRORROGAS.

Prórroga.- Aplazamiento de un acto o hecho.

Alargamiento de un plazo, continuación de un estado de cosas durante tiempo
determinado.- Extensión de la Jurisdicción a personas o casos no comprendidos
inicialmente.

Artículo 51.- Reformas a las reglas para otorgamiento de créditos.- Décima Séptima.-
D.O. 25 de Oct. 1993.

Prorrogable.- Susceptible de prórroga.

Promogar.- Continuar, extender, ampliar algo temporalmente.- Aplazar, suspender. ¹⁵

Se observa uniformidad total entre los conceptos señalados por Cabanellas, De Pina y el Diccionario Hispánico Universal, relativo a la prórroga.

Para los efectos del presente trabajo, nos ocuparemos de dos tipos de prórrogas, una de ellas opcional para el acreditado con duración máxima de un año, y la segunda, forzosa por 2 años, impuesta por el propio Instituto, como requisito previo a la liberación de adeudo con cargo al monto aseguro, por las causales de incapacidad.

PRÓRROGA OPCIONAL.

El Artículo 41 de la Ley de INFONAVIT, contempla lo siguiente: Cuando un trabajador hubiere recibido crédito del Instituto, éste le otorgará a partir de la fecha en que haya dejado de prestar sus servicios a un patrón, una prórroga sin causa de intereses en los pagos que tenga que hacerle por concepto de capital e intereses. para tal efecto, el trabajador acreditado deberá dar aviso al Instituto dentro del mes siguiente a la fecha en que deje de prestar sus servicios al patrón. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses, independientemente de que exista litigio en trámite sobre la subsistencia de la relación de trabajo y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.

¹⁵ CABANELLAS, Guillermo, OP. CIT.

En la Cláusula décimo séptima, de las Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se sustenta nuestro punto de vista de que el ejercicio de la prórroga es opcional, ya que se otorga a petición expresa del trabajador. En caso de presentar la solicitud después del plazo antes señalado, se negará la prórroga por extemporaneidad.

PRÓRROGA FORZOSA

El Artículo 51 de la Ley de INFONAVIT, señala tratándose de los casos de incapacidad parcial permanente, cuando esta sea del 50% ó 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 se sujeto de una nueva relación de trabajo por un período mínimo de dos años, lapso durante el cual gozará de una prórroga.

Si el espíritu del legislador al contemplar la prórroga opcional, fue proteger por una sola vez al trabajador acreditado, cuando más lo necesita, consideramos que el perder su relación de trabajo, es cuando mayor apremio tiene, y por lo tanto, no debe negarse la prórroga por presentación extemporánea.

9. LIBERACIÓN DE ADEUDO.

Liberación.- Acción de dejar o poner en libertad, cancelación de un gravamen.-
Extinción de una carga.

Liberar.- Eximir, librar de obligación o carga.- Redimir o declarar inexistente un gravamen.

Libertar.- Poner en libertad

Liberatorio.- Que extingue una obligación.- Que da libertad.- Que redime.

Adeudo.- Deuda, obligación de pagar o reintegrar algo.- En las cuentas corrientes, cargo o anotación del debe.¹⁶

El concepto de Liberación proporcionado por Cabanellas así como el del Diccionario Hispánico Universal, se consideran restringidos, mientras que el ofrecido por Rafael de Pine es mas amplio, mismo que a continuación se transcribe: "acto en virtud del cual un individuo queda dispensado del cumplimiento de una obligación o Libre de un Gravamen o carga, puesta en Libertad de una persona que se encontraba privada de ella".

Entendemos la liberación de adeudo, como la acción a través de la cual el INFONAVIT da por concluida la obligación del acreditado.

Dicha situación puede darse tanto a la liquidación del adeudo, como al ocurrir alguno de los supuestos de liberación con cargo al seguro.

¹⁶ CABANELLAS, Guillermo, OP. CIT.

El Artículo 51 de la Ley de INFONAVIT señala "Los Créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores, estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de..."

Para estos efectos, se entenderá por incapacidad total permanente, la pérdida de las facultades o aptitudes de una persona, que la imposibilite para desempeñar cualquier trabajo el resto de su vida...

Mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986, se hace extensiva la liberación a los casos de incapacidad parcial permanente o invalidez definitiva para quedar como sigue:

Tratándose de los casos de incapacidad parcial permanente, cuando ésta sea del 50% o más, o invalidez definitiva..., se liberará al trabajador acreditado del adeudo...

Si bien es cierto que esta medida benefició a trabajadores acreditados, estimamos que la liberación debe otorgarse al demostrar que se encuentra en alguno de los dos casos, sin que sea necesario el transcurso de dos años, máxime que durante ese período se concede una prórroga para la no amortización del crédito. Adicionalmente, se contempla la liberación de adeudo por el transcurso del plazo fijado para la amortización, siempre y cuando: a) Hubieran efectuado todos los pagos esperados en ese período, b) se encuentren al corriente de la amortización c) existe saldo insoluto.

10. CARTA DE SUSPENSIÓN A LA RETENCIÓN

Suspensión.- Detención de un acto.- Interrupción, aplazamiento de una vista, sesión u otra reunión o audiencia.

Habiendo establecido que los patrones serán solidariamente responsables del entero de los descuentos, a partir de la fecha en que reciban el aviso para retención de descuentos y hasta la fecha en que presenten el talón de liberación a la retención, o que reciban por parte del Instituto la carta de suspensión, esta comunicación o aviso es el documento oficial que autoriza a las empresas a dejar de retener.

Dicha carta contiene los datos de: Identificación de la empresa a quien va dirigida, del trabajador acreditado a que se refiere, bimestre y año a partir del cual surtirá efectos, así como de la razón por la que se suspende.

Las causas más comunes por las que se expide carta de suspensión son por: Liquidación del crédito, cancelación, renuncia, liberación de adeudo con cargo al monto a seguro, o porque se detecte alguna situación irregular por parte del acreditado, tales como: arrendamiento, comodato, cesión, uso indebido o diferente a la habitación, problemas con los vecinos, invasión de área de uso común, etc. en cuyo caso el Area Jurídica emprenderá las acciones que correspondan.

CAPITULO SEGUNDO

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN EL DERECHO MEXICANO

En este capítulo, abarcaremos a todos aquellos relacionados con el problema de la vivienda para los trabajadores; básicamente a partir de la revolución mexicana hasta la expedición de la Constitución de 1917, posteriormente, las reformas de la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123, la Ley Federal del Trabajo de 1931 y sus reformas de 1970, y la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como el marco jurídico de referencia, que nos permita conocer el problema habitacional y precisar su evolución, así como de las acciones que el Gobierno Federal ha emprendido para su resolución.

El déficit acumulativo de la vivienda en los países subdesarrollados es muy común, principalmente cuando los procesos de crecimiento demográfico y urbano son dinámicos y la política inmobiliaria financiera no es suficientemente vigorosa y solidaria con los más necesitados.

A partir de la época pos-revolucionaria, es principio imperativo del Régimen de Gobierno, que cada mexicano tenga acceso a un patrón de vivienda digno, y este no es posible si no se habita una vivienda adecuada.

Sin embargo, la experiencia de vivienda revela que durante décadas no se encaró el problema con instrumentos eficaces y que la asignación de recursos financieros a la vivienda se reservó, durante largo tiempo, a las libres fuerzas del mercado.¹⁷

¹⁷.- RUIZ MASSIEU, José Francisco, Fuentes Legales de Financiamiento a la vivienda popular, Infonavit, Boletín Informativo No.23 año 1974, p.p. 3 A 6.

Escribir de la vivienda del hombre y describir la revolución de la vivienda del hombre, es tanto como escribir y describir la historia de sus esfuerzos, de sus afanes, de su lucha incesante en pos de mejores condiciones de vida...

Alimentarse, abrigarse y disponer de un espacio protegido y protector en donde vivir, ha sido siempre y serán, necesidades y aspiraciones fundamentales de los seres humanos...

En México, como en el mundo, el proceso evolutivo de la vivienda, está íntimamente vinculado al proceso de desarrollo económico y político y a los resultantes desplazamientos de la población en busca de trabajo, o, como sucedió durante la revolución, en pos de una seguridad...

Sin embargo, en México, a diferencia de lo que acontece en la mayoría de los países del mundo, el estado ha intervenido activamente en los procesos generadores de vivienda, particularmente la destinada a los sectores de menores recursos económicos en absoluta congruencia con las demandas sociales del pueblo mexicano ...

La participación del Estado en los procesos de generación de vivienda, tiene claros antecedentes de justicia y solidaridad social, así como profundas raíces históricas.¹⁸

México Independiente.

Dentro del gran número de leyes y decretos que durante el Gobierno de Maximiliano de Habsburgo, se expidieron, encontramos la "Ley y Reglamento del 5 de Septiembre de

¹⁸. - CATALAN VALDES, Rafael, Las Nuevas Políticas de vivienda-Fondo de Cultura Económica-México D.F., 1993, P.P. 13 y 14

1865, la cual se cita como el primer antecedente en materia de habitación para los trabajadores. El Artículo 6 de la Ley establecía que los operarios que fueran traídos a América, estarían sujetos a un reglamento protector especial; y el Artículo 2o de dicho reglamento, señalaba que los mencionados operarios:

"Celebrarán con el patrón que los haya enganchado o que los enganche, un contrato por el cual se obligare a aquel a alimentarlos, vestirlos, alojarlos y asistirlos en sus enfermedades, así como pagarles una suma de dinero conforme a las condiciones que estipularán entre sí, y además enterará en beneficio del operario, una cantidad equivalente a la cuarta parte de este salario, en una caja de ahorros"¹⁹

Esta legislación no tuvo vigencia real y concluyó a la muerte de Maximiliano en el cerro de las campanas en 1867,

Porfirio Díaz llegó a la presidencia bajo el lema de "no reelección" en 1876, más no la dejó hasta 1910.

El Porfiriato fue una etapa de consolidación relativa, y de despegue económico industrial. Por primera vez México gozaba de una paz permanente, si bien forzada por la represión de la dictadura. El desarrollo de la economía y de centros de producción, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, empezaba a crear una conciencia de clase entre los trabajadores.

La vivienda de los trabajadores comenzaba a ser preocupación autónoma de los grupos obreros. Muestra de ello es el Artículo 17 del "Proyecto de Constitución Política de la

¹⁹.- ROCHA BANDALA, Juan Francisco, Habitación al Trabajador obligación Social Solidaria, Grafitec Impresores, México, D.F. 1981, pág.23.

clase trabajadores de la República", fechado el 29 de octubre de 1873 en la ciudad de Guadalajara, y que a la letra decía:

"Con el fin de que cada familia tenga casa en que vivir, en cada población se comprará un terreno para repartirla (SIC). En solares iguales y en los que los clubes en unión de sus socios construirán casas iguales para cada uno y en esos barrios solo podrán vivir los trabajadores y alojarse los labradores, mineros y demás gente del campo"²⁰

Este tipo de declaraciones, porque no se pueden considerar más que eso, abundaron a partir de entonces.

Los movimientos de tipo social proliferaron y la represión de los mismos se volvió cada vez más brutal, sin embargo, la búsqueda del equilibrio social no se detendría ni por la censura oficial, las armas o el crimen. Diversas publicaciones aparecieron, atacando ferozmente al Gobierno y al sistema. Todas estas ediciones clandestinas reclamaban la reivindicación de los derechos obreros. El régimen dictatorial se debilitaba.

ANTECEDENTES PRE-CONSTITUCIONALES

En la etapa del México independiente señalamos que el desarrollo de la economía y de centros de producción, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, dieron lugar a la creación de una conciencia de clase entre los trabajadores, y que la vivienda era cada vez más motivo de preocupación.

Es por ello, que en varios estados de la República aparecieron leyes, decretos y reglamentos que normaban distintos aspectos de la vida laboral en la que se incluía el problema de la vivienda.

²⁰.- IBIDEM, Pág.22..

A continuación, señalamos cronológicamente los primeros ordenamientos estatales que en forma directa tratan aspectos relacionados con la vivienda de los trabajadores:²¹

- El "Programa del Partido Liberal promulgado en la ciudad de San Luis M, el 1o de julio de 1906 en Estados Unidos de América, estableció en sus artículos 26 y 30 respectivamente:

"Artículo 26.- Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de estos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios".

"Artículo 30.- Obligar a los arrendadores de campos y casas que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas"²²

- El 1o. de noviembre de 1906, se promulgó en el Estado de Chihuahua, la "ley sobre casas de obreros y empleados públicos". Esta ley establecía inmunidades y exenciones a los obreros y empleados públicos que edificasen casas cuyo uso fuera para habitación propia o de sus familias.

²¹.- IBIDEM, Pág.26.

²².- IDEM.

- La "Ley de inmigración" del 26 de diciembre de 1908 que estableció la obligación de las empresas navieras que transportaran inmigrantes trabajadores a establecer alojamientos adecuados en los puestos:
- El punto 34 del pacto de la empacadora firmada por Pascual Orozco el 25 de marzo de 1912 estableció en su numeral VI: "Se exigirá a los propietarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas, que garanticen su salud y enaltezcan su condición."²³

El "Proyecto de reformas a las fracciones VII y XXII del artículo 72 constitucional", de septiembre de 1913, por las cuales se pretendía obligar al patrón a que celebrará contratos de prestación de servicios con trabajadores y aprendices, a darles habitaciones sanas y cómodas cuando estos hubieren de permanecer en el campo o en el centro del trabajo.

La "Ley de Veracruz" del 29 de octubre de 1914, en que se otorgaba a todos los trabajadores el derecho a alojamiento y alimentación, cuando por costumbre hubiere de vivir en la hacienda, fábrica o taller.

- La "Ley de Chiapas" del 31 de octubre de 1914, por la que los dueños, administradores o encargados de fincas rústicas o negociaciones industriales, fabriles o mineras, debían facilitar a los peones habitación con las comodidades posibles en la finca.

²³.- IBIDEM, Pág. 25.

- Ley del Estado de México" del 10 de marzo de 1915, por el cual se creó en la parte sur de la ciudad de Toluca, una colonia destinada para habitaciones de las familias de la clase obrera, adjudicaría los lotes gratuitamente a los trabajadores que reunieran los requisitos establecidos por esa ley.
- "Proyecto de ley de trabajo" presentado a don Venustiano Carranza, por el Lic. Rafael Zubarán Capmany del 12 de abril de 1915, en el cual se establecía la obligación del patrón a proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero si este debía vivir fuera de las poblaciones; y administrarle alimentación y habitación según la posición de ambos, cuando el obrero debía vivir con el patrón.
- La "Ley del Estado de Coahuila", del 27 de octubre de 1916, que fue copia casi exacta del proyecto presentado a Carranza en abril de 1915. En materia de habitación para los trabajadores, transcribió el Artículo correspondiente.

Como puede apreciarse el derecho a la habitación, a la vivienda de los trabajadores, se fue transformando en el tiempo. Todas estas concepciones habrían de influir significativamente en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, en el cual este derecho quedaría al igual que todos los establecidos en el artículo 123, por primera vez plasmado en un texto constitucional.

2.1 CONSTITUCION DE 1917

La trayectoria jurídica de los estados, el proyecto Zubarán y el contenido de algunos planes políticos dejaron sentir su presencia al redactarse el proyecto de Reformas

Constitucionales, así como en el seno mismo del constituyente originario. El proyecto expresaba que "en toda negociación agrícola", industrial, minera o cualquier otro centro de población los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas...

El Diputado Macías intervino apoyando que las normas de trabajo básicas que recogiera el documento magno, captaran también el derecho obrero a una vivienda digna.²⁴

El Artículo 123 consagró dos fracciones de contenido habitacional específico. En la Fracción XII se impuso a los patrones la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas cuando las negociaciones estuvieran fuera de los centros de población, o cuando estando dentro ocuparen un número de trabajadores mayor a 100. La fracción XXX se aprobó en el sentido de que serían consideradas de utilidad social las cooperativas que se establecieran para construir casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

La primera de las fracciones mencionadas prácticamente fue letra muerta hasta 1972, en que surgió el INFONAVIT, y la segunda puede decirse que no tuvo mayor relieve en la promoción de la vivienda obrera.

Del análisis de la Fracción XII, se destaca que el constituyente originario al imponer a los patrones que ocuparen a más de 100 trabajadores, la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas... adoptó el criterio del número de trabajadores

²⁴.- MASSIEU RUIZ, José Francisco, en su Artículo " Fuentes Legales de Financiamiento a la vivienda popular", publicado en el Boletín Informativo de INFONAVIT, Número 23, año de 1974, pág. 11.

ocupados, como un indicador del tamaño de la empresa, así como de su capacidad financiera, excluyendo por tanto a todos los trabajadores que prestaran sus servicios en empresas con menos de 100. Se advierte asimismo, que el constituyente no impuso la obligación de proporcionar las viviendas en propiedad a título gratuito, sino que podían otorgarlas en comodato, arrendamiento o en cualquier otra forma.²⁵

El estado mexicano, un estado revolucionario, consagró en su carta fundamental de 1917, las más caras aspiraciones populares, la Constitución de nuestro país, fue el primer ordenamiento de este nivel jerárquico que contiene los llamados "Derechos Sociales".

Hasta antes de esta Constitución, los ordenamientos fundamentales comprendían únicamente la parte dogmática y la orgánica, en las que se regulaban los derechos civiles y políticos, y "La organización y el funcionamiento del estado y sus gobernantes" respectivamente, a partir de 1917 la técnica constitucional emprendió nuevos rumbos.

Al respecto, el Dr. Mario de la Cueva dijo: "La declaración de 1917 es la nueva idea del derecho y de la justicia emanada de la revolución; del mismo modo, Miguel Lanz Durat, explicó que "era indispensable que una constitución surgida de un movimiento revolucionario del carácter predominantemente social, dedicará gran número de sus disposiciones a la protección de las clases proletarias".

La evolución mostrada por nuestra constitución, trascendió rápidamente a otros estatutos, como en Rusia en su declaración de derechos de 1918 y en la constitución alemana de

²⁵.- IBIDEM, Pág. 12.

Weimar de 1919. Numerosos ordenamientos posteriores siguieron la línea trazada por nuestra constitución, la concepción clásica de constitución política, fue sustituida por un concepto más amplio que es de constitución política social.

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

La redacción del Artículo 5o. fue la siguiente: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno conocimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso, la ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el periodo que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles²⁶.

La discusión del artículo 5o. se inició el 26 de diciembre, la totalidad de los diputados que formaron parte, estuvo de acuerdo en que en la carta magna se amparara a los trabajadores.

En el debate tomaron parte los CC Lizardi, Andrade, Martín, Jara, Victoria Zavala, Von Versen, Manjarrez, Patrana Jaimés, Josafat Márquez, Porfirio del Castillo, Fernando Martínez, Gracidas, Cravioto, Rivera Cabrera, Monzón, González Galindo, Macías, Mugica, Gerzain Ubarte, Ibarra, López Lira, Cano, Aguirre, Escobar, José Ma. Rodríguez, Epígnimo Martínez y el propio Palavicini.

De los diputados antes mencionados, catorce de ellos se inscribieron en contra del dictamen, por ser insuficientes las garantías para los trabajadores.

Con el propósito de comprender el sentir de los constituyentes, acerca de las relaciones entre capital y trabajo contenidas en el Artículo 5o. que posteriormente dieron origen al

²⁶.- PALAVICINI, F. Félix, Historia de la Constitución de 1917, México, D.F., 1938, PIP1 164 y 165

Artículo 123, a continuación presentamos un resumen de las intervenciones más sobresalientes:

El primer orador fue el Licenciado Fernando Lizardi, quien objetó el segundo párrafo diciendo "Este servicio en el Ramo Judicial para todos los abogados de la República es, sencillamente, el procedimiento más expédito, más eficaz, para hacer a la administración de Justicia mucho más peor de lo que está..."

Habla después el señor Andrade, quien dijo: "Hay una Ley Suprema que rige a todos los seres de la naturaleza y ésta es la de la evolución, la cual en aras del progreso nos lleva hasta el ideal de la perfectabilidad humana, ideal que ...

Esta Ley de la Evolución se marca también en la evolución de las constituciones, las constituciones ciertamente que, como dijo muy atinadamente al señor Medina, no deben ser un tratado de las miserias humanas, ni mucho menos una especie de terapéutica nacional, es decir, un catálogo de los remedios que necesitamos; pero sí más o menos deben marcarse las tendencias, las aspiraciones, dar rumbo y guías para el progreso de una sociedad. La constitución actual debe..., la revolución constitucionalista ha sido la cuestión obrera que se denomina "La Política Social Obrera"... Los elementales principios para la lucha constitucional, que traen como corolario las libertades públicas, fueron las clases obreras, los trabajadores de los campos, ese fue el elemento que produjo este gran triunfo y por lo mismo, nosotros debemos interpretar esas necesidades y darles su justo coronamiento".

El General Heriberto Jara apoya el dictámen de la comisión precisamente en la parte relativa a la protección de los trabajadores, apoya la limitación a ocho horas de trabajo y a que las mujeres y los niños no desempeñen trabajos nocturnos.²⁷

El Diputado por Yucatán, C. Victoria, manifiesta su inconformidad tanto con el Artículo 5o. en la forma presentada por la comisión cuanto con el proyecto del C. primer Jefe, porque en ninguno de los dos dictámenes se trata el problema obrero con el respeto y atención que se merece. Sugiere que se especifiquen las garantías obreras con mayor amplitud.²⁸

El señor Von Versen habla contra el dictámen no por lo que favorece a los obreros, sino por lo que falta en su protección, no quiere que se vote por partes el Artículo sino que se rechace y se reconsidere.

El Diputado Froylan Manjarez dice que cuando se leyó la lista de los diputados inscritos en contra, sintió un movimiento de animadversión hacia la asamblea, porque creyó que muy pocos eran amigos de los obreros; pero afortunadamente todos los que han impugnado el dictámen, han aceptado la tesis del mejoramiento de las clases obreras... "Creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto, y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se quiere, no un Artículo, no una adición, sino todo un capítulo de la Carta Magna.

²⁷.- IBIDEM, Pág. 290

²⁸.- IDEM.

Yo no opino como el señor Lizardi, respecto a que esto será cuando se fijen las Leyes Reglamentarias... Lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores... son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el Artículo 5o, es imposible... Es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título...

El Diputado Pastrana Jaimes objeta tres puntos del dictámen: el de la judicatura obligatoria, los contratos del trabajo por año y el que los Gobiernos de los Estados intervengan en la fijación de los salarios, y propone ciertas adiciones.

En la sesión del día 27, el Diputado veracruzano Josafat Márquez apoya el dictámen en la parte relativa a la vagancia...

En nuestro país jamás han tenido límites ni el trabajo ni la vagancia...

Porfirio del Castillo quien se opone a los contratos obligatorios dice "yo no estoy de acuerdo con los contratos obligatorios porque los estimo peligrosos, formaríamos los eslabones de una cadena, esos contratos solo serían favorables para los capitalistas y a los intereses de los capitalistas, porque éstos jamás han tenido un momento generoso y jamás han cuidado de los intereses colectivos.

¿Quién no recuerda, señores por ejemplo los contratos de arrendamiento de casas? En estos contratos renunciamos a todos los derechos y nos hacemos responsables hasta el último pedazo de ladrillo... Los contratos por préstamos de dinero, son por el estilo... Además, señores, esos trabajadores obligados a permanecer forzosamente un año en las fincas de trabajo, se les sujetaría a todas las humillaciones, a todos los prejuicios... Entre

nuestros más ilustres constituyentes de 1857, Don Ignacio Ramírez. Decía en aquella fecha: "Hablar de Contratos entre el propleitario y el jornalero, es hablar de un medio para asegurar la esclavitud".

Por su parte el diputado Fernando Martínez propuso que se dijera en el Artículo : "Se declaran ilícitos todos los contratos por tiempo determinado" Pide como su antecesores que la Constitución proteja a los obreros.

El diputado, obrero linotipista, señor Gracidas, hizo algunas explicaciones sobre lo que interpretaba por "Pleno consentimiento y justa retribución", dijo:

"Los compañeros obreros y diputados... saben perfectamente que el pleno consentimiento no estriba en aceptar determinada cantidad en metálico, en numerario, yendo a cualquier oficio. Todos ellos saben también que la justa retribución no está en que el hombre la acepte para justificar que el patrón la considera justa... no es justa retribución aquella que se obtiene porque no haya otro medio más que soportar.

El día 28 de diciembre le tocó a Cravioto hacer uso de la palabra. En mis viejas andanzas, en las lides de la tauromaquia se dice "No hay quinto malo", en caso del artículo 5o, sí no es del todo malo, si es regular.

... al principio prometía mucho pero al tratarse de la cuestión obrera, se muestra tímido, vacilante... yo he vaciado, lo mismo me da haberme inscrito en pro que en contra... mi pensamiento, mi sentimiento, mi criterio... por esta vez están en todo de acuerdo con el criterio general de la comisión, al tratar de la cuestión obrera... vengo a demostrar que esas teorías han sido aceptadas en algunos tratados modernos y expresadas en algunas

constituciones, pero también vengo a señalar mi discrepancia... y por último, a insinuar a la asamblea y a la comisión, la conveniencia grande trasladar esta cuestión obrera a un artículo especial...²⁹

F.C. Manjarez presenta la siguiente moción suspensiva: "Es ya el tercer día que no ocupamos de la discusión del artículo 5o. que está a debate. Al margen de ellos, hemos podido observar que tanto los oradores del pro como del contra, estamos anuentes en que el Congreso haga una labor todo lo eficiente posible en pro de las clases trabajadoras.

"Ceda uno de los oradores, en su mayoría, hacen nuevas proposiciones... "En esta virtud, me permito proponer a la honorable asamblea... que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo...

Mugica.- En resumen; se ha atacado el dictamen del artículo 5o como insuficiente para llevar las necesidades que se persiguen; que esta incompleto. Algunas personas han propuesto que se adicione; otras que se quiten todas las adiciones que se hen puesto allí y las que propusieron otros diputados que se pongan en capítulo aparte... La comisión pide permiso para deliberar si se retira o no su dictamen.³⁰

Mientras tanto, José Natividad Macias comunico que de acuerdo con todos los oradores, Pastor Rouelx participaría en la elaboración del proyecto. Una vez concluida la deliberación la Comisión acordó retirar el dictamen.

²⁹.-IBIDEM, P.P.295 a 302

³⁰.- IBIDEM, Pág. 319

Bajo la presidencia de Pastor Rouaix, se reunieron todos los diputados que deseaban una legislación amplia en materia de trabajo... nuestra Constitución iba a ser la primera que incluyese garantías sociales. En aquellas reuniones extra cámara, se formuló el proyecto del capítulo "Trabajo y Previsión Social" que habría de ser el Artículo 123 de la Constitución.

El 13 de enero se dio a conocer a la Asamblea una iniciativa conteniendo el proyecto siguiente "Los que suscribimos, diputados al Congreso Constituyente, tenemos el honor de presentar a la consideración de él un proyecto de reformas al Artículo 5o de la Carta Magna de 1857 y unas bases constitucionales para nomer la legislación del trabajo de carácter económico en la república.

Después de plantear: Los problemas relacionados con el contrato de trabajo, de reconocer que el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de justicia y se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral, descanso hebdomedario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero... que la facultad de asociarse está reconocida como un derecho natural del hombre... que uno de los medios eficaces para obtener el mejoramiento... es el de cesar en el trabajo colectivamente (huelga)...

TEXTO DEL PROYECTO ARTICULO 5o

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial".

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

"El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

"Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporalmente o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la Ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles. La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

"El proyecto de Artículo 123 presentado el día 13 de enero contenía 28 fracciones, dentro de las cuales las fracciones XII y XXVIII se referían específicamente a la vivienda para los trabajadores.

Fracción XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otro centro de trabajo, que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente, deberán establecer (sic) escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Fracción XXVIII.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a los trabajadores, cuando éstos las adquirieran en propiedad en un plazo determinado.

Examinado y discutido ampliamente el proyecto, se propuso y aceptó quedando treinta fracciones y un transitorio con los cambios siguientes.

TITULO VI

"DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL"

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

estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Las disposiciones contenidas en la fracción XXVIII del proyecto, pasaron a la fracción XXX, quedando como sigue:

"Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

Fracción XXVIII.- Las Leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables; no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia, con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios...

Transitorio.

Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta constitución los patrones, sus familiares o intermediarios.

Una vez aprobado el Artículo 123, las legislaturas estatales se dieron a la tarea de regular las relaciones obrero patronales.

En materia habitacional, la mayoría de las Leyes locales siguieron los lineamientos de la fracción XII del Artículo que nos ocupa, algunas lo adoptaron literalmente, y otras como

por ejemplo la de Veracruz que estableció como modalidad que "En los lugares no fijos y fuera de las poblaciones, se cumplía con la obligación, proporcionando capas y catrés de compuerta.

Otras legislaciones, "como las 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 Incluan 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 deberán ser aprobadas junto con los planes por la autoridad sanitaria, para verificar las condiciones de comodidad y de higiene".

"La Ley del Estado de Hidalgo Indicaba que las habitaciones no podían estar a más de tres kilómetros de los centros de trabajo, en caso contrario debería proporcionarse transporte gratuito, disposición similar aplicó la legislación Oaxaqueña reduciendo la distancia a 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 catastral de la finca".

"El Legislador de Zacatecas estableció que las habitaciones debían contar con los servicios necesarios, entendiéndose por estos los de baño, lavaderos...

"La Ley reglamentaria de Coahuila agregó que cuando se tratara de trabajadores que prestaran sus servicios fuera de las poblaciones y vivieran con el patrón, éste tenía la obligación de proporcionarles alimentación".

A pesar de lo avanzado de algunas de estas leyes, la obligación patronal nunca llegó a cumplirse satisfactoriamente. En primer término debido a que el país se encontraba en plena fase de reconstrucción y, en segundo, porque la mayoría de las leyes locales tuvieron vigencia durante poco tiempo en virtud de las reformas constitucionales de 1929.³¹

2.2 REFORMAS DE LA FRACCION XII DEL APARTADO A DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION.

Durante el mandato presidencial de Luis Echeverría Alvarez, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de febrero de 1972, la reforma a esta fracción para quedar como sigue:

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

³¹.- ORTEGA FUENTES, Rafael, Tesis, "La Liberación de Adeudos de los créditos otorgados por INFONAVIT", UNAM, Facultad de Derecho 1980, P.P. 59 a 61.

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta Fracción, situadas fuera de las poblaciones, estarán obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Además en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de 2000 habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de 5000 metros cuadrados, para el establecimiento de mercados instalaciones de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.³²

2.3 Ley Federal del Trabajo 1931, Reformas de 1970.

La concepción original de atribuir facultades legislativas concurrentes en materia laboral, tanto a los Estados como a la Federación, impidieron su reglamentación uniforme y suscitó graves problemas, cuando en 1929 se modifica el Artículo 123 Constitucional federalizando la materia, laboral, se logró el objetivo propuesto.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

La Reforma del 6 de septiembre de 1929 otorgó facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123, posibilitando la expedición de

³².- INFONAVIT, Disposiciones Legales, Atril, México, D.F., 1993. Pág. 12

una Ley Federal del Trabajo. Este código laboral, expedido el 18 de agosto de 1931, facultó a las legislaturas locales para fijar las condiciones y plazos en que habría de darse cumplimiento al derecho de los trabajadores a la vivienda.

El Artículo III Fracción III, se limitó a transcribir el texto de la Fracción XII del Artículo 123, y supeditó la vigencia del precepto a la posterior reglamentación por los Ejecutivos Federal y Locales en sus respectivas jurisdicciones al señalar en su párrafo final: "El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales este debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta Fracción".

Con esta adición a la Ley Laboral, en lugar de ampliar y reglamentar el texto constitucional de hecho se introduce una limitación al mismo... Como se puede comprender, no era posible conciliar en disposiciones de carácter general los factores y circunstancias concretas de las relaciones de trabajo. Ello fue la causa fundamental de que nuevamente se pospusiera la reglamentación del derecho habitacional de los trabajadores, manteniendo el texto constitucional en términos declaratorios, y por tanto, de difícil, y prácticamente nula aplicación.

Con base en el Código laboral y ante la evidencia del grave problema de las condiciones precarias del obrero, que vivía en tugurios que amenazaban la salud y moral de sus familias, se expedieron el 31 de diciembre de 1941 y 24 de febrero de 1942, dos reglamentos de la Fracción III del Artículo III de la Ley Federal del Trabajo, en donde, se pretendía resolver el problema de la habitación obrera de dos formas: El patrón cumplía

con la obligación haciendo construir por su cuenta las casas de sus trabajadores y el que no pudiera o deseara, tomaba en arrendamiento inmuebles para ese mismo objeto, considerando en cada caso la situación y capacidad económica de cada empresa.

Por lo impreciso de esta disposición, al no haberse fijado un término inflexible para que los patrones cumplieran con esta obligación, algunos de ellos interpusieron amparo, por lo que la Suprema Corte declaró en 1942 la inconstitucionalidad de dichos reglamentos, catorce años después se reformó la Fracción III del Artículo III, en los siguientes términos:

"El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores a la clase y duración del 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 reglamento alguno que regulará el derecho constitucional a la vivienda obrera.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

Por más de medio siglo había sido imposible lograr que se cumpliera el postulado del Artículo 123 constitucional, cuando se iniciaron los estudios para la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo, el estado conciente de este derecho obrero, otorgó un capítulo especial en el Título IV de la Ley, denominado "Habitaciones para los Trabajadores".

En los Artículos 138 a 153 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 menor, la distancia no hubiere servicio ordinario y regular de transporte, igualmente, a las empresas situadas dentro de las poblaciones si ocupan más de cien trabajadores.

El Artículo 148 dispuso que para la asignación de habitaciones tendrían preferencia los más antiguos, y en caso de la misma antigüedad, los jefes de familia y los sindicalizados. Con ello se contravino nuevamente la voluntad del constituyente de "otorgar vivienda cómodas e higiénicas a los trabajadores que carecieran de una morada digna" y no a los más antiguos.

El Artículo 149 establece que los beneficiados de esta disposición serán los trabajadores de planta, con antigüedad de un año por lo menos, en este supuesto, lejos de ser un beneficio general se restringe a una minoría y no se respeta el principio de necesidad de vivienda.

El Legislador dejó en manos de los obreros y patronos el cumplimiento de esta obligación, sin darle potestad al estado para intervenir en este problema. Se estableció: que las empresas que dispusieran de habitaciones suficientes para sus trabajadores se lo hicieran saber. Las que no se encontrarán en posibilidades contarían con un plazo de tres años para celebrar los convenios relativos a las modalidades para la prestación de habitaciones. Es de señalarse que esta solución no fue acertada y que propiciaba el enfrentamiento entre los factores de la producción.

El Artículo 151 de esta Ley señalaba que los trabajadores tendrían derecho a una compensación mensual en tanto no se les entregaran habitaciones, misma que debía fijarse en los convenios respectivos a que hizo referencia el Artículo 149.

Por lo anterior, resulta claro que las pocas empresas que se encontraban en los supuestos establecidos por la ley, habrían optado por otorgar dicha compensación, que lejos de solucionar el problema habitacional sería destinada por los trabajadores para satisfacer otras necesidades primarias³³

2.4 LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

El esfuerzo del Legislador de 1970 para regular lo relativo a la vivienda obrera fue significativo, no obstante, tenía muchas limitaciones, subsistía la necesidad de replantear el derecho a la vivienda en su espíritu original del Artículo 123, es decir: dotar a los trabajadores de una vivienda digna y decorosa, pero precisando los medios y términos para dar cumplimiento a esta obligación, abarcando a todos los patrones y a la clase trabajadora.

El 1o. de mayo de 1971, el movimiento obrero organizado formuló demandas públicas al gobierno federal, el día 17 del mismo mes, se celebró en Palacio Nacional una reunión en la que participaron algunos secretarios de estado, representantes de los trabajadores y de los patrones organizados, teniendo como resultado la integración de una comisión

³³ .-ORTEGA FERNANDEZ, Rafael, Tesis cit. P.P.68 A 71

nacional tripartita, con seis subcomisiones avocadas al estudio de los grandes problemas nacionales, correspondiendo a la 5a subcomisión el problema de vivienda popular.³⁴

Fue precisamente esta comisión la que obtuvo logros importantes, sus trabajos y recomendaciones suscitaron la reforma a la fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 constitucional y del capítulo III del título cuarto de la Ley Federal del Trabajo. Complementariamente a estas reformas con posterioridad se expediría la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Dicha comisión estuvo presidida por Joaquín Martínez Chavama, quien señaló "La relevancia social de esta disposición legal se presenta en toda su amplitud si estimamos que proporcionar viviendas al sector de asalariados equivale a satisfacer necesidades habitacionales del... o sea, el 15% de la población de México...

En los trabajos de la comisión destaca la participación del Senador Francisco Pérez Ríos, Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad en la que ya funcionaba un plan de vivienda eficaz así como del Ingeniero Alvarez Guerrero, Lic. de Regil, Lic. Humberto Escoto, Representantes patronales, asimismo, de los Lic. Marcelo Javelly y Luis Ugalde Alvarez, del sector gubernamental.

Es justo mencionar la colaboración de diversos funcionarios: Lic. Ernesto Fernández Hurtado, Lic. Hugo B. Margañ, Lic. Rafael Hernández Ochoa, Lic. Porfirio Muñoz Ledo, Lic. José Campillo Sainz.

³⁴.- INFONAVIT, 15 años de servir a los trabajadores, OP, cit. pág. 13

La solución final fue la propuesta de una reforma constitucional y la transformación radical de la solución de la Ley de 1970, dando origen a la seguridad social habitacional.³⁵

"Lo fundamental de la nueva solución y sus ventajas respecto de la fórmula antigua se encuentra, por una parte, en que el beneficio se extiende a todos los trabajadores y no sólo a los que laboren en empresas con más de 100 trabajadores y, por la otra, en el hecho de que se establece una responsabilidad social que sustituye a la responsabilidad individual primitiva..."³⁶

A pesar de estas ventajas, la iniciativa presidencial fue objeto de agudas críticas. Concretamente, el Maestro de la Cueva señaló, "La citada Fracción XII, que suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de nuestra historia - y hasta donde sabemos, de la historia universal - condonó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores".

Esa obligación es una nada jurídica, porque no hay un vínculo entre un trabajador y un patrón, quiere decir, no hay una relación de acreedor a deudor, en virtud de la cual, pudiera el primero exigir un algo del segundo... la realidad es que los trabajadores fueron despojados de un derecho actual, concreto, vivo y vigente, en contra de las empresas a las que prestan su trabajo...

³⁵.- DE BUEN L. Nestor, Derecho del Trabajo, Tomo II Cuarta Ed. Porrúa, México 1981, P.P. 263 a 265

³⁶.- DE BUEN L. Nestor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Cuarta Ed. Porrúa, México 1981, P.P.363 y 365

En el futuro, podrán solicitar se les entregue un cinco por ciento acumulado sobre los salarios que hubieren devengado...³⁷

En diciembre de 1971, se llegó a la conclusión de que la única alternativa viable era reformar la fracción XII y modificar la parte relativa a la Ley Federal del Trabajo, para establecer como solución, la integración de un fondo revolvente para vivienda, creado con las aportaciones patronales que al mismo tiempo se constituirían en depósitos individuales en favor de los trabajadores y que sería administrado por un órgano tripartita.

De esta forma, la obligación hasta entonces directa del patrón frente a sus trabajadores de proporcionar vivienda, se hacía indirecta mediante la aportación de un fondo habitacional de una cantidad equivalente a un porcentaje del salario que el patrón, cualquiera que fuere éste, debería cubrir por sus trabajadores, sin distinguir tampoco entre éstos, cualquiera que fuera la naturaleza de la relación laboral, el número de ellos o el nivel de salario que percibieran.

El Gobierno Federal acogió favorablemente la proposición de la 5a. comisión y envió la iniciativa de reformas a la constitución y a la Ley Federal del Trabajo, así como la iniciativa de Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ordenamiento en los que descansa el nuevo régimen habitacional de los trabajadores.

³⁷.- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, México D.F., 1972, P.P.389 A 396

Del análisis del capítulo de antecedentes legislativos del Derecho Mexicano, que comprendió a partir de la Revolución Mexicana hasta la expedición de la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, destacan las siguientes consideraciones:

La preocupación por la vivienda popular existía antes de que se plasmara en el articulado Constitucional, surgió como problema, paralelo al Desarrollo Económico y Político del país, así como de los grandes centros de producción.

La Legislación Estatal se manifestó en forma abundante a través de Leyes y Decretos, pretendiendo regular el problema de vivienda, a partir de 1931 se confirió a esta legislación alcance Federal, con el propósito de unificar los criterios, no obstante, los logros alcanzados fueron insuficientes debido a la falta de reglamentación adecuada que hiciera exigible esta obligación a los patronos.

El Estado Mexicano participa activamente en los procesos generadores de vivienda, no solo en el aspecto legislativo sino canalizando recursos presupuestales y bancarios hacia el fomento de habitaciones destinadas a trabajadores de bajos ingresos.

Durante el período que nos ocupa, ha concurrido a la atención del problema habitacional, numerosas instituciones financieras, bancarias y del sector público tales como: compañías de fianzas y seguros, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A., Fondo de operación y descuento a la vivienda, Fondo de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda, Fideicomiso para el desarrollo urbano de la Ciudad de México, Dirección General de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la

Vivienda Popular, así como otros organismos tales como: Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, etc. sin embargo el compromiso constitucional de proveer a los trabajadores de una vivienda digna y decorosa, podemos decir no ha sido satisfecho.

CAPITULO TERCERO

FUNDAMENTO DE LA RECUPERACION DE LOS CREDITOS

3. Ley Federal del Trabajo de 1931, Reformas de 1970 y 1972.

Al referirse a los antecedentes de la Ley Federal del Trabajo de fecha 18 de Agosto de 1931, el Dr. Mario de la Cueva señala que "en el mismo año de 1929, en que se hizo la reforma de la fracción X del artículo 73 y del párrafo introductorio del artículo 123 de la Constitución, se formuló un proyecto de Código Federal del Trabajo, redactado por una comisión integrada por los juristas Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñaritu y se le conoce con el nombre de proyecto Porte Gil, en honor al entonces presidente de la República".

Fue el antecedente directo de dicha ley, aún cuando difiere de ella desde muchos puntos de vista, a algunos de los cuales haremos referencia.

1.- El estado patrono.- Decía el artículo tercero del proyecto: "Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y los patronos, inclusive el estado (La Nación, Los Estados y Los Municipios), cuando tengan el carácter de patrono.

Se considera que el estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares".

2.- Contratos de Trabajo.- Consideró el proyecto que existían cuatro contratos: el individual, de equipo, colectivo y contrato ley.

3.- Trabajo de Campo.- Incluyó en los contratos de trabajo, el de aparcería, reglamentando minuciosamente las relaciones entre estos trabajadores y los dueños de fincas rústicas.

4.- Contratos especiales.- Se reglamentaron además del trabajo del campo, el minero, ferrocarrilero, trabajo a domicilio y de los aprendices.

Los artículos 5 a 7 trataban de la asociación profesional, de las huelgas y de los riesgos profesionales respectivamente.

El proyecto fue objeto de numerosas críticas encontrando oposición entre las agrupaciones de trabajadores y aún de los patrones lo que hizo que fuera retirado. Dos años después en 1931, se celebró en la Secretaría de Industria y Comercio una convención obrero patronal cuyas ideas sirvieron para reformar el proyecto Portes Gil y formar uno nuevo, en cuya redacción tomó parte principal el Lic. Eduardo Suárez .

Una vez autorizado por el Presidente de la República, Ingeniero Ortiz Rubio, fue enviado al Congreso, el que, con algunas modificaciones, lo aprobó el 18 de agosto de 1931.³⁸

Las disposiciones que en materia habitacional contiene la ley que se comenta son las siguientes:

CAPITULO IV DEL SALARIO

Artículo 86.- Para fijar el importe del salario en cada clase de trabajo, se tendrán en cuenta la cantidad y calidad del mismo. Entendiéndose que para trabajo igual, desempeñado en puesto... debe corresponder salario igual, comprendiendo en éste tanto

³⁸ - DE LA CUEVA, Mario, DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO; Tomo I, tercera Ed., Porrúa, México, D.F., P.P. 140 a 142.

los pagos hechos por cuota diaria, como las gratificaciones, percepciones, habitación y... a cambio de su labor ordinaria sin que puedan establecer diferencias por ...

Artículo 91.- El salario no deberá retenerse en todo o en parte por concepto de multas. Cuando el trabajador contraiga deudas... o rentas de cualquier especie, el patrón podrá descontar la parte del salario... la que nunca podrá ser mayor del treinta por ciento...

Fuera de las excepciones antes expresadas... el salario no deberá ser retenido, ni descontado o reducido en forma ni en cantidad alguna.

CAPITULO VII.- DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PATRONOS

Artículo III.- En toda negociación agrícola industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán de medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieran dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán esta obligación.

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

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.

CAPITULO XVII. DEL TRABAJO DEL CAMPO

Artículo 197.- Son obligaciones especiales del patrón en el trabajo del campo: Fracción I.- Suministrar gratuitamente habitación que reúna las condiciones sanitarias indispensables para la protección de la vida y la salud de los trabajadores...

REFORMAS DE 1970

Desde 1960, siendo Presidente de México el Lic. Adolfo López Mateos, se manejaba la idea de elaborar una nueva Ley del Trabajo, por lo que acordó formar una comisión que se abocara a este propósito, sin embargo, no culminaron el trabajo. Posteriormente el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, Jefe del Poder Ejecutivo convocó de nuevo a la comisión, a la que se agregó el Lic. Alfonso López Aparicio, una vez formulado el anteproyecto, el presidente ordenó se pusiera a disposición de las organizaciones obreras y patronales para que emitieran sus puntos de vista, a pesar de la opinión contraria del sector patronal, la iniciativa fue enviada al Congreso de la Unión en diciembre de 1968.

Por la trascendencia del asunto que se trataba se le había dado participación a todos los sectores nacionales que tuvieran interés. El Diputado obrero Blas Chumacero Sánchez, se refirió específicamente al problema de la habitación para los trabajadores señalando:

"En materia de habitación para los trabajadores, la ley vigente había dejado incumplida la obligación consignada en el Artículo 123 constitucional, condicionaba su observancia a

una reglamentación, no prevista por el texto fundamental. A cincuenta y dos años de distancia todavía los trabajadores no han disfrutado de hogar... La ley que está por aprobarse dará, sin duda alguna vigencia al mandato... podrán disfrutar de una habitación..."

Los Artículos relativos a las "Habitaciones para los trabajadores" establecían:

Artículo 136.- Están obligadas a proporcionar habitaciones a sus trabajadores: I.-Las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, situadas fuera de las poblaciones si la distancia entre unas y otras es mayor de 3 kilómetros o cuando, si es menor no exista un servicio ordinario y regular de transportación para personas; y II.- Las mismas empresas mencionadas en la fracción anterior, situadas dentro de las poblaciones cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

Artículo 138.- Las habitaciones deberán ser cómodas e higiénicas.

Artículo 139.- Los trabajadores de planta permanentes, con una antigüedad de un año, por lo menos, tienen derecho a que les proporcionen habitaciones.

Artículo 141.- Las empresas que dispongan de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, lo pondrán en conocimiento del sindicato o de los trabajadores, si no se ponen de acuerdo, podrán los trabajadores acudir ante la junta de conciliación y arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 782 y siguientes.

Artículo 142.- Si la empresa no dispone de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores o no puede adquirirlas por algún título legal, lo podrá en conocimiento del sindicato o de los trabajadores.

Artículo 143.- En el caso del Artículo anterior, los sindicatos de trabajadores y las empresas, dentro del término de tres años, contados a partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, o desde el día siguiente a la terminación... establecerán en convenios las modalidades para el cumplimiento... los trabajadores de confianza convendrán con la empresa las modalidades para que se les proporcionen habitaciones.

Artículo 145.- Los convenios a que se refieren los artículos anteriores contendrán: a) el número de trabajadores con derecho a habitación que la hubieran solicitado; la forma y términos en que las empresas cumplirán con esta obligación; las características de las habitaciones que se construirán, superficie, número de cuartos; si la empresa construye las habitaciones para darlas en arrendamiento, podrá cobrar hasta el seis por ciento anual de valor catastral; si las construyen para darlas en propiedad, cual es la aportación de la empresa y la forma de financiamiento para completar el costo que debe pagar el trabajador; el número de habitaciones que deberá construirse anualmente o dentro del término que se convenga... hasta satisfacer las necesidades de todos los trabajadores.

Artículo 146.- Para la asignación de las habitaciones a los trabajadores, tendrán preferencia los más antiguos, en caso de igual antigüedad los jefes de familia y los sindicalizados también la tendrán.

Artículo 150.- Si las habitaciones se dan en arrendamiento a los trabajadores, las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las reparaciones; los trabajadores tienen la obligación de pagar las rentas, cuidarlas como si fueran propias, avisar a la empresa los deterioros que observen de las viviendas y en caso de terminación de las relaciones de trabajo, desocupar las habitaciones dentro de un término de 45 días; tienen prohibido subarrendar y utilizar las habitaciones para fines distintos a los señalados en el otorgamiento.

Artículo 151.- Los trabajadores tendrán derecho, entretanto se les entregan las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios... la compensación se fijará en consideración al tipo de habitación...

Artículo 152 y 153.- Los trabajadores y las empresas tendrán derecho a ejercitar las acciones que respectivamente les correspondan por el incumplimiento a las obligaciones de este capítulo³⁹

REFORMAS DE 1972

El 24 de diciembre de 1971 la Cámara de Diputados recibió la Iniciativa para reformar los Artículos 97 Fracción II y III; 136 al 151, inclusive 782 y la adición al Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

ARTICULO 97.- Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación descuento o reducción, salvo en los casos siguientes: Fracción II.- Pago de rentas a que se refiere el Artículo 151. Este descuento no podrá exceder del diez por ciento del salario.

³⁹. - ROCHA BANDALA, Juan Francisco, Habitación al Trabajador Obligación Social Solidaria, Grafite, México, D.F., 1981, p.p. 62 a 68.

Fracción III.- Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores... Asimismo, a aquellos trabajadores que les hayan otorgado un crédito para la adquisición de viviendas ubicadas en conjuntos habitacionales financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se les descontará el 1% del salario a que se refiere el Artículo 143 de esta Ley, que se destinará a cubrir los gastos que se erogan por concepto de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional de que se trate. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder el 20% del salario.

ARTICULO 110.- Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes: Fracción II.- Pago de renta a que se refiere el Artículo 151 que no podrá exceder del quince por ciento del salario.

Fracción III.- La fracción III de ste artículo es igual a la III del Artículo 97 con excepción del último renglon al que se agrego "y no podrán exceder el 20% del salario".

TITULO CUARTO

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS PATRONES

CAPITULO I OBLIGACIONES DE LOS PATRONES

ARTICULO 132 Fracción XXVI.- Hacer las deducciones previstas en las fracciones IV del Artículo 97 y VII del Artículo 110, y enterar los descuentos a la institución bancaria acreedora o en su caso al Fondo...

CAPITULO III HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES

Los Artículos 136 a 152, podemos decir sustentan en forma significativa el sistema de crédito de INFONAVIT como se aprecia a continuación:

ARTICULO 136.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, esta obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar... el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.

ARTICULO 138.- Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por su organismo integrado en forma tripartita...

ARTICULO 141.- Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de provisión de las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores...

Fracción III.- En caso de que el trabajador hubiere recibido crédito del Instituto, las cantidades a que tuviere derecho..., se aplicarán a la amortización del crédito, salvo en los casos de incapacidad total permanente o de muerte..., si después de hacer la aplicación... quedase saldo a favor del trabajador se le entregará a este el monto correspondiente.

ARTICULO 143.- Para los efectos de este capítulo el salario a que se refiere el Artículo 136 se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación..., no se tomarán en cuenta...

ARTICULO 145.- Los créditos que se otorguen por el organismo que administre el Fondo Nacional de la Vivienda, estarán cubierto por un seguro, para los casos previstos en la Fracción I del Artículo 141 antes señalado.

ARTICULO 150.- Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al Instituto.

ARTICULO 151.- Cuando las habitaciones se den en arrendamiento a los trabajadores, la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca y se observarán las normas siguientes: I.- Las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las reparaciones...

II.- Los trabajadores tienen la obligación de : pagar las rentas, cuidar de la habitación, manifestar los deterioros que observen y desocupar las habitaciones, a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de 45 días.

III.- Está prohibido a los trabajadores subarrendar las habitaciones y utilizarlas en forma distinta a los fines en que fueron arrendadas.

ARTICULO 152 y 153.- Los trabajadores y las empresas tendrán derecho a ejercitar ante las juntas de conciliación y arbitraje, las acciones que respectivamente, deriven del incumplimiento de las obligaciones que impone este capítulo.⁴⁰

⁴⁰.-CAVAZOS FLORES, BALTASAR, ET AL, Nueva Ley Federal del Trabajo, Trillas, México, D.F., 1994, P.P. 153, 155, 156, 178, 202, 210 a 215.

Las reformas a la Fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1972; determinaron la obligación de las empresas de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, la cual se cumplirá mediante las aportaciones que hagan, a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores, y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente.

Como consecuencia a dichas reformas, fue necesario modificar el Capítulo III del Título cuarto de la Ley Federal del Trabajo y la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, transformando sustancialmente la naturaleza de las obligaciones que los patrones tenían respecto de sus trabajadores en materia de vivienda y haciéndola extensiva a la totalidad de las personas sujetas a una relación de trabajo.

Por lo cual se puede considerar que las reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1972, complementaron a las de la Fracción XII del Artículo 123 de la Constitución y a la expedición de la Ley de INFONAVIT, recayendo en ambos ordenamientos el nuevo régimen habitacional.

3.1 LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

INFONAVIT inició sus actividades el día 1o. de mayo de 1972. A partir de esa fecha, el Gobierno Federal, el Sector Empresarial y el de los Trabajadores, unieron sus esfuerzos

para que el nuevo Organismo pudiera hacer frente al grave problema habitacional de los trabajadores de México, durante tantos años postergado.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda es un Organismo de Servicio Social y de Integración Tripartita surgido de una Reforma a la fracción XII del artículo 123 Constitucional y del Capítulo Habitacional de la Ley Federal del Trabajo de 1970.

Dentro del régimen de este Instituto los trabajadores subordinados y regidos por el apartado "A" de la Ley Federal del Trabajo, tienen derecho a dos prestaciones básicas: crédito barato y suficiente para vivienda y el fondo de ahorro que se constituye con las aportaciones del 5% que enteran los patrones a favor de sus trabajadores.

Desde su inicio, el INFONAVIT ha otorgado créditos para vivienda, pero al mismo tiempo generó oferta promoviendo la construcción de habitaciones. Asimismo, sus programas de vivienda se ubican dentro de una estrategia encaminada tanto a promover vivienda y a generar demanda efectiva, como a crear empleo, descentralizar el desarrollo, estimular a la pequeña y mediana empresa e incentivar la investigación tecnológica ⁴¹

Lo anterior se deriva de lo que los artículos 1o al 5o. de la Ley que nos ocupa, establecen: **Artículo 1o.-** Esta Ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República.

⁴¹.- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA.- "Boletín Informativo" No. 23, México, D.F., 1974, Pág. 35.

Artículo 2o.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la ciudad de México.

Artículo 3o.- El Instituto tiene por objeto: Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; establecer y operar un Sistema de Financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas... Coordinar y Financiar Programas de Construcción de Habitaciones... Lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado A del artículo 123 y ...

Artículo 4o.- 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.

Artículo 5o.- El patrimonio del Instituto se integra:

- I.- Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones...
- II.- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;
- III.- Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y

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

Los artículos 6 a 28 se refieren a: La estructura orgánica del Instituto, representación; número de miembros que integran cada órgano, atribuciones y funciones; duración del cargo; y la periodicidad en que deberán reunirse.

Artículo 6o.- Los órganos del Instituto serán: La Asamblea General, El Consejo de Administración, La Comisión de Vigilancia, El Director General, Dos Directores Sectoriales, La Comisión de Inconformidades y de Valuación y Las Comisiones Consultivas Regionales.

Artículo 7o.- La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto, y se integrará en forma tripartita con 45 miembros designados: Los miembros de la Asamblea durarán en su cargo 6 años.

Artículo 9o al 11o.- La Asamblea General deberá reunirse por lo menos dos veces al año, serán presididas en forma rotativa, en el orden que establece el artículo 7o, por el miembro que cada una de las representaciones designe. Las atribuciones de la Asamblea General son las siguientes:

- a) Examinar y en su caso aprobar, en el último trimestre del año; el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y financiamiento del Instituto para el siguiente año, así como dentro del primer cuatrimestre, 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.

c) Expedir los reglamentos del Instituto.

Artículo 12 a 15.- El Consejo de Administración estará integrado por 15 miembros designados por la Asamblea General, sesionará por lo menos, una vez al mes y tendrá las atribuciones y funciones que a continuación se indican:

- a) Decidir, a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto, según artículo 66 fracción II;
- b) Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquellas que requieran acuerdo de la Asamblea General;
- d) Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General de los presupuestos de ingresos y egresos, planes de labores y financiamiento, así como de estados financieros e informe de actividades formulados por la Dirección General.
- e) Presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación los reglamentos del Instituto.
- g) Aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder... El Consejo de Administración procurará que dichos gastos sean inferiores al límite señalado.
- l) Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos

- j) Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del fondo nacional... Estas reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal.

- m) Las demás que le señale la Asamblea General.

Artículo 17 y 18.- La Comisión de Vigilancia se integrará con 9 miembros designados por la Asamblea General, cada una de las representaciones propondrá 3 miembros con los suplentes respectivos, durarán en su cargo 6 años y presidirán la Comisión en forma rotativa, teniendo las siguientes atribuciones y funciones:

Vigilar que la Administración de los Recursos y los Gastos, así como las operaciones se hagan de acuerdo con las disposiciones... Practicar auditoría de los estados financieros y comprobar cuando lo estime...

Artículo 19.- La Comisión de Vigilancia designará un Auditor Externo... para auditar y certificar los estados financieros... podrá sugerir las modificaciones y reformas que a su juicio convenga...

Artículo 22 y 23.- El Director General será nombrado por la Asamblea General, a propuesta del Presidente de la República. para ocupar dicho cargo, es requisito sea mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa. El Director tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

- a) Representar legalmente al Instituto con todas las facultades, las cuales podrá delegar... asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración con voz, pero sin voto; ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración.

- b) Presentar al Consejo de Administración, los estados financieros y el informe de actividades, los presupuesto de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y financiamiento para el año siguiente.

- c) Presentar a la consideración del Consejo un informe mensual y los programas de financiamiento y de créditos a ser subastados, según las fracciones I y II del Artículo 42.

Artículo 24.- La Asamblea General, e propuesta de los representantes de trabajadores y patronos, nombrará a 2 Directores Sectoriales que servirán de enlace con el Director General.

Artículo 25.- La Comisión de Inconformidades y de valuación, se integrará en forma tripartita con un miembro por cada representación, por cada miembro propietario se designará un suplente. La Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patronos, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios; en los términos del reglamento correspondiente...

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... una vez tramitadas... presentará un dictamen sobre las mismas al Consejo de Administración...

Artículo 26.- Las Comisiones Consultivas Regionales, se integrarán en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General. Su funcionamiento se determinará conforme al reglamento que para tales efectos apruebe la propia asamblea.

Artículo 27.- Las Comisiones Consultivas Regionales tendrán las atribuciones y funciones siguientes: Sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y características de las habitaciones de la región susceptibles de ser financiadas; opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones; las de carácter administrativo que establezca el reglamento de las Delegaciones Regionales y las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General.

Artículo 28.- En la Asamblea General, corresponderá emitir un voto a los representantes del Gobierno Federal y uno a los representantes de los trabajadores y de los patrones. En el Consejo de Administración y en las Comisiones de Vigilancia y de Inconformidades, cada uno de sus miembros tendrá un voto.⁴²

⁴².- INFONVIT, Disposiciones Legales, Atril, México, D.F., 1993, P.P.101 a 112.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

El Lic. Nestor de Buen Lozano, al referirse en su obra de Derecho de Trabajo a los órganos del Instituto, señala que: "Para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que deben de intervenir en la designación de sus representantes en la Asamblea General, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social expidió unas "Bases" el día 24 de abril de 1972 que fueron publicadas al día siguiente en el Diario Oficial como resultado de dichas bases, con una celeridad envidiable, el mismo día 25 de abril el Secretario del Trabajo formuló la relación de dichas organizaciones, misma que fue publicada en el Diario Oficial del 26 de abril de 1972.

Dichas Organizaciones son las siguientes:

Por los trabajadores,

- I.- La Confederación de Trabajadores de México (CTM).
- II.- La Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC).
- III.- La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y la Confederación Obrera Revolucionaria (COR), además de los sindicatos: Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, de Trabajadores Ferrocarrileros, y el Mexicano de Electricistas, las cuales tienen derecho de asignar respectivamente a 8, 2 y 1 miembros propietarios e igual número de suplentes.

Por el Sector Empresarial,

IV.- La Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) con derecho a designar respectivamente a 8,4 y 3 miembros titulares y sus suplentes.

¿De qué procedimiento se valió la Secretaría para contar la mayor representación de estos organismos y para determinar la proporción que cada uno de ellos podía nombrar?, es algo que no ha trascendido a la realidad.⁴³

Artículo 29.- Son obligaciones de los patrones: Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de esta Ley; efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda... Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas. A fin de que las Instituciones de crédito puedan individualizar dichas aportaciones, los patrones deberán proporcionar a las mismas, información relativa a cada trabajador...

Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios conforme a lo previsto en los Artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto...

Artículo 30.- Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el Artículo anterior, así como su cobro tienen el carácter de fiscales. Ei

⁴³.- DE BUEN LOZANO, Nestor, Derecho del Trabajo, Tomo II, Cuarta Ed., Porrúa, México D.F., 1981 P.P. 268 A 270.

Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo, esta facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación para:

- I. Determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos... Las facultades del Instituto para comprobar el cumplimiento... se extinguen en el término de 5 años no sujeto a interrupción contado a partir de... La prescripción de los créditos fiscales correspondientes se sujetará a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.
- II.- Recibir en sus oficinas o a través de las instituciones de crédito los pagos... Las cantidades que se obtengan... deberán ser acreditadas en la subcuenta de vivienda... En caso de que no se realice el abono respectivo, se causarán recargos en contra del Instituto y a favor del trabajador, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.
- III.- Realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal.
- IV.- Resolver en su caso, el recurso de oposición su procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad...

Artículo 31.- Para la inscripción de los patrones y de los trabajadores en el Instituto, se tomarán como base los padrones fiscales, en los términos que fije el instructivo...

Artículo 32.- En el caso de que el patrón no cumpla con la obligación de inscribir al trabajador o de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que debe enterar, los trabajadores tienen derecho de acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes; sin que ello releve al patrón...

Artículo 34.- El trabajador tendrá derecho, en todo momento, a obtener información del Instituto o del patrón, sobre el monto de las aportaciones a su favor, así como de los descuentos...

Artículo 35.- El pago de las aportaciones señaladas en el Artículo 29, será por bimestres vencidos, a más tardar el día 17 de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año. Los patrones realizarán los pagos en la Institución de crédito de su elección.

Artículo 36.- Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda señaladas en la fracción II del Artículo 29 citadas, se efectuarán mediante el depósito de los recursos correspondientes en instituciones de crédito, para su abono en las subcuentas de vivienda... dichas cuentas deberán contener para su identificación el registro federal de contribuyentes del trabajador.

Artículo 39.- El saldo de las subcuentas de vivienda pagará intereses en función del remanente de operación del Infonavit. Para tal propósito, el Consejo de Administración, procederá a estimar los elementos del activo y del pasivo del Instituto en cada ejercicio...

Con relación a la obligación patronal, forma y términos para cumplir con ella el Lic. Juan Francisco Rocha Bandala, señala: "De acuerdo con el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo", toda empresa agrícola, industrial... está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio". De esto se desprende que la obligación patronal es indirecta y se lleva a cabo, o se cumple, mediante la aportación del 5%... de tal forma que la obligación directa recae en el Instituto que maneja el Fondo Nacional.

De esta obligación de aportar el 5%, que podríamos denominar primaria, se desprenden una serie de obligaciones secundarias, indispensables para que aquella sea determinada y cumplida. Dentro de ellas se encuentran: Inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos de alta o baja, modificaciones de salario... Hacer los descuentos a los salarios de los trabajadores en los términos de los Artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, Informar a sus trabajadores sobre el monto de las aportaciones a su favor y de los descuentos hechos a sus salarios... Exhibir ante el Instituto los comprobantes de entero de las aportaciones.⁴⁴

Artículo 40.- El trabajador que cumpla 65 años de edad o adquiera el derecho a disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez,... tendrá derecho a que la Institución de crédito que lleve su cuenta individual de ahorro para el retiro, le entregue

⁴⁴.- ROCHA BANDALA, Juan Francisco, OP CIT. P.P. 148 y 149.

por cuenta del Instituto, los fondos de la subcuenta de vivienda... a fin de adquirir una pensión vitalicia o bien entregándoselos al propio trabajador en una sola exhibición.

Los planes de pensiones, serán sólo los que reúnan los requisitos que establezca la Secretaría de Hacienda.

El trabajador titular de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, deberá a la apertura de la misma designar beneficiarios. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier tiempo pueda el trabajador efectuar cambios. En caso de fallecimiento del trabajador, la institución de crédito entregará a los beneficiarios designados el saldo de la cuenta individual de ahorro.

A falta de los beneficiarios, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el Artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

ARTICULO 41o.- El trabajador tendrá derecho de elegir la vivienda nueva o usada, a la que se aplique el importe del crédito que reciba... misma que podrá o no ser parte de conjuntos habitacionales...

Cuando un trabajador hubiere recibido crédito del Instituto, éste le otorgará a partir de la fecha en que haya dejado de prestar sus servicios a un patrón, una prórroga sin causa de intereses en los pagos de amortización... Para tal efecto, el trabajador acreditado deberá dar aviso al Instituto dentro del mes siguiente a la fecha en que deje de prestar sus servicios al patrón. La prórroga tendrá un plazo máximo de 12 meses, independientemente de que exista litigio en trámite sobre la subsistencia de la relación de

trabajo y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.

Si el espíritu del legislador fue proteger temporalmente al acreditado cuando más lo necesita, o sea cuando se termina su relación de trabajo ya que no cuenta con recursos para la amortización del mismo, se estima que es insuficiente el plazo de que dispone el trabajador para solicitar la prórroga, por lo que se propone ampliarlo cuando menos a tres meses, o bien conceder en todo tiempo este derecho a condición de que lo ejerza una sola vez durante todo el proceso de amortización de su crédito, independientemente del régimen en que se encuentre.

ARTICULO 42o.- Los recursos del Instituto se destinarán:

i.- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de depósitos a su favor. El importe de éstos deberá aplicarse: A la adquisición en propiedad de habitaciones, a la construcción, reparación, ampliación o mejoras, al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores;

ii.- Al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto. Estos financiamientos sólo se concederán por concurso... Asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, financiamiento que éstas hayan otorgado... El Instituto en todos los financiamiento que otorgue, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales...

III.- Al pago de capital e intereses de la subcuenta de vivienda de los trabajadores en los términos de ley;

Los contratos y las operaciones relacionadas con los inmuebles a que se refiere este artículo... estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, derecho o contribuciones de la federación... el impuesto predial y los derechos por consumo de agua, así como las donaciones y equipamiento urbano se causarán...

Los contratos y las operaciones a que se refiere el párrafo anterior, así como la constitución del régimen de propiedad en condominio... podrán hacerse constar en documentos privados, ante dos testigos, e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad que corresponda.

Los beneficios otorgados por el presente artículo a los programas habitacionales... se harán extensivos a los trabajadores derechohabientes de este Instituto, que realicen operaciones, de compra de casa habitación por medios distintos a los del Instituto...

ARTICULO 43o.- Las aportaciones, así como los descuentos para cubrir los créditos que reciban las instituciones, deberán ser invertidos a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción... dichos recursos deberán invertirse en créditos a cargo del Gobierno Federal...

ARTICULO 43o BIS.- Al momento en que el trabajador reciba crédito del Instituto, el saldo de la subcuenta de vivienda de su cuenta individual se aplicará como pago inicial...

Durante la vigencia del crédito, las aportaciones patronales a su favor se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del trabajador.

ARTICULO 44o.- El saldo de los créditos se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general del D.F.

Asimismo, los créditos devengarán intereses sobre el saldo, a la tasa que determine el Consejo de Administración, la cual no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos. Los créditos se otorgarán a un plazo no menor de 30 años.

ARTICULO 46o.- En la aplicación de los recursos se considerará lo siguiente:

- 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 construcciones habitacionales;

ARTICULO 47o.- El Consejo de Administración expedirá las reglas para el otorgamiento del crédito, las cuales tomarán en cuenta entre otros factores la oferta y demanda regional de vivienda, el número de miembros del núcleo familiar, antigüedad de aportaciones y saldo, así como el salario. Los trabajadores podrán recibir crédito del Instituto por una sola vez.

ARTICULO 48o.- El Consejo de Administración mediante disposiciones de carácter general... determinará los montos máximos de los créditos que otorgue el Instituto, en función de, los ingresos de los trabajadores acreditados así como el precio máximo de venta de las habitaciones...

ARTICULO 49o.- Los créditos que otorga el Instituto se darán por vencidos en forma anticipada, cuando sin su consentimiento los deudores enajenen o graven las viviendas en favor de personas que no tengan el carácter de derechohabientes y sin que haya mediado autorización previa de aquél para garantizar el pago... en caso de que arrenden las viviendas o transmitan su uso o incurran en violación... será motivo de rescisión.

En tal caso, las cantidades que haya cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a título de pago por el uso de la misma.

ARTICULO 51o.- Los créditos que otorgue INFONAVIT, estarán cubiertos por un seguro para los casos de: Incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o sus beneficiarios de las obligaciones... Para estos efectos se entenderá por incapacidad total permanente, la pérdida de las facultades o aptitudes de una persona que la imposibilite para trabajar... el costo del seguro quedará a cargo del Instituto. Lo que se conoce como Monto Aseguro.

Tratándose de incapacidad parcial permanente del 50% o más o invalidez definitiva, en los términos de la Ley del Seguro Social, también será liberado el trabajador, siempre y cuando no sea sujeto de una nueva relación de trabajo por un periodo mínimo de 2 años,

lapso durante el cual gozará de una prórroga sin causa de intereses, para el pago de su crédito...

A diferencia de la prórroga opcional que por un año concede el Artículo 41, ésta es forzosa por dos años, una vez que transcurran procederá la liberación de adeudo.

Los acreditados podrán manifestar expresamente su voluntad, en el acto de otorgamiento o posteriormente, para que en caso de muerte, la liberación de las obligaciones... así como la adjudicación del inmueble libre de aquellos, se haga en beneficio de las personas que designen conforme el artículo 40 de esta Ley con la prelación ahí establecida... en caso de controversia, el Instituto procederá exclusivamente a la liberación referida y se abstendrá de adjudicar el inmueble.

ARTICULO 52o.- En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos... se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad. El reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que podrá interponer el recurso.

El reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del INFONAVIT, preve en su capítulo tercero el recurso del mismo nombre a que se refiere el ordenamiento anterior, el cual se caracteriza por lo siguiente:

DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

- Procede contra las resoluciones individualizadas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, que los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones estimen lesivas de sus derechos. No serán recurribles las resoluciones de carácter general.

- El escrito con que se interponga el recurso deberá contener: Los datos de identificación del promovente y/o representante, así como los del tercero (s) interesados si los hubiere, y las razones por las que considera se lesionan sus derechos, acompañando las pruebas y copias necesarias para dar vista a los terceros interesados. En caso de que el escrito fuera impreciso o incompleto se requerirá al promovente por una sola vez para que lo aclare en el término de diez días, en caso contrario, será desechado de plano.

- El término para interponer el recurso será de 30 días para los trabajadores o beneficiarios y de 15 para los patrones, contando en ambos casos, a partir del día siguiente de la notificación o de aquel en que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido. Los términos y plazos de este reglamento se computarán por días hábiles.

- El recurso será desechado de plano cuando se interponga contra actos no comprendidos en el Artículo 52 de la Ley de INFONAVIT o se presente fuera del término establecido.

- Serán admitidas las pruebas relacionadas estrictamente con la controversia, que no sean superfluas, ni contrarias a derecho o la moral, la prueba confesional no será admisible.

- Una vez admitido el recurso, se dará vista por notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo a los terceros interesados para que manifiesten lo que a su derecho convenga en el término de diez días y acompañen sus pruebas.
- La comisión de Inconformidades tendrá en todo tiempo la facultad de ordenar la práctica de diligencias y podrá otorgar un plazo hasta de diez días para el desahogo de pruebas que lo ameriten o para presentar las que no se acompañaron en el escrito inicial.
- Recibido el expediente del que haya emanado el acto recurrido y en su caso, rendidas las pruebas, la Secretaría de la Comisión formulará dentro de los diez días siguientes proyecto de resolución que será tomado a la misma para que resuelva dentro de los quince días ulteriores.
- Todas las resoluciones y dictámenes de la comisión serán aprobados cuando menos por mayoría de votos, y serán notificadas personalmente o por correo certificado con acuse de recibo a los interesados y por oficio al área del Instituto que corresponda. Dichas notificaciones surtirán efecto al día siguiente en que se hubieren recibido o practicado.
- Las resoluciones del Instituto expresarán la facultad que tienen los interesados para interponer el recurso de inconformidad ante la comisión o en su caso, acudir ante los tribunales competentes, y la circunstancia de que quedan a salvo los derechos de terceros.

ARTICULO 55o.- Independientemente de las sanciones específicas que establece esta Ley, las infracciones a la misma que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto cometan los patrones, se castigarán con multas por el equivalente de 15 a 315 veces el salario mínimo general...

ARTICULO 56o.- El incumplimiento de los patrones para enterar puntualmente las aportaciones y los descuentos a que se refiere el Artículo 29 causará recargos y en su caso, gastos de ejecución, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal.

ARTICULO 57o.- Comete delito equiparable al de defraudación fiscal... y será sancionado con las penas señaladas para dicho delito, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados.

ARTICULO 59o.- Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a realizar aportaciones a la subcuenta de vivienda, siempre y cuando sean por importe mayor al de 10 días de salario mínimo general vigente en el D.F. Dicha subcuenta continuará rigiéndose...

ARTICULO 64o.- 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 de descuento del 1% del salario...

ARTICULO 66o.- 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 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tendrá las siguientes facultades: I.- La Secretaría de Hacienda, vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan a los presupuestos de Ingresos corrientes y de los financiamientos deberán ser aprobados por esta Secretaría.

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 la información contable pudiendo verificar... Asimismo vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas...

No son aplicables a INFONAVIT, las disposiciones de la ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

ARTICULO 68o.- El Instituto se considerará de acreditada solvencia y no estará obligado a constituir depósitos o fianzas legales.⁴⁵

El Lic. Juan Francisco Rocha Bandala, en el Capítulo II de su libro "HABITACION AL TRABAJADOR", cuando alude a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, señala: De las cuotas y de los créditos.- "A diferencia de lo que sucede en el régimen del Seguro Social, y atendiendo a la obligación original de los patrones, las aportaciones al INFONAVIT no son tripartitas... Lo importante del sistema, es que el 5% que aporta el patrón por cada trabajador, aunque ingresa al patrimonio del Instituto, constituye un depósito para el trabajador por lo que es desde el principio, su

⁴⁵.- INFONAVIT, Disposiciones Legales, Atril, México, D.F. 1993, P.P. 101 A 135.

patrimonio con un destino prefijado, y que para su disfrute solo requiere el cumplimiento de ciertas condiciones".

Responsabilidades y Sanciones: Como todo régimen de derecho, sujeto a violaciones, la Ley del INFONAVIT, previendo esta posibilidad, establece en los Artículos 55o a 58o las sanciones - desde patrimoniales hasta corporales - a que se hacen acreedores los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones que no cumplan con o que se aprovechen para sacar provecho ilícito de las prestaciones señaladas por la ley.⁴⁶

3.2 Reglamento para efectuar y enterar descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El reglamento vigente, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1982, ha sido reformado el 26 de noviembre de 1984, 22 de enero de 1986 y 9 de agosto de 1989, contiene las disposiciones siguientes:

Artículo 10.- "El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, notificará al patrón de manera fehaciente, el nombre de su trabajador o trabajadores a quienes les haya adjudicado un crédito así como la tasa o importe de la amortización y de la cuota del 1% para gastos de administración...

La manera fehaciente a través de la cual el INFONAVIT notifica al patrón acerca de su trabajador o trabajadores que han sido beneficiados con un crédito, es con el "aviso de retención de descuentos", cuyo análisis será realizado en el cuarto capítulo.

⁴⁶.- ROCHA BANDALA, Juan Francisco, Op. cit. P.P. 152 a 157

Artículo 3o.- El entero de los descuentos realizados, se hará en las oficinas del propio Instituto o en las de las Sociedades Nacionales de Crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto se llenarán las formas que autoricen la citada Secretaría y el Instituto.

La que apruebe este último deberá contener, cuando menos; Nombre o denominación social del patrón y su registro federal de contribuyentes; Número del expediente del patrón en el INFONAVIT; Nombre y apellidos del trabajador; Bimestre y año a que corresponden los descuentos; Número de crédito; Porcentaje de descuento o cuota fija; Importe del abono; Importe de la cuota de mantenimiento; Percepción bimestral del trabajador; Importe total del pago; Nombre y firma del patrón o su representante.

El entero de los descuentos se hará a más tardar el día 15 o al día siguiente hábil si aquél no lo fuere, del mes siguiente al bimestre al que corresponda efectuar las aportaciones del 5% sobre el salario integrado de sus trabajadores.

No obstante estar vigente esta disposición, el día 11 de mayo de 1992 se publicó el siguiente aviso: "De conformidad con el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero del año y en los términos del acuerdo por el que se establecen las "Reglas Generales sobre el sistema de ahorro para el retiro" publicadas en el Diario Oficial el día 30 de abril de 1992, los patrones deberán efectuar el pago de las aportaciones...

1. El pago de las aportaciones del 5% para el fondo nacional de la vivienda deberá efectuarse ante la institución de crédito de la preferencia del patrón, utilizando los formatos SAR-01-1 Y SAR-02-1, independientemente de que al trabajador al que corresponda el pago tenga crédito vigente del INFONAVIT o que aún no se le haya otorgado.

No obstante que el formato SAR-01-1 señala... A partir del 3er bimestre de 1992, el pago de las aportaciones se efectuará a más tardar los días 17 del mes inmediato siguiente al bimestre que corresponda o sea los días 17 de los meses de julio, septiembre y noviembre de 1992 y enero de 1993.

Como puede apreciarse, este aviso señala para el entero de los descuentos una fecha diferente a la del reglamento que nos ocupa, lo cual se funda a su vez en la reforma al Artículo 35 de la Ley de INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial el día 24 de febrero de 1992.

Artículo 4o.- "El Instituto enviará periódicamente a los patrones que tengan trabajadores a quienes se haya otorgado un crédito, las formas autorizadas para el entero bimestral de los descuentos, y en las cuales se encontrarán consignados los datos de dichos trabajadores..."

A este respecto, se comenta que el envío de las formas autorizadas se realiza anualmente, haciendo entrega directa a las empresas en el domicilio que de ellas se tiene registrado.

Artículo 5o.- "En todo caso la falta de recepción de las formas a que se refiere el artículo anterior, no exime al patrón de la obligación de efectuar y enterar los descuentos previstos en la Ley del Instituto"...

La obligación de retener y enterar se fundamenta en los artículos 97 fracción III, 110 fracción III, 141 fracción III y 143 de la Ley Federal del Trabajo, 29 fracción III, 39 de la Ley de INFONAVIT, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11 Y 12 del reglamento motivo de análisis.

Artículo 6o.- El patrón deberá iniciar los descuentos a partir del bimestre de aportación siguiente a aquél en que reciba el "Aviso para retención de Descuentos" del Instituto.

Se hace notar que los avisos de retención de descuentos, utilizado a partir de noviembre de 1992.

- Señalan que los patrones deberán retener "a partir del día siguiente" al que reciban este aviso. La inconsistencia de contenido entre los dos avisos de retención, no ha podido ser explicado, sin embargo, como ambos se encuentran vigentes es necesario se aclaren para evitar mayores confusiones.

Artículo 7o.- "En los casos de nuevos trabajadores a quienes el Instituto haya otorgado crédito, el patrón solamente está obligado a efectuarles descuentos y enterarlos dentro de los plazos legales, cuando reciba del Instituto el "Aviso para Retención de Descuentos".

Artículo 8o.- "El patrón que haya recibido una notificación del Instituto, indicándole la obligación de hacer descuentos a un trabajador con el que no haya tenido, o haya cesado una relación de trabajo, así como cualquier otra circunstancia que afecte la continuidad de la amortización del crédito, comunicará esta situación al Instituto en la forma diseñada expresamente para ello denominada "Talón de Liberación a la Retención" y que recibirá junto con la documentación a que se refiere el Artículo 4o. de este Reglamento.

De la lectura de los dos artículos anteriores, se deriva que el primero de ellos consigna la obligación de retener y enterar condicionada a la recepción del "Aviso para retención de descuentos", mientras que el segundo señala la manera y circunstancias en que el patrón se libera de su obligación.

Artículo 9o.- "El Instituto, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá expedir instructivos con el objeto de facilitar la recuperación de los créditos otorgados a los trabajadores".

Artículo 11o.- Para determinar el salario diario base, tanto del cálculo de las aportaciones como de los descuentos a que se refiere el Artículo 29 Fracciones II y III de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se estará a las reglas siguientes:

- II.- Si por la naturaleza del trabajo el salario se integra con elementos variables que no puedan ser previamente conocidos, se sumarán los ingresos totales percibidos durante el bimestre inmediato anterior y se dividirán entre el número de días de

salario devengado. Si se trata de un trabajador de nuevo ingreso, se tomará el salario probable que le corresponda en dicho período.

- IV.- En el caso de que se incremente el salario en efectivo por cuota diaria y/o cualquiera de las demás percepciones y prestaciones señaladas en el artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, como consecuencia de una revisión de contrato colectivo de trabajo o por cualquier otra circunstancia, se incrementará el salario base a que dicho precepto se refiere a partir de la fecha en que haya ocurrido el cambio, siguiendo las reglas contenidas en las fracciones anteriores en lo conducente.

El texto de la fracción anterior, corresponde a la modificación publicada en el Diario Oficial el día 8 de agosto de 1989.

Artículo 12o.- Para el caso de incumplimiento o de violación de las disposiciones de este Reglamento, por parte de los patrones, se estará a lo dispuesto en los artículos 55 a 57 de la Ley del Instituto.

TRANSITORIOS:

Tercero.- Los patrones cuyos trabajadores hubieran recibido crédito del Instituto con anterioridad... continuarán descontando del salario por cuota diaria de dichos trabajadores el mismo porcentaje para efectos de la amortización del crédito. Asimismo a partir del segundo bimestre de 1982, iniciará la retención del 1% sobre el salario integrado... para la administración, operación y mantenimiento...

Destacan en este Artículo Transitorio, la aplicación simultánea de dos bases diferentes, ya que para efectos de la amortización de créditos otorgados con anterioridad al 7 de enero de 1982, se aplicará el mismo porcentaje vigente a esa fecha sobre "el salario por cuota diaria", mientras que la retención del 1% será "sobre el salario integrado", situación que se estima incongruente.

3.3 Instructivo para la inscripción de trabajadores y patrones en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores así como para el entero de las aportaciones y de los descuentos al propio Instituto.

El Instructivo vigente, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de mayo de 1982, ha sido reformado el 8 de diciembre de 1984, 31 de julio de 1987 y 19 de septiembre de 1989, contiene las disposiciones siguientes:

Artículo 1.- De conformidad con los Artículos 29 y 31 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y 1o. del reglamento para efectuar y enterar descuentos al propio Instituto, los patrones tienen la obligación de inscribirse y de inscribir a sus trabajadores, así como dar aviso de altas, bajas, modificación de salario y de descontar a sus trabajadores de sus salarios integrados la cantidad que se destine al pago de abonos.

Los patrones acreditarán ante el Instituto el monto de las aportaciones hechas a favor de sus trabajadores mediante la presentación de las formas... o de las que en su caso, autorice la Secretaría de Hacienda... Estas aportaciones se enterarán mensualmente o bimestralmente, según el caso, a través de...

El texto de la Fracción anterior, corresponde a las reformas del 31 de julio de 1987.

Artículo 2o.- Para determinar el salario base tanto del cálculo de las aportaciones, como de los descuentos a que se refiere el Artículo 29 fracciones II y III de la Ley de INFONAVIT, se estará a ...

Son cuatro fracciones las que integran este artículo por ser sustancialmente iguales a las del Artículo II del Reglamento para efectuar y enterar descuentos a INFONAVIT, nos remitimos a su contenido señalando que fueron modificada el 19 de septiembre de 1989.

ARTICULO 3o.-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.

De los Artículos 6o y 7o. se desprende que el INFONAVIT enviará preimpresas las formas fiscales al domicilio de los patrones, que el hecho de no recibirlas no las libera de sus obligaciones, para su cumplimiento deberán obtener las formas "en blanco" en las oficinas Federales de Hacienda, o en las de INFONAVIT, y que si las formas recibidas contienen errores, deberán corregirlas previamente, así como seguir las instrucciones para el caso de omisiones de trabajadores.

Los Artículos 8 a 11 contemplan el derecho de los trabajadores a obtener información relativa a las aportaciones efectuadas a su favor, así como de la forma de acreditar el monto de su fondo de ahorro, dicha información, será proporcionada en todo tiempo a petición de los patrones o en forma directa por los trabajadores.

ARTICULO 12o.- En los términos del Código Fiscal de la Federación, el INFONAVIT devolverá de oficio o a petición de parte, los pagos enterados en exceso y hará las aclaraciones que sean necesarias, en ambos casos, la solicitud deberá contener entre otros los datos siguientes: nombre del patrón, registro federal de contribuyentes, domicilio fiscal, domicilio para oír notificaciones y el número de expediente con el cual se encuentra registrado ante el INFONAVIT.

Los Artículos 13o. a 15o., señalan las instrucciones necesarias para requisitar las formas fiscales indicadas en el artículo 4o., así como para el uso de los datos de identificación que la autoridad fiscal proporcionó a los patrones como contribuyentes.

En los Artículos 16 a 18 de este apartado, se alude de manera general a las formas: "Pago Bimestral de Descuentos al Trabajador", "Aviso para Retención de Descuentos" y Talón de Liberación a la Retención", así como del objeto de aplicación, mientras que en el Artículo 19 encontramos instrucciones a detalle para que los patrones cuenten con suficiente información para cumplir con su obligación de retener y enterar los abonos de sus trabajadores acreditados.

Por considerar que para el proceso de recuperación de los créditos, es fundamental que los sujetos obligados conozcan con claridad los términos en que deben dar cumplimiento, a continuación señalamos los aspectos más importantes.

ARTICULO 19o.- El pago bimestral de descuentos efectuados al trabajador y el Talón de Liberación a la Retención, deberán ser llenados en... así como de este instructivo.

El INFONAVIT, con la información de que dispone, enviará a los patrones las formas denominadas Pago Bimestral de Descuentos Efectuados al Trabajador y el Talón de Liberación de la Retención consignando en el primero, los datos de identificación de los trabajadores acreditados, el patrón deberá:"

- Revisar que la documentación recibida sea completa y que los datos de identificación del patrón y de los acreditados corresponda correctamente.

Para los casos en que no proceda la retención se utilizará el "Talón de Liberación a la Retención", anotando en la casilla identificada como "Motivo" la clave que corresponda.

El talón de liberación citado previene los motivos siguientes: El trabajador nunca ha laborado en esta empresa, el trabajador cuenta con dictamen de incapacidad en los términos de la Ley del Seguro Social que provocó la disolución de la relación de trabajo, fallecimiento, jubilación, baja, y "otras" para alguna causa no prevista en las anteriores.

Si el motivo de la liberación ocurre habiéndose iniciado el bimestre y consecuentemente, le hubieran efectuado descuentos por ese período deberán enterarlos en la misma proporción.

ARTICULO 21o.- El entero de los descuentos se hará a más tardar el día 15 o al día siguiente hábil, si aquel no lo fuere, del mes subsecuente al que corresponda efectuar las aportaciones del 5% sobre el salario integrado de los trabajadores. La vía utilizada para la recepción de los enteros serán las oficinas del INFONAVIT o las de las sociedades

nacionales o Instituciones de crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 22o.- Los descuentos que efectúen los patrones por cuenta de sus trabajadores acreditados, son de carácter fiscal en los términos de los Artículos 29, Fracción III y 30 de la Ley del INFONAVIT. En caso de incumplimiento se estará a lo previsto en el Artículo 12 del reglamento para efectuar y enterar descuentos al propio Instituto.

ARTICULO 23o.- El INFONAVIT podrá exigir el cumplimiento de las obligaciones patronales relativas al entero de los abonos hasta que se dé aviso al Instituto por conducto del talón de liberación a la retención, de la condición que cause la suspensión...⁴⁷

3.4 Reglamento para la continuación voluntaria dentro del régimen del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.

El régimen de continuación voluntaria, es una alternativa excepcional al alcance de todos los trabajadores sujetos al apartado A del Artículo 123 Constitucional, que les permite como su nombre lo indica, la continuación voluntaria de sus derechos y obligaciones con el Instituto, en aquellos casos que dejen de estar sujetos a una relación laboral.

Dicho reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1982. a continuación señalamos las disposiciones más relevantes.

⁴⁷.- INFONAVIT, Disposiciones Legales, Novena Ed., Atril, México, D.F., 1993, P.P. 413 a 429

ARTICULO 1o.- Los trabajadores que tengan cincuenta años cumplidos o más de edad y que dejen de estar sujetos a una relación laboral en los términos del Artículo 41 de la Ley del Instituto y por quienes el patrón o los patrones respectivos hayan hecho aportaciones tendrán derecho a optar por la entrega de sus depósitos o por la continuación voluntaria...

ARTICULO 2o.- Los trabajadores jubilados por quienes el patrón o patrones hayan hecho aportaciones, tendrán derecho a optar por la devolución... o por la continuación de...

Para los efectos de este reglamento se entiende por trabajador jubilado: al que se le haya concedido pensión por el Instituto Mexicano del Seguro Social por vejez, cesantía en edad avanzada, invalidez permanente no profesional o por incapacidad total permanente derivada de un riesgo de trabajo...

ARTICULO 3o.- El trabajador que opte por la continuación voluntaria... deberá satisfacer los siguientes requisitos:

- Presentar solicitud, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la terminación de la relación de trabajo, o de la fecha en que se le haya concedido la jubilación...
- Tener constituidos depósitos a su favor en el Instituto y acreditar su registro..

ARTICULO 4o. a 7o.- Ser formulada por duplicado y la solicitud deberá contener: nombre, registro federal de contribuyentes y domicilio del solicitante, así como del patrón al que

presto sus servicios, salario integrado percibido en los últimos seis meses o de la pensión que reciba, número de crédito en su caso, fecha de formulación y firma del interesado.

Presentada la solicitud el Instituto dispondrá de un término de diez días hábiles para aclaraciones o requerir información complementaria, debiendo resolver en un plazo no mayor a veinte días hábiles posteriores al período de aclaraciones.

El requerimiento y la resolución se notificarán a los interesados por correo certificado con acuse de recibo o personalmente, dicha resolución deberá contener: número de registro del trabajador, salario promedio o el monto de la pensión que servirá de base a la aportación, la fecha a partir de la cual el interesado deberá cubrir las aportaciones y, en su caso, los abonos correspondientes.

ARTICULO 8o a 10o.- Las personas sujetas a este 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.

Para la determinación del importe a cubrir por cada concepto se tomará como base lo siguiente: a).- El salario integrado en los términos del Artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, que hubiese percibido en promedio el trabajador durante los últimos seis meses en que presto servicios.

b).- En el caso de los jubilados, la base será el salario promedio en la fracción anterior o el monto de la pensión en efectivo que disfruten como jubilados.

c).- Cualquiera de las bases señaladas en este artículo no podrá ser inferior al salario mínimo general de la zona de que se trate, ni superior a diez veces dicho salario.

ARTICULO 11o.- El régimen de continuación voluntaria se termina: I.- Por la existencia de una relación laboral; II.-Por declaración expresa al Instituto firmada por el interesado; III.- Porque se dejen de constituir los depósitos durante un período de seis meses, y IV.- Por fallecimiento del interesado.

ARTICULO 12o.- 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 y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus reglamentos.

ARTICULO 14o.- Una vez que el Instituto dicte y notifique la resolución concediendo la continuación voluntaria, los interesados tendrán los mismos derechos y obligaciones que los del régimen ordinario de acuerdo con las siguiente reglas:

Los derechos a que básicamente se refiere este artículo, son los de continuar los trámites y a obtener en su caso el crédito, cuando se encuentran en proceso de asignación de este y dejan de prestar servicios a patrón, ya sea por causales de jubilación o por otras razones, en cuyos casos el derecho al crédito queda en suspenso durante seis meses contados a partir de la fecha de jubilación y de 18 meses en supuestos diferentes...

ARTICULO 15o.-El Instituto podrá expedir los instructivos que considere necesarios para facilitar el cumplimiento del presente reglamento. Dichos instructivos se expedirán de

acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito público o con el Instituto Mexicano del Seguro Social cuando sea necesaria la intervención de esas dependencias.

3.5 Sistema de Ahorro para el Retiro SAR.

Con fecha 30 de abril de 1992 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se establecen reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro", teniendo como antecedentes diversas adiciones, reformas y derogaciones a la: Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley del Seguro Social y Ley del Impuesto sobre la Renta, publicadas el 24 de febrero del mismo año.

Dicho sistema se constituyó con: las subcuentas del Fondo Nacional de la Vivienda y la del Seguro de Retiro, creadas como obligaciones de los patrones para beneficio de los trabajadores, en los términos de los artículos 29 y 183-A y B de la ley de INFONAVIT y del Seguro Social respectivamente, que a la letra dicen:

ARTICULO 29.- Son obligaciones de los patrones:

Fracción II.- Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito para abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro abiertas a nombre de los trabajadores...

183-A Los patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas correspondiente al ramo de Retiro...

183-B Las cuotas a que se refiere el artículo anterior, serán por el importe equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador.

A partir de 2º bimestre de 1992, la obligación patronal de cubrir las aportaciones del 5% mediante la formas fiscales HISR 2 y HISR 90 que se enteraban ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue sustituida a través de los formatos SAR 01 y 02 debiendo pagarse exclusivamente en las instituciones de crédito.

Por lo que puede afirmarse, que el SAR quitó la responsabilidad a la Secretaría de Hacienda para otorgársela a la banca comercial. Durante 20 años el INFONAVIT dependió de la información de la Secretaría anteriormente señalada para integrar el Fondo de Ahorro de los trabajadores, sin lograr resultados satisfactorios; debido a que la llave de acceso a este archivo es el registro federal de contribuyentes, que en la mayoría de los casos se configuro incorrectamente, además de que existen más de 36.5 millones de registros trabajador.

Han transcurrido 3 años en lo que la banca ha tenido a su cargo la operación de SAR, los resultados son inferiores a los esperados, lo cual se corroboró por las acciones de la propia Secretaría de Hacienda quien en 1994 promovió la creación de la "Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro" (CONSAR), quien será responsable de desarrollar y consolidar la base de datos para administrar las cuentas individuales.

El no disponer de inmediato con un banco de datos confiable plenamente representa un serio problema para el INFONAVIT, ya que para el ejercicio de sus funciones requiere conocer en forma precisa y actualizada los saldos de la subcuenta de vivienda, particularmente para la actividad crediticia tanto en su fase de otorgamiento como en la

recuperación, según lo dispone las reformas a la Ley de INFONAVIT del 24 de febrero de 1992, que en lo conducente señalamos a continuación:

"Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores."

Tercera. Los créditos que otorgue el Instituto..., se asignará conforme a un sistema, de puntuación que toma en cuenta...

Cuarta. Los factores que se consideran para el otorgamiento de créditos por parte del Instituto son:

- a) La capacidad de pago, es decir el salario del trabajador.
- b) El saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro del Trabajador.
- c) El número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón en favor del trabajador.

Decimosexta. Cuando un trabajador reciba un crédito del Instituto, el saldo de la subcuenta de vivienda... se aplicará como pago...

Durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario base de cotización a si favor, se aplicará a reducir el saldo insoluto a cargo de propio trabajador.

Por otra parte, se hace notar que a fin de contar con un mecanismo de control más estricto de las operaciones del SAR, el INFONAVIT coadyuvo en la adopción de diversas medidas que dieron origen al acuerdo del 28 de febrero de 1994 por "el que se establecen reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro".

En los considerandos de dicho acuerdo se reconoce que las reglas del SAR publicadas el 30 de abril de 1992, han sido objeto de diversas modificaciones, adiciones y reformas, por lo que para facilitar su consulta, aplicación y cumplimiento es conveniente compilarlas en un solo instrumento.

Asimismo, se señaló la conveniencia de establecer la forma y términos en que los patrones están obligados a cubrir las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda de manera conjunta con los descuentos efectuados al salario de los trabajadores por el concepto de amortizaciones de créditos y el 1% correspondiente a gastos de administración... así como establecer las características de los formularios y comprobantes respectivos y...

En el acuerdo que nos ocupa se definen claramente los formularios SAR 01 y 02, su operación y características destacando que serán utilizados exclusivamente para cubrir las aportaciones a la subcuenta de vivienda y del fondo de retiro para los trabajadores que no tienen crédito, mientras que para los acreditados fueron diseñados los formularios SAC 01 y SAC 02, los cuales entraron en operación a partir del 1º bimestre de 1994

En virtud de que también se encomendó a la banca comercial la captación de los ingresos generados a través de los formularios SAC 01, a la fecha existe rezago significativo para

su registro como el caso de las cuentas individuales, afectándose la recuperación de los créditos, al no poder emprender acciones respecto de los patrones irregulares en el cumplimiento de sus obligaciones.

CAPITULO CUARTO

4. PROCEDIMIENTO DE RECUPERACION Y SU IMPORTANCIA

Por este procedimiento, entendemos la serie de actos sucesivos encaminados a la liberación de adeudo de los créditos, por medio de las amortizaciones que realicen los trabajadores a través de las empresas en las que presten sus servicios o de manera directa. Se inicia a partir del otorgamiento del crédito y concluye al liquidar el saldo que el mismo registre a una fecha determinada.

Al señalar que se trata de una serie de actos sucesivos no nos referimos únicamente a la periodicidad de las amortizaciones, sino a los cambios y condiciones que se presentan durante la vigencia del crédito, los cuales serán analizados en este capítulo, tales como:

- Régimen de amortización ordinario especial o de continuación voluntaria y la recurrencia a los mismos dependiendo de si los acreditados cuentan o no con una relación de trabajo, así como de las variables que cada uno de ellos contienen (porcentajes, periodicidad de pago, forma de pago, conceptos, responsabilidad solidaria y directa.
- Prórrogas, cambio de empresa. Liberación de adeudo por liquidación y por montoaseguro. Suspensión a la retención.

La importancia de la recuperación, radica en ser fuente generadora de recursos para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, con un potencial de crecimiento significativo para otorgar un mayor número de créditos y contribuir a la

satisfacción de las necesidades de vivienda, de manera que al aumentar el índice de recuperación sea mayor el número de créditos que se otorguen y así sucesivamente.

Es por ello que desde el punto de vista financiero, el sistema crediticio del INFONAVIT, hubo de modificarse en febrero de 1992 para estar acorde con las nuevas políticas de vivienda.

4.1 CREDITOS OTORGADOS EN NUMERARIO Y EN VECES SALARIO MINIMO.

Los créditos en numerario son aquellos que se otorgan a valor histórico en cantidad líquida, determinada, cuyo importe no se altera como consecuencia de la inflación.

Durante el período comprendido de 1973 a junio de 1987 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores autorizó 615,388 créditos en numerario de los cuales correspondieron 529,351 a línea I para adquisición de viviendas financiadas por el propio Instituto y 86,037 distribuidas en las líneas II a V o sea: adquisición de vivienda propiedad de terceros; construcción en terreno propiedad del trabajador; ampliación, mejoramiento o reparación de su vivienda; y pago de pasivos respectivamente.

El sistema crediticio con el que operó el Instituto durante ese período, fue diseñado en una época de estabilidad de precios, en la que era inimaginable que la inflación alcanzara las tasas de crecimiento que se registraron en esos años, particularmente la inflación en los costos de construcción fue uno de los factores económicos que mayor incidencia tuvo en los programas del Instituto, obstaculizando su propósito de abatir el déficit habitacional del país.

En cualquier sistema crediticio en el que el valor nominal del saldo no se ajuste de acuerdo con la tasa de inflación, se presenta un fenómeno de descapitalización, tanto más acelerado cuanto mayor sea la inflación.

Los créditos que INFONAVIT otorgó en numerario, le generaron una descapitalización significativa, pues no obstante que se amortizarán totalmente, por el efecto de la inflación cubrirían solo una parte del valor de reposición de la vivienda, lo que para el acreditado significa un subsidio en términos reales, y para el Instituto una restricción de sus posibilidades de financiamiento.

Del análisis de las condiciones económicas y sociales vigentes desde 1973 hasta el primer semestre de 1987 podemos considerar que las políticas financieras que regulan el otorgamiento de los créditos, no fueron las adecuadas. Si bien es cierto que al inicio de operaciones del INFONAVIT no era previsible una tasa de inflación como la ocurrida, también es cierto que sus efectos se podían controlar con mayor oportunidad.

Por lo que se refiere a la recuperación de los créditos otorgados en numerario, ésta también resintió los efectos de la inflación, particularmente los de desempleo, además de que no se contó con una infraestructura fiscal adecuada, que garantizara el cumplimiento oportuno de las empresas de enterar las aportaciones sobre los salarios de sus trabajadores, misma que representaba aproximadamente el 75% de los recursos del INFONAVIT.

Los créditos en veces salarios mínimo (v.s.m.) son aquellos cuyo importe de otorgamiento se expresa en múltiplos de salario mínimo y se vinculan a él para todos los efectos, de tal

suerte que el saldo del crédito se modifica en la misma proporción en que cambia el salario mínimo general.

**ARTICULO 44.- LEY DE INFONAVIT Y CLAUSULA NOVENA INCISO A, DE LAS
REGLAS PARA OTORGAMIENTO DE CREDITOS.**

Con el cambio de créditos VSM, se pretende armonizar el objetivo social de proporcionar vivienda a los trabajadores de menores ingresos; aumentar en términos reales la recuperación de los créditos; e incrementar los recursos de financiamiento sin que los niveles inflacionarios descapitalicen al Instituto.

Desde el punto de vista estrictamente financiero, lo más conveniente para INFONAVIT sería recuperar el cien por ciento del valor presente de los créditos otorgados en el menor tiempo posible; sin embargo, este propósito está limitado por la capacidad de pago del acreditado, ya que el porcentaje de descuento salarial no puede ni debe incrementarse sustancialmente, sin afectar sus condiciones de vida.

Para tal efecto el Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajador establece "Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo en los casos siguientes: Fracción III.- Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda... Asimismo, a aquellos trabajadores... se les descontará el 1% del salario...

El sistema de otorgamiento y amortización de créditos expresados en veces salarios mínimo (v.s.m.) se inició a partir de agosto de 1987, sustituyendo al sistema de créditos en numerarios, no obstante, como cada uno de ellos cuenta con una reglamentación

específica, que no puede ser aplicada retroactivamente en perjuicio de persona alguna, coexistirán ambos sistemas hasta la liquidación o liberación del último crédito en numerario.

4.2 REGIMENES DE AMORTIZACION ORDINARIO, ESPECIAL, CONTINUACION VOLUNTARIA.

La recuperación de los créditos que otorga el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se encuentra regulada principalmente en los regímenes ordinario y especial de amortización, en los cuales se inscriben respectivamente los acreditados, dependiendo de si cuentan o no con una relación de trabajo, mientras que en el de continuación voluntaria identificamos a los trabajadores que habiendo o no sido beneficiados con un crédito, al causar baja en su empresa, optan por continuar dentro del régimen del INFONAVIT.

El régimen ordinario de amortización (ROA) es aplicable a los acreditados que prestan sus servicios en alguna de las empresas sujetas al apartado "A" del artículo 123 Constitucional...

Para el propósito de que las empresas retenedoras cumplan con su obligación, el Instituto envía con una periodicidad anual, las formas autorizadas para el entero de dichos conceptos, una vez efectuados, el patrón proporcionará a sus trabajadores copia de los comprobantes de pago.

Durante el período comprendido de 1982 a 1993, las empresas enteraron los abonos de sus trabajadores acreditados, a través de formatos de uso específico denominados "Pago

Bimestral de Descuentos al Trabajador", a partir de 1994, fueron sustituidos por los formularios fiscales SAAC-01 y 02, mediante los cuales las empresas deben cubrir las amortizaciones retenidas a los acreditados a su servicio y simultáneamente las aportaciones del 5% correspondientes a la subcuenta de vivienda, ya que conforme a la cláusula Décima Sexta de las Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto, publicadas el 20 de octubre de 1992, dichas aportaciones se aplicarán a reducir el saldo de su adeudo.

REGIMEN ESPECIAL DE AMORTIZACION (REA) O DE PAGO DIRECTO.

En este régimen deben inscribirse los trabajadores que al terminar su relación laboral, tienen un adeudo por concepto del crédito que les otorgó el Instituto.

Para la amortización directa del mismo, es necesario requisitar un formato denominado "Solicitud de Inscripción al Régimen de Pago Directo", con la cual se registra el movimiento en un Banco de Datos y se emiten los talones de pago mensual correspondientes, situación que subsiste hasta la liquidación del saldo o que el acreditado adquiera una nueva relación de trabajo, en cuyo caso se continuará la amortización a través de la empresa.

Durante el Proceso de Recuperación, los acreditados deben cambiar de régimen de amortización, dependiendo de la situación laboral en que se encuentren. Cada uno de ellos cuenta con normas y reglas de operación específicas que los diferencian entre sí, tales como : porcentaje de amortización, conceptos, periodicidad de pago distinta, así como de los formatos para su entero y en el régimen ordinario, la empresa tiene

obligación solidaria respecto de sus acreditados, mientras que en el especial, la obligación es directa.

CONTINUACION VOLUNTARIA.

El Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores establece: **ARTICULO 1o.** Los trabajadores que tengan cincuenta años cumplidos o más de edad y que dejen de estar sujetos a una relación laboral en los términos del artículo 41 de la Ley del Instituto y por quienes el patrón o los patrones respectivos hayan hecho aportaciones, tendrán derecho a optar por la entrega de sus depósitos o por la continuación voluntaria de sus derechos y obligaciones con el Instituto.

ARTICULO 4o. La solicitud debe contener: Nombre, Registro Federal de Contribuyentes y Domicilio del Trabajador; Datos del Patrón al que prestó servicios y salario íntegro percibido en los últimos seis meses; Fecha de la Solicitud, Firma y Manifestación de si ha recibido crédito del Instituto, así como del número correspondiente.

ARTICULO 7o. La Resolución deberá contener: Número de Registro del Trabajador, Salario promedio o Monto de la Pensión que servirá de base a la aportación, Fecha a partir de la cual deberán cubrirse las aportaciones y en su caso, los abonos correspondientes.

ARTICULOS 8 al 10. El entero de las aportaciones, abonos y cuotas de mantenimiento debe efectuarse, utilizando las formas...

ARTICULO 11. El Régimen de continuación voluntaria se termina: Por la existencia de una nueva relación laboral; por declaración expresa del interesado; porque se dejen de constituir los depósitos durante un período de seis meses, y por fallecimiento del trabajador.

Con base en las consideraciones expuestas en esta Inciso, podemos resumir:

- Cada uno de los regímenes tiene reglas de operación particulares.
- El ordinario (ROA) y el especial (REA) son de aplicación forzosa dependiendo de la situación laboral en que se encuentre el acreditado, mientras que el de continuación voluntaria, como su nombre lo indica es opcional.
- Los dos primeros se aplican exclusivamente para la amortización de los créditos, el de continuación voluntaria comprende principalmente derechohabientes y algunos acreditados que optan por él.
- En los regímenes ordinario y de continuación voluntaria se debe pagar invariablemente el 5% de aportaciones al INFONAVIT, en el primer caso con cargo al patrón y en el segundo por los trabajadores. En el régimen especial (REA) no se cubren aportaciones.
- Los porcentajes de amortización, periodicidad y forma de pago son diferentes.

4.3 PORCENTAJES DE AMORTIZACION.- CUOTA FIJA.- FACTOR DE DESCUENTO.

Entendemos por porcentaje de amortización "La Proporción que debe pagar periódicamente el trabajador para la amortización del crédito que en cualesquiera de las cinco líneas le otorgó el INFONAVIT, los porcentajes aplicables dependerán de los siguientes supuestos: a) Régimen de amortización en que se encuentre el trabajador;

- b) Período de otorgamiento del crédito (roa) o fecha de inscripción al (REA) y/o al de continuación voluntaria;
- c) Del salario que perciba el trabajador.

A través de estos supuestos, podremos apreciar las características de la evolución que ha tenido la recuperación de los créditos, desde 1972 a la fecha.

Régimen ordinario (ROA).-

Período de otorgamiento:

- a) De 1973 al 6 de enero de 1982 salario: mínimo.- le corresponde 14%, superior al mínimo 16%.
- b) Del 7 de enero de 1982 al 31 de julio de 1987 a quien percibía como salario: 1.25 veces salario mínimo de la zona se aplicará 16%, mayor a 1.25 y hasta 2 veces el salario mínimo.- 18% y mayor a 2 veces salario mínimo.-20%.

- c) 1o. de agosto de 1987 al 19 de octubre de 1992, salario: mínimo 19% diferente 20%.

- d) 21 octubre de 1992 en adelante, salario: mínimo 19%, mayor que: 25% y excepcionalmente por aceptación expresa del acreditado 30%.

Es de señalarse en forma especial, que del aumento al porcentaje de amortización del 20 al 25% aplicado a partir de octubre de 1992, no se localizó ninguna referencia en la Ley de INFONAVIT, en el reglamento para efectuar y enterar descuentos al Instituto, ni en el instructivo para la inscripción de trabajadores y patrones en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.

La única base, es la cláusula Decimotercera de las reglas para el otorgamiento de créditos publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 20 de octubre, que establece:

Los descuentos que se hagan a los trabajadores para el pago de los créditos... deberán haber sido aceptados por escrito... y serán por el veinticinco por ciento de sus salarios...

Por lo expuesto, se estima indispensable la expedición de las normas correspondientes que regulen el cambio al porcentaje de amortización.

Régimen especial (REA)

FECHA DE INSCRIPCIÓN. A partir del 2 de agosto de 1982

A quien percibía salario de 1 a 1.25 veces salario mínimo le corresponde, 22%; de 1.25 a 2, 25% y más de 2, 27%.

Periodo de otorgamiento 1o. de agosto de 1987 al 19 de octubre de 1992, procede el 27% sobre el salario base que percibía el trabajador o sobre la pensión que reciba, en este caso no podrá ser inferior a la del salario mínimo general de la zona económica de que se trate. Diario Oficial de la Federación 31 de julio de 1987.

Respecto de los trabajadores a quienes se otorgó crédito a partir del 20 de octubre de 1992 y que al terminar su relación laboral se inscriban al régimen especial, se les aplicará el 35% sobre el salario integrado que percibían el causar baja.

Como puede apreciarse, los porcentajes de amortización para éste régimen, son considerablemente más altos, en comparación con los del ordinario, habiéndose explicado que por no tener relación de trabajo y no recibirse aportaciones a su favor, deben pagar mayor abono, dado que frecuentemente la relación de trabajo termina en forma intempestiva, sin que existan las condiciones para la recontratación a corto plazo, y que el proceso de recuperación de los créditos se ve afectado, se considera, necesario revisar y en su caso ajustar los porcentajes de amortización a cubrir o la base salarial de referencia, adecuándolos a la capacidad de pago real del acreditado.

Particularmente el del 35% que resulta muy superior a la capacidad de cualquier trabajador que al concluir su relación tiene que amortizar su crédito tomando como base un salario integrado que ya no recibe.

Régimen de continuación voluntaria.

En los términos del Artículo 3o. del Instructivo para la continuación voluntaria de los trabajadores acreditados que dejen de estar sujetos a una relación, los porcentajes a utilizar son: Fracción III inciso a) Tratándose de trabajadores que en su última relación laboral percibían salarios comprendidos entre 1 y 1.25 veces, inclusive, el salario mínimo general de la zona económica en que laboraban, el pago mensual equivaldrá el 22% del "Salario Base" o de la pensión jubilatoria, en su caso que se compone del 16% para abono de crédito, 5% para fondo de ahorro y 1% para gastos de administración, operación y mantenimiento.

b) Tratándose de trabajadores... percibían salarios comprendidos entre más de 1.25 y 2 veces el salario mínimo... el pago mensual equivaldrá al 24% del salario base o de la pensión... en su caso, que se compone del 18% para abono, 5% fondo de ahorro y 1% de cuota de mantenimiento.

c) Tratándose de trabajadores... percibían salarios de más de dos veces el salario mínimo citado, el pago mensual equivaldrá al 26% del salario base... en su caso, que se compone del 20% para abono al crédito, 5% fondo de ahorro y 1% cuota de mantenimiento.

Comparando los porcentajes del régimen especial de amortización y de continuación voluntaria para los que tienen créditos, se observa que son casi iguales como a continuación se resume:

Régimen especial (REA) porcentajes: 22, 25, 27 y 35

Continuación voluntaria: 22, 24 y 26.

Con la diferencia de que en el primero de ellos, los Importes enterados se aplican directamente al crédito y en el segundo se distribuyen entre abono, aportaciones y cuota de mantenimiento en las proporciones arriba indicadas.

Es de hacerse notar, que el número de acreditados que optan por el régimen de continuación voluntaria es cada vez más reducido inclinándose en la mayoría de los casos por el especial en aras de amortizar su crédito en menor plazo.

Cuota Fija.- Factor de descuento constante:

La amortización de los créditos se realiza en condiciones normales, cubriendo un porcentaje de salario integrado que perciba el trabajador y excepcionalmente por medio de una "cuota fija" o factor de descuento constante que sustituye la aplicación del porcentaje sobre el salario.

La cuota fija se refiere a los créditos otorgados en numerario (valor histórico), mientras que el factor de descuento, a los expresados en múltiplos de salario mínimo (VSM).

Ambos conceptos, son el resultado de dividir el importe del crédito o el saldo que éste registre a un momento dado entre un período máximo de diez años, contado a partir de la fecha de otorgamiento del crédito.

La amortización de ésta forma, representa para los acreditados de ingresos altos o de promociones salariales frecuentes, la oportunidad de efectuar los pagos a un importe fijo o factor de descuento en VSM, sin tomar en consideración el salario correspondiente.

Este trámite se efectúa a petición de parte y de ser autorizado, se formaliza por medio de un convenio que establece las condiciones en que se llevará a cabo.

Las normas en que se sustenta este trámite son: La Ley de INFONAVIT en su Artículo 44 y el instructivo para la inscripción de trabajadores y patrones en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como para el entero de las aportaciones y de los descuentos al propio Instituto, el cual señala en su Artículo 19. El pago bimestral de descuentos... El patrón deberá... inciso B) Anotar sobre la línea identificada por "Porcentaje de Descuento o Cuota Fija" la cifra 20 del salario integrado... Si el trabajador tiene la autorización del Instituto para el pago de cuota fija, será el propio... quien señale en el espacio correspondiente el múltiplo de salario mínimo general mensual del Distrito Federal respectivo.

Inciso c) Indicará el "Monto del Abono"...

En el caso de cuota fija, para efectos de la retención, el patrón traducirá a términos monetarios el múltiplo referido en el inciso b) tomando como base el salario mínimo general mensual del Distrito Federal vigente en el período que corresponda la retención, y la cantidad que resulte se anotará. Dentro de las reformas de la Ley de INFONAVIT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992. Queda sin efectos la opción de amortizar el crédito por medio de cuota fija o factor de descuento constante, ya que su articulado no lo contempla, además de que el artículo tercero

transitorio señala que "A la entrada en vigor del presente decreto se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al mismo".

Con relación a este cambio se presentan las siguientes consideraciones:

- 1.- La amortización por cuota fija representaba un beneficio adicional a quienes se concedía, no obstante que con ello se contribuía a descapitalizar al Instituto por los efectos inflacionarios, por tratarse de créditos cuyo importe no se indizaba.
- 2.- Los términos del Artículo 44 de la Ley de INFONAVIT que preveían su otorgamiento eran imprecisos y de conocimiento limitado.
- 3.- La recuperación de los créditos se veía afectada al diferir su liquidación a un plazo mayor.

Por lo anterior, se estima justificado eliminar la cuota fija, sin embargo, esta apreciación no es válida para la amortización por medio de factor de descuento constante, ya que se trata de créditos otorgados en múltiplos de salarios mínimo VSM, cuyo saldo es ajustado automáticamente en la misma proporción que se modifica el salario mínimo general.

Dado que a partir de agosto de 1987, todos los créditos se otorgan en veces salario mínimo y que la recuperación a través de la opción de factor de descuento constante, ha mostrado resultados satisfactorios durante los seis años de operación de esta modalidad, además de que permite elaborar los programas de inversión y financiamiento con mayor

grado de certeza, es necesario modificar la Ley de INFONAVIT, para que contemple nuevamente esta forma de amortización.

Acorde al precepto constitucional de que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, las cuotas fijas y factores de descuento autorizadas con anterioridad a las reformas del 24 de febrero de 1992, continuarán vigentes hasta la liquidación o liberación de los créditos a que se refieren.

4.4 AVISO PARA RETENCION DE DESCUENTOS, PLAZO DE AMORTIZACION, PERIODICIDAD DE PAGO.

AVISO PARA RETENCION DE DESCUENTOS.- Este formato, es el documento a través del cual el INFONAVIT comunica oficialmente a las empresas que: se ha otorgado crédito a uno de sus trabajadores, o que la persona que inicia su relación laboral en esa empresa ya cuenta con un crédito, por lo cual en los términos que señala el propio aviso deberán retener y enterar al Instituto los descuentos efectuados.

Dicho aviso, contiene en el anverso los datos de identificación de la empresa a quien va dirigido, como los del trabajador a quien se refiere, tales como : nombre y registro federal de causantes, número de crédito, domicilio del inmueble, línea, por ciento de amortización, período a partir del cual se inicia la retención, fundamento de la obligación, y fecha de elaboración del aviso, en el reverso, un espacio para sello y firma de la empresa, lugar y fecha de recepción.

Una vez que la empresa sello de recibido, se formaliza su obligación y se identifica como "Retenedora".

Reglamento para efectuar y enterar descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

ARTICULO 1.- El Instituto notificará al patrón de manera fehaciente, el nombre de su trabajador o trabajadores a quienes se les haya adjudicado un crédito así como la tasa o importe de amortización y de la cuota del 1%... a efecto de que se le vea descontando semanal, quincenal o según la periodicidad del pago... y que entere bimestralmente el importe...

ARTICULO 6.- El patrón deberá iniciar los descuentos a partir de bimestre de aportación siguiente a aquel en que reciba el "Aviso para Retención de Descuentos" del Instituto.

Como puede apreciarse en esta disposición expresamente se concede un plazo que se estimo razonable para que las empresas iniciaran la retención y efectuaran el entero, sin embargo, como consecuencia de las reformas publicadas el 24 de febrero de 1992, en donde se determina que las aportaciones patronales deberán abonarse en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro... Se implanto un "Aviso de Retención" que contraviene lo prescrito, dice:

Con fundamento en los Artículos 97 Fracción III, 110 Fracción III,... se servirá usted retener, a partir del día siguiente al que reciba este aviso...

Para los fines de investigación de esta tesis, se comprobó que los avisos de retención correspondientes a los créditos otorgados a partir de noviembre de 1992, se besen en un proyecto de reglamento que abroga el publicado en el Diario Oficial el 9 de marzo de

1972, por lo que se propone que dicho proyecto sea revisado con carácter de urgente y en su caso se envíe para su aprobación.

PLAZO DE AMORTIZACION.-

Las reglas generales para el otorgamiento de créditos, aprobadas, por la Asamblea General del Instituto el 29 de septiembre de 1972, señalaban lo siguiente:

ARTICULO 3.- Los créditos a los trabajadores tendrán las siguientes características:

b) Tratándose de créditos para adquisición y/o construcción de sus habitaciones, el plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un máximo de veinte años.

c) En el caso de créditos para reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones, o del pago de pasivos a que se refiere la regla que antecede, podrán fijarse plazos menores a los señalados a propuesta del Consejo de Administración.

1) El plazo para redimir los préstamos será voluntario para los trabajadores y obligatorio para el Instituto de tal suerte que los acreditados podrán en cualquier momento hacer pagos sobre el saldo insoluto del capital que tengan hasta que lo liquiden, estando por su parte el Instituto obligado a recibir el pago parcial o total del capital...

El Artículo 44 de la Ley de INFONAVIT señalaba:

Los créditos a los trabajadores que se refiere la Fracción I del Artículo 42... tratándose de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de veinte años...

En los términos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1992, el Artículo 44 de la Ley de INFONAVIT, establece en el último párrafo que "Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años. Asimismo, la cláusula decimoprimera de las reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores, publicada el 20 de octubre de 1992 señala:

El plazo para la amortización del crédito no será mayor de 30 años. Si transcurido ese plazo de pagos efectivos, o sea, trescientos sesenta pagos mensuales o sus equivalentes, para la amortización del crédito otorgado, existiere todavía algún saldo insoluto a cargo del trabajador, siempre y cuando éste se encuentre al corriente en la amortización, el Instituto lo liberará del pago de dicho saldo, cancelando los gravámenes que se tengan constituidos sobre la vivienda objeto del crédito.

En resumen, los créditos otorgados por INFONAVIT durante el período comprendido de 1973 al 19 de octubre de 1992, tuvieron para su amortización un plazo mínimo de diez años y máximo de veinte, a partir del 20 de octubre de 1992 se fijaron 30 años para la amortización, introduciendo a la vez como causal de liberación, el transcurso de 30 años de pagos efectivos.

PERIODICIDAD DE PAGO.- Se determina en función del régimen de amortización en que se encuentre el trabajador, correspondiendo la periodicidad bimestral al régimen ordinario y la mensual para los otros dos citados anteriormente.

Los enteros deberán efectuarse por bimestres vencidos a más tardar el día 17 de los meses de enero, marzo mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año, como lo establece el Artículo 35 de la Ley del Instituto. "El pago de las aportaciones señaladas en la Fracción II del Artículo 29 será por bimestres vencidos a más tardar el día diecisiete...

Los patrones, efectuarán las entregas de los descuentos a que se refiere el Artículo 29, en la Institución de crédito de su elección.

4.5 AMORTIZACION DEL CREDITO, ABONO, CUOTA DE MANTENIMIENTO, INTERES DE CAPITAL, INTERESES MORATORIOS.

Los considerados a las "Reglas Para el Otorgamiento de Créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda" publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de octubre de 1992, señalan:

Que a fin de complementar debidamente lo dispuesto en la Ley, resulta necesario definir de una manera clara y precisa los requisitos conforme a los cuales se otorgarán a los trabajadores en forma objetiva e inmediata los créditos para...

Que asimismo, es indispensable determinar las condiciones y demás características de los créditos citados, como lo son la tasa de interés que devengarán... La forma en que se amortizarán...

Que lo anterior tiene por finalidad el que los trabajadores tengan pleno conocimiento de las disposiciones que regularán los créditos que otorgue el Instituto.

Con el análisis de los conceptos de este inciso, así como de los del Capítulo que nos ocupe, se pretende identificar y verificar en su caso, si la operación y normatividad prevista para cada uno de ellas, son las adecuadas para garantizar la recuperación de los créditos.

Amortización.- Es el proceso conforme al cual los trabajadores que han sido beneficiados con un crédito del INFONAVIT, le restituyen a éste el importe de dicho

crédito mediante exhibiciones periódicas que van reduciendo el saldo hasta su total liquidación.

Desde 1973 a la fecha, la amortización de los créditos en sí misma ha presentado tres variables en su composición.

Periodo:

1973 a Diciembre de 1983

Abono con cargo al trabajador, más 40% del 5% de aportaciones que cubría el patrón.

1984 a Enero de 1992.

Exclusivamente el importe de los abonos que retenía el patrón a sus trabajadores.

A partir del 2o. Bimestre a) de 1992. Cláusula Décima Sexta y Tercera Transitoria de las Reglas para el Otorgamiento de créditos publicadas el 24 de febrero del mismo año y Artículo 43 bis de la Ley de INFONAVIT.

El saldo del Fondo de Ahorro (aportaciones) constituido a favor del trabajador, se aplicará como pago inicial...

b) Cuando un trabajador reciba un crédito del Instituto, el saldo de la Subcuenta de Vivienda de la cuenta Individual del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), se aplicará como pago inicial... Durante la vigencia del crédito, las aportaciones... Se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador.

c) Las retenciones que por concepto de amortización

de crédito, efectúen los patrones a sus
trabajadores acreditados.

En resumen la amortización del crédito se realiza actualmente con el abono más el 100% de las aportaciones que efectúe el patrón a su favor.

Abono.- Es la parte proporcional que por concepto de amortización del crédito le corresponde cubrir al trabajador, con cargo al salario integrado que percibe, cuyo importe debe ser retenido y enterado por conducto del patrón a quien presta sus servicios, o en forma directa cuando termine su relación de trabajo.

Al respecto, los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, señalan respectivamente:

Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo en los casos siguientes: Fracción III.- Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda...

Destinados a...

Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes: Fracción III.- Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda... Destinados a...

En el mismo sentido, la Ley de INFONAVIT establece en su Artículo 29 como obligación de los patrones: Fracción III.-

Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los Artículos antes mencionados.

Cuota de mantenimiento.- Es la destinada a la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, se aplica exclusivamente a los créditos de Línea I, de donde podemos reducir su naturaleza da obligación accesoria de éstos.

Los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo señalan en su Fracción III, que esta obligación se cumple descontando a los trabajadores el 1% del salario integrado que perciben.

La Ley de INFONAVIT se refiere en sus artículos 29 y 64 a la cuota da mantenimiento, en el primero de ellos como la obligación del patrón a retener el 1%, y el segundo para precisar que el Instituto sólo actuará como receptor de este concepto; sin embargo, no podrá intervenir en la administración y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, ni sufragar sus gastos.

La responsabilidad de administrar las cuotas de mantenimiento del 1% a que nos hemos referido, fue concebida desde que inició sus operaciones INFONAVIT, a cargo de los habitantes del propio conjunto, según lo establece el Reglamento Sobre Administración y Mantenimiento de los Conjuntos Habitaciones financiados por el Instituto, en su Artículo 1o. y demás relativos.

Interés de Capital.- Es el costo financiero que debe cubrir el trabajador sobre el importe del crédito que le fue concedido.

En relación a este concepto, la Ley de INFONAVIT contempla en su Artículo 44, lo siguiente:

El saldo de los crédito otorgados a los trabajadores... Se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario... Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos a la tasa que determine el Consejo de Administración. Dicha tasa no será menor del 4% anual sobre saldos insolutos, posteriormente se aumentó al 6% hasta que en octubre de 1992, la cláusula Cuarta Transitoria de las Reglas para Otorgamiento de Créditos, vino a determinar que la tasa fluctuó entre el 4 y el 8 por ciento anual sobre saldos insolutos, dependiendo del salario integrado del trabajador, conforme a una tabla que concede la tasa del 4% a los de salario mínimo, ascendiendo gradualmente hasta 8% para los que perciben de 6 a 10 veces salario mínimo.

Intereses Moratorios.- La dilación o tardanza en el cumplimiento de una obligación origina los intereses moratorios. Particularmente, el atraso en el pago de aportaciones o de los abonos a capital e intereses, se sanciona con el 9% anual... Artículo 8o. del Instructivo para la Continuación Voluntaria de los Trabajadores que dejen de estar sujetos a una relación de trabajo.

Luego entonces, los intereses moratorios se refieren únicamente a los acreditados que amortizan en forma extemporánea; que se encuentran inscritos en el régimen especial de amortización o de continuación voluntaria.

4.6 APORTACIONES (FONDO DE AHORRO DE LOS TRABAJADORES) SALARIO MINIMO GENERAL, SALARIO INTEGRADO.

El patrimonio del Instituto se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123 Constitucional Fracción XII, y por la amortización de los créditos, así como de las transferencias de recursos que hizo el Gobierno Federal.

Dicha disposición establece: Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinan las Leyes Reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones...

Al referirse la Ley Federal del Trabajo al concepto de aportaciones, señala en sus Artículos 136 y 141; que las empresas para dar cumplimiento a su obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones, deberán aportar al Fondo mencionado el 5% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio, y que estas aportaciones son gastos de previsión social de las empresas, que se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores...

Con el propósito de apreciar en la Ley de INFONAVIT, la evolución de las normas reguladoras de las aportaciones en su concepto de: "Fondo de Ahorro de los Trabajadores" al "Sistema de Ahorro para el Retiro", a continuación se comentan las disposiciones relativas antes y después de las reformas del 24 de febrero de 1992.

Periodo anterior a las reformas.

Artículo 29.- Son obligaciones de los patrones:Fracción II "Efectuar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la presente Ley y sus Reglamentos y...

Artículo 30.- Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El Instituto del Fondo Nacional... en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, está facultado..., para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que procedan.

Los pagos que deban efectuarse... se harán en las Oficinas del propio Instituto o en... Que autorice la Secretaría de Hacienda. El cobro y ejecución de los créditos, no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda...

Artículo 35.- Las aportaciones... deberán hacerse bimestralmente, a más tardar el día 15 o al siguiente hábil si aquél no lo fuere... Estas aportaciones constituyen depósitos de 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.

Artículo 36.- Los depósitos constituidos a favor de los trabajadores, así como de la cantidad adicional a que se refiere la fracción I del Artículo 141, estarán exentos de toda clase de impuestos.

Artículo 37.- Los derechos de los trabajadores sobre los depósitos a su favor, prescribirán en un plazo de cinco años.

Artículo 40.- En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos a su favor... En caso de muerte, dicha entrega se hará a los beneficiarios. En ambos casos los trabajadores o sus beneficiarios recibirán una cantidad adicional igual a los depósitos que les correspondan.

Después de las reformas del 24 de febrero de 1992.

Artículo 29.- Son obligaciones de los patrones: Fracción II.- Efectuar las aportaciones en Instituciones de Crédito para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro abiertas a nombre de los trabajadores en los términos de la presente Ley... Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas. A fin de que las Instituciones de Crédito puedan individualizar dichas aportaciones, los patrones deberán proporcionar información de cada trabajador en la forma y periodicidad que señala la Secretaría de Hacienda.

Artículo 30.- Se amplían las facultades del Instituto para verificar el cumplimiento de las obligaciones habitacionales, a través de visitas domiciliarias, exhibición de libros, dichas facultades comprobatorias se extinguen en cinco años a partir de que se tenga

conocimiento del hecho generador de la obligación; se establecen facultades para resolver en su caso, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad; requerir a los patrones información para determinar presuntivamente el monto de las aportaciones omitidas.

Artículo 35.- Se determina que el pago de las aportaciones se hará por bimestres vencidos y se cambia la fecha de pago al día 17 en lugar del 15, los importes retenidos para la amortización de los créditos se harán únicamente en las instituciones de crédito a elección del patrón.

Artículo 36.- La exención de impuestos se hace extensiva a los intereses de las subcuentas de vivienda.

Artículo 37.- Se amplía a diez años el plazo de prescripción para que los trabajadores o beneficiarios reciban los recursos de la subcuenta de vivienda.

Artículo 39.- El saldo de la subcuenta de vivienda pagará intereses en función del remanente de operación del Instituto.

Artículo 40.- Se determinan con claridad los supuestos de pensión en los términos de la Ley del Seguro Social o de contratación colectiva y se concede opción de retirar en una sola exhibición los fondos de la subcuenta de vivienda a su favor o constituir una pensión vitalicia en la entidad financiera que el trabajador designe.

SALARIO MINIMO GENERAL.

Dentro del sistema de otorgamiento de créditos en veces salario mínimo vigente a partir del 1o. de Agosto de 1987, es fundamental el concepto de salario mínimo, ya que el importe de los mismos se otorga en múltiplos de salario mínimo y se ajusta en la misma proporción que se modifique dicho salario.

Con respecto al salario mínimo; la Ley Federal del Trabajo señala:

Artículo 90.- "Es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo." El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos; debe pagarse en efectivo sin descuentos salvo lo dispuesto en el artículo 97.

Artículo 91.- Los salarios mínimos podrán ser generales para una o varias áreas geográficas de aplicación, que pueden extenderse a una o más entidades federativas o profesionales, para una rama determinada... o para profesiones, oficios o trabajos...

Artículo 92.- Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo, fracción III pago de abonos para cubrir prestamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda...

Salario Integrado.-

Artículo 148.- Para los efectos de este capítulo el salario a que se refiere el artículo 136 se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas comisiones, prestaciones en especie y

cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios; no se tomarán en cuenta...⁴⁸

El salario integrado, es la base sobre la cual los patrones deben retener y enterar al INFONAVIT las amortizaciones correspondientes al crédito, en la medida que el salario tenga mayor grado de integración, quedará garantizada la recuperación de los mismos. Esta base de retención se inició en Enero de 1982, sustituyendo a la de cuota diaria.

4.7 EXTEMPORANEIDAD DEL PAGO, RECARGOS, ACTUALIZACION FISCAL

Extemporaneidad del Pago.- Es aquella que se realiza fuera del plazo establecido. El Artículo 56 de la Ley del INFONAVIT señala: Cuando se trate del incumplimiento de los patrones para enterar puntualmente las aportaciones y los descuentos al Instituto, éste causará recargos y en su caso, gastos de ejecución, conforme a lo dispuesto por el código fiscal de la Federación.

Con fecha 28 de febrero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "Acuerdo por el que se establecen reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro" SAR, así como el "Instructivo para el llenado de los formularios de pago de aportaciones patronales y amortizaciones a créditos INFONAVIT del trabajador"...

⁴⁸.- CAVAZOS FLORES, Baltazar ET AL. NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO TEMATIZADA Y SISTEMATIZADA. TRILLAS, 1994, P.P. 152-157, 176 A 179 y 210 a 211.

SAAC-01 Y 02, que se derivaron de la entrada en operación del SAR, a efecto de que los patrones enteren en un solo documento las aportaciones del 5% de la subcuenta de vivienda y el importe de las amortizaciones retenidas a sus trabajadores acreditados.

Dicho instructivo contempla el supuesto de cumplimiento extemporáneo, previendo en sus formularios. Los campos correspondientes para que los patrones incluyan las actualizaciones y recargos, respectivos, que en su caso procedan, considerando para este propósito el tiempo transcurrido entre la fecha de vencimiento de la obligación y la del pago de la misma.

Es de hacerse notar, que del importe de las actualizaciones y recargos que se generen por el pago extemporáneo, se aplica a favor del acreditado la que corresponde al concepto de aportación patronal.

Los formularios SAAC 02 sustituyeron a los talones de "pago bimestral de descuentos efectuados al trabajador" y a los de "Pago de Recargos que se utilizaron para este propósito durante el período comprendido de fines de 1982 a diciembre de 1993.

Los conceptos a cubrir previstos en los formularios SAAC 01 y 02 son: Monto de la aportación patronal 5%, monto aportación adicional, para el supuesto de que los trabajadores acreditados realicen pagos extras, monto de la amortización y en su caso 1% de cuota de mantenimiento, de los cuales el primero de ellos corre a cargo del patrón y los demás al acreditado.

El Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe actualizado de las aportaciones patronales,

amortizaciones de créditos y de las cuotas del 1% para gastos de administración..., así como para fijar las bases para su liquidación y cobro y determinar los recargos que correspondan.

Con apoyo en la ley constitutiva de este organismo, así como sus disposiciones reglamentarias y el Código Fiscal de la Federación, se considera conveniente establecer las normas... y los criterios para el otorgamiento de prórrogas para el pago de las aportaciones patronales, amortizaciones de créditos... no efectuados por los contribuyentes con oportunidad, para que los mismos puedan ser cubiertos en una sola exhibición o a plazos ya sea diferido o en parcialidades.

La forma y términos en que el INFONAVIT puede otorgar las prórrogas mencionadas, se encuentran en las "Reglas para el otorgamiento de autorización para el pago extemporáneo..." Publicadas en el Diario Oficial el 1o. de julio de 1991.

Recargos.- El Código Fiscal de la Federación prescribe en su Artículo 21.- "Cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado... deberán pagarse recargos en concepto de indemnización... por falta de pago oportuno.

El Artículo 2 del mismo ordenamiento al clasificar las contribuciones en: impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos señala en su Fracción II que las aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo estado...

Fracción III.- Derechos son las contribuciones...

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del Artículo 21 son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de estas.

Con respecto a la extemporaneidad de pago y los recargos, el Lic. Raúl Rodríguez Lobato señala en su obra de derecho fiscal los siguientes conceptos:

"La época de pago de la obligación fiscal es el plazo o momento establecido por la ley para que se satisfaga la obligación; por lo tanto, el pago debe hacerse dentro del plazo o en el momento que para ese efecto señala la ley".

"Pago extemporáneo.- Es el que se efectúa fuera del plazo legal y puede asumir dos formas: espontáneo o a requerimiento. El primero es cuando no haya medlado gestión de cobro y a requerimiento en caso contrario.

Los recargos son una indemnización por la falta de pago oportuno.⁴⁹

4.8 PRORROGAS.

Las prórogas a que haremos referencia en este capítulo, se encuentran contenidas en los artículos 41 y 51 de la Ley de este Instituto, así como en la cláusula Décima Séptima

⁴⁹.- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, DERECHO FISCAL, Harla, Segunda Ed., México, D.F., 1989, pág. 125 a 126,, 170, 188.

de las Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derecho Habientes del INFONAVIT.

El artículo 41 y la Regla Décima Séptima mencionada, se refieren a la prórroga de un año que clasificamos como opcional, mientras que el artículo 51 contempla la forzosa por un período de dos años.

Artículo 41.- El trabajador tendrá derecho de elegir la vivienda nueva o usada...

Cuando un trabajador hubiere recibido crédito del Instituto, éste le otorgará a partir de la fecha en que haya dejado de prestar sus servicios a un patrón, una prórroga sin causa de intereses en los pagos de amortización que tenga que hacerse por concepto de capital e intereses. Para tal efecto, el trabajador acreditado deberá dar aviso al Instituto dentro del mes siguiente a la fecha en que deje de prestar sus servicios al patrón.

La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses, independiente de que exista litigio en trámite sobre la subsistencia de la relación de trabajo y terminará anticipadamente cuando el acreditado vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.

REGLA DECIMA SEPTIMA.- En caso de que el trabajador deje de prestar sus servicios a un patrón, el Instituto por una sola vez y a petición expresa del propio trabajador, le concederá prórroga...

Cuando el trabajador no haya solicitado prórroga o el término de ésta hubiera vencido, deberá realizar directamente los pagos de su crédito, hasta en tanto no se encuentre sujeto a una nueva relación laboral, dando aviso al Instituto de esta última situación.

Del análisis de las disposiciones antes mencionadas, se desprende: Que la prórroga se otorga por una sola vez, con vigencia máxima de doce meses, y condicionada a que termine anticipadamente, si durante ese período el acreditado adquiere una nueva relación de trabajo.

Para la procedencia de este trámite, es necesario satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Solicitud expresa, mediante un formato específico debidamente requisitado.
- b) Plazo de Presentación.- La solicitud debe ser presentada dentro del mes siguiente a la fecha en que deje de prestar sus servicios a un patrón.

Si el espíritu del legislador fue proteger por una sola vez a los acreditados, para que temporalmente no lo amorticen por haber perdido su relación de trabajo, se estima que lo que prescribe el artículo 41 para regular esta situación de apremio, no es adecuado y por lo tanto debiera ser modificado su texto, considerando lo siguiente:

1.- El Plazo de Presentación de la solicitud es insuficiente.-

Se propone su ampliación a 90 días calendario, contados a partir de la fecha de terminación de la relación laboral.

2.- El otorgamiento de la prórroga, es aplicable únicamente a los trabajadores que amortizan su crédito en el Régimen Ordinario (ROA), a través de las empresas sujetas al

apartado A del Artículo 123 Constitucional.- Se propone que la prórroga se otorgue a todos los acreditados que lo soliciten, independientemente del Régimen de Amortización en que se encuentren, a condición de que no la hubieran ejercido anteriormente.

Bajo este supuesto, la solicitud de prórroga no tendría límite para su presentación, se otorgaría por una sola vez, con vigencia máxima de doce meses, asumiendo que es cuando más lo necesite el acreditado.

ARTICULO 51.- Prórroga forzosa de dos años.

Es a la que se refiere este artículo en su párrafo cuarto, que a la letra dice:

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..., 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 causa de intereses, para el pago de su crédito...

Los efectos del otorgamiento de "Prórroga" en el sistema de recuperación de créditos son los siguientes:

ARTICULO 41.- La amortización se suspende temporalmente por un período máximo de doce meses, pudiendo ser menor si el acreditado contrae una nueva relación de trabajo, transcurrido el plazo, continúa la amortización en el régimen ordinario o en el especial hasta su liquidación.

ARTICULO 51.- La amortización se suspende por un período de 2 años, una vez que transcurra procede la liberación de adeudo, salvo que durante este periodo el acreditado adquiera una relación laboral.

4.9 LIBERACION DE ADEUDO POR LIQUIDACION Y POR MONTO ASEGURO.

La liberación de adeudo de los créditos otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, procede en forma ordinaria, una vez que el acreditado cubre totalmente el importe de su adeudo, y en forma extraordinario con cargo a un seguro, cuando se presenta alguno de los supuestos que prevé el artículo 51 de la Ley de INFONAVIT.

La amortización de los créditos se efectúa: en pagos periódicos que pueden ser bimestrales o mensuales, o por la liquidación del mismo en una o más exhibiciones anticipadas.

Cuando el crédito se amortiza por medio de la empresa, ocurre con frecuencia que se pague en exceso, ya que no tienen el cuidado de observar periódicamente el grado de avance de la amortización, en cuyo caso, además de proceder a cancelar los gravámenes constituidos sobre la vivienda objeto del crédito, se expide una carta de suspensión a la retención, y se genera una orden para devolver al interesado el saldo a su favor que registre el estado de cuenta que sirvió de base a la liberación en cualesquiera de los dos casos, en que se liquida el saldo o se pague en exceso, el INFONAVIT emite un oficio para formalizar la liberación del adeudo y para constancia del acreditado.

LIBERACION DE ADEUDO POR MONTO ASEGURO.

En los términos del artículo 51 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 145 de la Ley Federal del Trabajo y la cláusula vigésimo quinta de las Reglas para el otorgamiento de Créditos a los trabajadores derechohabientes de este Instituto, "Los créditos estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto derivados de esos Créditos".

Con fecha 13 de enero de 1986, se reformaron los artículos 51 de la Ley de INFONAVIT y 145 de la Ley Federal del Trabajo, haciendo extensivo el beneficio de la liberación a los supuestos de incapacidad parcial permanente, por el 50% o más, o invalidez definitiva, para quedar como sigue:

En los casos de incapacidad parcial permanente, por el 50% o más, o invalidez definitiva..., se liberará al trabajador acreditado del adeudo..., siempre y cuando no sea sujeto de una nueva relación de trabajo por un periodo mínimo de dos años, lapso durante el cual gozará de una prórroga, sin causa de intereses, para el pago de su crédito.

ARTICULO 480 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Se entenderá por incapacidad total permanente la pérdida de las facultades o aptitudes de una persona que la imposibilite para desempeñar cualquier trabajo de por vida.

El trámite de liberación de adeudo con cargo al monto aseguro, se realiza a petición expresa del acreditado o de sus beneficiarios, requisitando un formato específico en el que acompañen la documentación comprobatoria respectiva.

Una vez que las áreas jurídicas correspondientes verifican las solicitudes y en su caso, dictaminen la procedencia de la liberación, envían comunicación al Area de Crédito para que determine el importe con el que se dará por liberado el crédito.

Para este propósito es indispensable que el crédito se encuentre al corriente en su amortización, hasta la fecha del "evento" motivo de la liberación, en caso contrario, deberán cubrir previamente los conceptos que adeuden. Una vez que el crédito se regularice y se determine el importe de liberación, las Areas Jurídicas emitirán un dictámen formalizando el trámite para los fines de cancelación de hipoteca del inmueble.

La liberación de adeudo por incapacidad total permanente o por muerte del acreditado, procede sin más trámites que los anteriormente señalados, mientras que para las causales de incapacidad parcial permanente del 50% o más, o por invalidez definitiva, se requiere adicionalmente el transcurso de dos años contados a partir del dictámen del seguro social, tiempo durante el cual estarán protegidos por una prórroga para la no amortización de su crédito, siempre y cuando no sean sujetos de una nueva relación de trabajo.

Transcurrido dicho plazo, el acreditado debe ratificar su solicitud y el Area Jurídica emitir el dictámen de liberación

Con relación a las Reformas que hicieron extensiva la liberación con cargo al monto aseguro, por las causales de incapacidad parcial permanente o invalidez definitiva, se estima que si el propósito del legislador fue beneficiar a los acreditados que se encuentren en esos supuestos, no es necesario condicionarla al transcurso de dos años y a que no contraiga una nueva relación de trabajo.

4.10 CARTA DE SUSPENSION Y TALON DE LIBERACION A LA RETENCION.

La carta de suspensión a la retención es un documento oficial expedido por el INFONAVIT, a través del cual se notifica a las empresas que cuentan con trabajadores acreditados a su servicio (retenedoras), que suspendan la retención y/o entero de los abonos correspondientes a un acreditado, en virtud de que esta ya no procede.

Dicho documento, contiene los datos de identificación de la empresa destinataria, así como del trabajador a quien se refiere, además del número de crédito, bimestre y año a partir del cual surtirá efectos, la causal por la que se suspende en forma definitiva o temporal la retención.

Las causas o motivos por los que se suspende la retención en forma definitiva son: liquidación del crédito, renuncia, o liberación de adeudo con cargo al monto aseguro que otorga el Instituto a los acreditados por alguno de los supuestos que contempla el Artículo 51 de la Ley de INFONAVIT.

La suspensión temporal procede, cuándo se detecta alguna irregularidad en el ejercicio del crédito, tales como: arrendamiento, comodato, cesión, uso indebido, problemas con

los vecinos, invasión de áreas de uso común, abandono, no amortizar, etc., las cuales pueden originar la cancelación del crédito.

TALON DE LIBERACION A LA RETENCION.

Como su nombre lo indica, es el formato por medio del cual las empresas se liberan de su obligación de retener y enterar abonos a favor de sus trabajadores acreditados, obligación que se encuentra prevista en los Artículos 29, 30 y 31 de la Ley de INFONAVIT, 97 Fracción III y 110 Fracción III de la Ley Federal del Trabajo. Así como los artículos anteriores establecen la obligación, el 19 inciso cinco del instructivo para la inscripción de Trabajadores y Patrones en el Instituto, así como para el entero de aportaciones y descuentos, señala las condiciones de excepción tales como:

- A) El trabajador nunca ha laborado para el patrón (N)
- B) El trabajador tiene incapacidad permanente (P)
- C) Defunción (M)
- D) Baja (S)
- E) Jubilación (J)
- F) Cuando se presenten causas distintas a las previstas se anotará la clave (O)

Si alguno de los eventos identificados con las claves P, M, S o J, ocurren habiéndose iniciado el bimestre y, consecuentemente, al trabajador ya se le hubieran efectuado descuentos, además de presentar el talón de liberación a la retención deberá cubrirse el pago de la cantidad retenida.

El formato que nos ocupa, se integra con dos porciones (matriz y contratalón) al presentarse por las empresas debidamente requisitado y acompañar los comprobantes que respalden el movimiento, el Instituto devolverá el contratalón como constancia de las empresas.

Mientras las empresas no reciban la carta de suspensión ni presenten el talón de liberación a la retención subsistirá su obligación solidaria.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Respecto al plazo en que las empresas retenedoras deben enterar las aportaciones y amortizaciones de los créditos otorgados a sus trabajadores, existe incongruencia entre la fecha límite del día 17 que señala la Ley de INFONAVIT en su Artículo 35 y la del día 15 que para el mismo propósito indican los Artículos 3 y 21 respectivamente, del reglamento para afectar y enterar descuentos al Instituto, y del instructivo para la inscripción de trabajadores y patrones en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.

Para la cual será necesario modificar el texto de las dos últimas disposiciones, unificando la fecha límite a la que establece. La Ley antes mencionada.

SEGUNDA.- Del análisis de los formatos vigentes denominados "Aviso para Retención de Descuentos", observamos inconsistencia en su contenido ya que el primeramente empleado prescribe: que la obligación de retener se inicia a partir del bimestre siguiente a la recepción del aviso, mientras que al que se utiliza a partir de noviembre de 1992 señala como inicio de la obligación al día siguiente de la recepción del aviso, dado que ambos formatos están en operación, se propone unificar el criterio, considerando un plazo razonable para que las empresas apliquen la retención.

TERCERA.- El artículo tercero transitorio del reglamento para efectuar y enterar descuentos al INFONAVIT, prevé la aplicación simultánea de dos bases diferentes ya que para los créditos otorgados con anterioridad al 7 de enero de 1982 se aplicará el mismo

porcentaje vigente a esa fecha sobre "El Salario por cuota Diaria", mientras que para la retención del 1% de cuota de mantenimiento se hará sobre "El Salario Integrado".

No obstante el carácter transitorio de esta disposición, la recuperación de los créditos fue afectada ya que ocasionó confusiones para que las empresas cumplieran correctamente con su obligación.

CUARTA.- La opción de prórroga que el Artículo 41 de la Ley de INFONAVIT concede a los acreditados, contempla dos supuestos obligatorios:

- a) Que el acreditado deje de prestar sus servicios a un patrón.
- b) Que la prórroga sea solicitada dentro del mes siguiente a la fecha de baja

Considerando las implicaciones derivadas de la terminación de la relación de trabajo, es de afirmarse la insuficiencia del plazo que el propio artículo señala, para lo cual se propone:

- a) Ampliar el plazo para solicitarla
- b) Otorgarla en cualquier tiempo a condición de que no hubieran disfrutado de la misma, independientemente del régimen en que se encuentre inscrito el acreditado.

QUINTA.- Las políticas financieras que regularon el otorgamiento de los créditos durante el período de 1973 hasta julio de 1987, fueron inadecuadas por no prever los efectos de la inflación, ni aplicar oportunamente las medidas que los controlarán lo que contribuyó a una mayor descapitalización.

SEXTO.- La infraestructura de recuperación en los términos que vino operando hasta 1992, no garantizaba el cumplimiento real y oportuno de las obligaciones de las empresas ante el Instituto, agudizándose particularmente en el caso de los acreditados inscritos en el régimen especial de amortización, debido a que por el carácter social del Instituto no se emprendieron acciones más enérgicas.

SEPTIMA.- El incremento en el porcentaje de amortización para los acreditados sujetos al régimen ordinario (ROA), se sustenta únicamente en la Cláusula Décimo Tercera de las reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derecho-habientes publicadas en las reformas del 20 de octubre de 1992, siendo necesario por tanto reformar la Ley del INFONAVIT, el reglamento e instructivo respectivo para incluirlo.

OCTAVA.- Si la aplicación del 25% sobre el salario integrado que perciba un trabajador, se considerará excesiva, para la amortización de su crédito, más aun lo sería para los acreditados que al terminar su relación de trabajo e inscribirse al régimen especial les correspondía pagar el 35% sobre el salario integrado que tenían.

Se propone revisar y ajustar los porcentajes de amortización, particularmente los del régimen especial (REA), estableciendo en su caso, una base de pago acorde a su capacidad real que a su vez garantice la recuperación de los créditos.

NOVENA.- El incremento en el porcentaje de amortización para los acreditados inscritos en el régimen especial, no se fundamenta en la Ley de INFONAVIT, reglamento o instructivo alguno; por lo que es indispensable su regulación inmediata.

DECIMA.- El sistema de amortización en base a factor de descuento constante fue derogado a partir de las reformas del 24 de febrero de 1992, sin que se conozcan las razones que lo motivaron; tomando en cuenta que este sistema opera en forma satisfactoria, se estima la conveniencia de aplicarlo nuevamente, para lo cual se modificaría la Ley de INFONAVIT en la parte conducente.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional Segunda Ed. Haría, México, D.F., 1993
- 2.- CATALAN VALDEZ, Rafael , Las Nuevas Políticas de Vivienda, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993
- 3.- CAVAZOS FLORES, Baltasar Et. Al. Nueva Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada, Vigésima Sexta Ed. Trillas, México, D.F. 1992
- 4.- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO A.C. (CIDAC), Vivienda y Estabilidad Política para el Futuro, Diana, México, D.F., 1991
- 5.- DE BUEN L, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Cuarta Ed., Porrúa, México, D.F., 1981
- 6.- DE BUEN L, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo II, Cuarta Ed. Porrúa. México, D.F. 7, 1981
- 7.- DE LA CUEVA, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Séptima Ed., Porrúa, México, D.F., 1988.
- 8.- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, México, D.F., 1972
- 9.- DIAZ BRAVO, Arturo, Contratos Mercantiles, Tercera Ed., Haría, México, D.F., 1981,
- 10.- GUERRERO, Euquerio, Manual del Derecho del Trabajo, Décima Tercera Ed., Porrúa, México, D.F., 1983
- 11.- INFONAVIT, 15 Años de Servir a los Trabajadores, México, D.F., 1987
- 12.- INFONAVIT, Disposiciones Legales, Novena Ed. Atril, México, D.F., 1993

- 13.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, U.N.A.M., El Obrero Mexicano, 2a. Ed. Siglo XXI, México, D.F., 1986
- 14.- PALAVICINI F., Félix, Historia de la Constitución de 1917, S/E, México, D.F., 1938
- 15.- ROCHA BANDALA, J. Francisco, Habitación Social al Trabajador, Frafitec Impresores, México, D.F., 1981
- 16.- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, Segunda Ed. Harla, México, D.F., 1989
- 17.- TRUEBA URBINA, Alberto, Derecho Procesal del Trabajo, Tomo IV Talleres Gráficos, México, D.F., 1944
- 18.- TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Sexta Edición, Porrúa, México, D.F., 1982
- 19.- VILLAMIL CASTILLO, Carlos, Formulario de Procedimientos en Materia de Trabajo, Ediciones Botas, México, D.F., 1949

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, México, D.F., 1931, Reformas 1970 y 1980

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, México, D.F.

REGLAMENTO PARA EFECTUAR Y ENTERAR DESCUENTOS AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, México, D.F., marzo 1982

INSTRUCTIVO PARA LA INSCRIPCION DE TRABAJADORES Y PATRONES EN EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA

VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, ASI COMO PARA EL
ENTERO DE LAS APORTACIONES Y DE LOS DESCUENTOS AL
PROPIO INSTITUTO, México, D.F., MAYO 1982
SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, México, D.F., 1992

OTRAS FUENTES

- 1.- BUELINK, J. H., Vivienda para los no Asalariados, INFONAVIT, México, D.F., 1975
- 2.- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomos I a IV, Séptima Ed. Helasta, Buenos Aires, Argentina, 1972
- 3.- CERRILLO ALVAREZ, Ma. Concepción, Recuperación de Crédito, Planteamiento y Experiencia con una Solución, U.N.A.M., México, D.F., 1985
- 4.- INFONAVIT, 150 Preguntas, 150 Respuestas, La Prensa, México, D.F., 1973
- 5.- INFONAVIT, Boletín Informativo No. 24 y 25, México, D.F., 1975
- 6.- INFONAVIT, Los Primeros Pasos, Tomos I y II, México, D.F., 1976
- 7.- ORTEGA FERNANDEZ, Rafael, La Liberación de Adeudos de los Créditos Otorgados por INFONAVIT, Tesis, U.N.A.M., México, D.F., 1980