

302809

UNIVERSIDAD MOTOLINIA A.C.



ESCUELA DE DERECHO

CLAVE 302809

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

3

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL INFONAVIT

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SILVIA LAGO NAJERA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JOSE ANTONIO ORTIZ CERON



MEXICO, D. F.

296199

2001



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.

LIC. JOSE ANTONIO ORTIZ CERON

México, D. F., a 8 de agosto de 2001

**LIC. JOSE LUIS FRANCO VARELA
DIRECTOR TECNICO
P R E S E N T E .**

Estimado Maestro:

En mi carácter de Director de la Tesis titulada “**EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL INFONAVIT**”, que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta la alumna **SILVIA LAGO NAJERA**, con número de cuenta 95800015-4, me permito emitir mi **VOTO APROBATORIO**, en virtud de que considero que dicha investigación reúne los requisitos de contenido académico y forma establecida por el Reglamento.

A T E N T A M E N T E



**LIC. JOSE ANTONIO ORTIZ CERON
Cédula Profesional No. 157759**

México, D.F., a 20 de agosto del 2001.

Asunto: Se emite voto aprobatorio.

En mi carácter de revisor de la tesis titulada "El derecho a la Vivienda en el Infonavit", que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta la alumna **SILVIA LAGO NAJERA**, con número de cuenta 95800015-4, me permito emitir voto aprobatorio, en virtud de que considero que dicha investigación reúne los requisitos de contenido académico y forma establecidos por el reglamento.

Atentamente



LIC. JOSE LUIS FRANCO VARELA.

A mi esposo y mis hijos que son mi adoración y la razón de mi existir, con mis bendiciones por el gran apoyo que siempre me han brindado

A la memoria imborrable de mis queridos padres, que inspiraron en mí la perseverancia y a quienes debo todo.

Con todo mi cariño, a mis hermanos, que siempre me motivaron para seguir adelante.

A la Madre Lupita Denetro, quien fue mi guía y mi luz a través de toda la carrera, con profundo agradecimiento, cariño y admiración.

Al Lic. José Antonio Ortiz Cerón,
que gracias a su valiosa dirección y
apoyo, hizo posible la realización
de esta tesis.

Al Lic. José Luis Franco Varela, que con
su gran sentido de la justicia y profundo
conocimiento de la Ley, me proporcionó
sabios consejos en el cumplimiento de
esta meta.

Al Lic. Francisco Fernando
Pimentel González, que con su
gran profesionalismo y dedicación
a la docencia, me ayudó a concluir
mi carrera profesional.

A la Lic. María Dolores Soberanes
Fernández, toda mi gratitud por el
apoyo que me brindó para la
elaboración de esta tesis.

A Anapaty, que con su juventud,
amistad y entusiasmo, me ayudó a
soñar que este día tan feliz sería
posible.

INDICE

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL INFONAVIT

PAGINA:

Introducción	1
--------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL INFONAVIT

I.1	Creación del INFONAVIT	9
I.2	Fundamento de la Ley del INFONAVIT	26
I.3	Objetivo de la Política de Desarrollo Social en México	37
I.4	Criterios que se tomaron en consideración para las Reformas de 1997	43
I.5	Homologación de las leyes del INFONAVIT e IMSS para la integración de la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones al INFONAVIT	50

CAPITULO SEGUNDO

FACULTADES Y COMPETENCIA DE LOS ORGANOS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL INFONAVIT

II.1	Reglamento Interior del INFONAVIT en materia de facultades como organismo fiscal autónomo	53
------	---	----

II.2	Causales de la cancelación del crédito y rescisión del contrato	58
------	---	----

CAPITULO TERCERO

PROGRAMA NACIONAL PARA ABATIR LA VIVIENDA IRREGULAR

III.1	Cartera Vencida	68
III.2	Autorización del Programa para abatir La Vivienda Irregular	70
III.3	Ambito de aplicación para abatir la Vivienda irregular	80

CAPITULO CUARTO

VIVIENDA IRREGULAR

IV.1	Características de la Vivienda Irregular	84
IV.2	Determinación de Acciones	87
IV.3	Procedimiento Administrativo	87
IV.4	Contratación de despachos externos	89
IV.5	Reasignación de vivienda	90
	Conclusiones	110
	Bibliografía	121

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto investigar y exponer la problemática que representa para el INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT), la vivienda irregular, entendida como aquella que el trabajador derechohabiente del mismo, abandona, modifica, vende, traspasa, permuta, la da en comodato o la hipoteca, sin autorización para ello, y sin haber cubierto el crédito respectivo contraviniendo a lo que se obligó y al artículo 49 de la Ley del INFONAVIT que establece:

“Los créditos que otorgue el Instituto, se rescindirán y por tanto se darán por vencidos anticipadamente, cuando sin su autorización los deudores enajenen, incluida la permuta, o graven su vivienda, así como cuando incurran en cualesquiera de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos”¹

Tratándose de créditos otorgados para la adquisición de viviendas financiadas directamente por el Instituto, estos se darán por cancelados y el contrato rescindido si los deudores incurren en alguna de las causales señaladas en el párrafo anterior, por lo que el deudor o quien ocupe la vivienda deberá desocuparla en un termino de 45 días

¹ Art. 49 de la Ley del INFONAVIT, reformado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997.

naturales contados a partir de la fecha en que se reciba el aviso respectivo.

En el caso del párrafo anterior, las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a favor del Instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda.²

Este estudio permite apreciar la función que el INFONAVIT desempeña como organismo de servicio social y el alcance de su razón de ser, creado con un marco jurídico tan fundamental como la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituye nuestra Ley Suprema, y que en el Título Primero, Capítulo I, que regula las Garantías Individuales, en su artículo 4º, quinto párrafo, establece:

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

Sin embargo, ha resultado profundamente grave el hecho de que existan casos en los cuales se deja de dar a la vivienda el uso para el cual fue otorgado el crédito, afectando de esta forma a derechohabientes que se encuentran en mayor necesidad y premura de obtener un crédito habitacional.

² Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1983.

El propósito de analizar el problema de la vivienda irregular, es conocer a fondo la situación y el motivo por el cual se suscita, a fin de abatirlo, respetando las garantías individuales del trabajador, así como también procurar proteger su patrimonio, para hacer efectivo el derecho a la vivienda, involucrando al mismo Estado en la solución de este problema, y de esta forma, INFONAVIT esté en posibilidad de cumplir con los demás trabajadores derechohabientes, porque no se puede soslayar que un problema individual de esta naturaleza, se convierte en un problema social, toda vez que la familia, es la base de la sociedad.

El Presidente Vicente Fox Quezada, en relación al rubro de VIVIENDA, manifestó a los medios de comunicación:

“La vivienda es el espacio de las familias mexicanas, es un derecho Constitucional, es un compromiso que cualquier mexicano y mexicana, tenga acceso a comprar vivienda de acuerdo a su capacidad de presupuesto y preferencia para contar con un hogar seguro, y contará con el Gobierno.

Es parte esencial del gobierno y nada es más hermoso que servir a la patria.

El Presidente propone y el Congreso dispone”³

³ Información transmitida a través de T.V. AZTECA, Enero del 2001.

En base a lo anterior, y dado que el INFONAVIT es un organismo tripartita, de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya autoridad suprema es la Asamblea General, la cual se integra en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros designados: quince por el Ejecutivo Federal, quince por las organizaciones nacionales de trabajadores, y quince por las organizaciones nacionales patronales, como establece el artículo 7º. de la Ley del INFONAVIT; se propone que sea la Asamblea General la que se aboque a buscar una solución para resolver el problema que tienen los trabajadores para conservar su vivienda, a la que tienen derecho, como tanto se les ha refrendado, porque no se trata solamente de que tengan acceso a una vivienda mediante un crédito que se les otorgue, sino que puedan conservarlo, porque de nada sirve que lo obtengan y después lo pierdan.

Desde 1993, la política nacional de vivienda, como lo señala Salomón Orta Vargas, en su libro “Perspectivas de la Política de Vivienda en México, 1995-2000”, ha sido en el sentido de corresponsabilizar al gobierno con la sociedad, para satisfacer la gran demanda de vivienda en el país.

“A partir de 1993, la política nacional de vivienda promueve la corresponsabilidad del Gobierno con la sociedad en la satisfacción de esta demanda. Los organismos financieros de cobertura nacional se reestructuran a fin de regresar a su origen eminentemente financiero, sin perder su vocación social, y promover que el mercado habitacional se integre”.⁴

Así también, el Gobierno de México ha refrendado su compromiso ante las Naciones Unidas, para asegurar el cumplimiento del derecho a la vivienda, establecido en diversos instrumentos normativos y jurídicos de los Derechos Humanos Internacionales.

“El gobierno de México en 1996 refrenda su compromiso para asegurar el cumplimiento del derecho a la vivienda establecido en numerosos instrumentos normativos y jurídicos de los derechos humanos internacionales, en la Segunda Conferencia Habitat II de las Naciones Unidas, realizada en Estambul”.⁵

Por lo tanto, es de vital importancia que no solo se le ofrezca al trabajador el derecho a una vivienda, sino buscar un apoyo sostenido a efecto de que la conserven, para cumplir y hacer cumplir verdaderamente este derecho constitucional, como

⁴ Orta Vargas Salomón, “Perspectivas de la Política de Vivienda en México, 1995-2000”, P. 185

⁵ Orta Vargas Salomón, “Perspectivas de la Política de Vivienda en México, 1995-2000, Pág. 184

parte esencial del compromiso por parte del Gobierno hacia las familias mexicanas, y solo entonces se podrá afirmar que estamos sirviendo a la patria, y que INFONAVIT trabaja para los trabajadores.

Como lo señala el Lic. Ignacio Burgoa Pagasa, en el Prontuario de Legislación Fiscal, es necesario perfeccionar nuestras instituciones para seguir viviendo en un estado de derecho.⁶

La filosofía del derecho, es una rama de la filosofía general, interesada en el examen de los problemas jurídicos más fundamentales; nos hace reflexionar que la subjetividad de los derechos y los deberes, deriva del contenido normativo mismo, pero no a la inversa.

La función esencial del derecho es la protección de los derechos subjetivos que solo pueden ser individuales, luego entonces, los derechos subjetivos son especies de supuestos o consecuencias jurídicas.

⁶ Prontuario de Legislación Fiscal, México, 1993.

El mandato estatal es precisamente el hecho social en el cual se constituye el derecho, es decir, que el mandato estatal es imponer la regulación u ordenación, mediante reglas objetivas que aseguren la convivencia ordenada y duradera entre los hombres; garantía que es la raíz de todo derecho, cuyo propósito es la realización de determinados valores regidos por la justicia, es decir, aplicar el derecho, cuya función primordial es la de proteger los intereses que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales, tutelando las legítimas aspiraciones de los miembros de una comunidad, eliminando el uso de la fuerza en las relaciones sociales, estableciendo mecanismos y procedimientos para resolver pacíficamente los conflictos de interés que puedan surgir en el seno de una sociedad, evitando su resolución por medio de la violencia. Y ¿no es fundamental para el hombre contar con la seguridad de la protección de su derecho a la vivienda?

La expresión “garantías individuales” es el término que emplearon los autores de la Constitución para describir el conjunto de derechos elementales inherentes a la persona humana y desde la Revolución Francesa se denominaron derechos humanos, lo que significa que es un conjunto de

prerrogativas que tienen que ser respetadas por toda la sociedad y especialmente por las autoridades, para el desarrollo del bien común.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL INFONAVIT

I.1 CREACION DEL INFONAVIT

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), es un organismo público descentralizado no sectorizado, con una misión de servicio social, creado con base en el Artículo 123 Fracción XII, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Título Cuarto, Capítulo III, Artículos 136 al 153 de la Ley Federal del Trabajo, donde se regula el derecho a la vivienda para los trabajadores, cuyos principios y razón de ser están contemplados desde la Constitución Política de 1917, para dar protección a la clase más débil, la clase trabajadora, y que regulan el derecho de habitación para los mismos, el cual permanece vigente hasta la fecha. Capítulo que ha sido reformado radicalmente, dado que, si bien es cierto que desde la Constitución de 1917 se contempla el derecho a la vivienda para los trabajadores, nunca se dio su debido cumplimiento como lo señala Rocha

Bandala Juan Francisco, hasta 1972⁷, a fin de que todos gocen del beneficio de tener habitaciones sin hacer distingos injustos, y tomando en cuenta el desarrollo industrial del país, de tal manera que con la reforma a la Ley Federal del Trabajo, se establece con más claridad la obligación de los patrones hacia sus trabajadores, misma que fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972.

El INFONAVIT, fue constituido como lo menciona Rocha Bandala Juan Francisco, antes citado, por acuerdo del Congreso de la Unión, mismo que aprobó su Ley constitutiva el 24 de abril de 1972, para dar cumplimiento al mandato Constitucional del Artículo 123 Fracción XII, cuyo fin primordial es el de otorgar vivienda a los trabajadores asalariados que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.⁸

Por su referencia, se transcribe parte de la exposición de motivos de la Ley que crea al INFONAVIT:

⁷ Rocha Bandala Juan Francisco, "Habitación al Trabajador". Pág. 142. Grafitec Impresores. México 1981.

**“EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA
DEL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA SOBRE
LAS REFORMAS A LA FRACCION XII DEL
APARTADO A DEL ARTICULO 123 DE LA
CONSTITUCION**

*CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del
Congreso de la Unión, presentes:*

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

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

El sistema en vigor se apoya, pues, preferentemente, en las relaciones obrero-patronales y permite que el cumplimiento del precepto constitucional vaya haciéndose efectivo mediante acuerdos entre las partes. Dentro de la reacción actual de la fracción XII del apartado A del artículo 123 pareció conveniente esta solución, en vez del

⁸ Rocha Bandala Juan Francisco, “Habitación al Trabajador. Págs. 74, 121, 133. Grafitec Impresores, México, 1981.

establecimiento de normas más rígidas que difícilmente hubiesen podido llevarse a la práctica.

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

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

Con esto se eliminará, además, la limitación por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de 100 trabajadores a proporcionar a éstos habitaciones. No parece, en efecto, congruente con la política de empleo que se ha trazado el Gobierno de la República, el hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas negociaciones que absorben volúmenes más cuantiosos de mano de obra.

La operación de un fondo nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente en 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas.

El Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto además canalizar un volumen importante de recursos crediticios hacia este fondo, con lo que se obtendrá la dotación inicial necesaria para que el programa se lleve a cabo con la mayor celeridad. Asimismo, el flujo creciente de aportaciones que reciba posteriormente permitirá multiplicar sus beneficios y extenderlo a sectores más necesitados, llegando así el mecanismo solidario a diversas clases de la población y prolongándolo de una a otra generación de mexicanos.

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

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

Se ha considerado conveniente declarar de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Así se afirmará, en una institución tan importante como la que se pretende crear, el espíritu de nuestra legislación laboral que busca la

participación conjunta de las empresas y los trabajadores en las cuestiones que vitalmente les atañen.

Con las soluciones a que dará lugar esta reforma habrán de lograrse sólidos avances dentro del programa social de la Revolución Mexicana. A un sistema limitativo sucederá otro generalizado: mecanismos que proveían originalmente la dotación en renta de las habitaciones serán reemplazados por otros que las otorgarán en propiedad y un sistema individualizado de obligaciones será sustituido por otro más dinámico y equitativo, que repose sobre la contribución de todos los patrones.

REFORMA A LA FRACCION XII DEL APARTADO A DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION⁹

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

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están

⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de febrero de 1972

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

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

En el Título Cuarto, Capítulo III, Artículos 136 al 153 de la Ley Federal del Trabajo, se regula el derecho de habitación para los trabajadores. Capítulo que ha sido reformado radicalmente, dado que, si bien es cierto que desde la Constitución de 1917 se contempla el derecho a la vivienda para los trabajadores, nunca se dio su debido cumplimiento hasta 1972, estableciendo con más claridad la obligación de los patrones hacia sus trabajadores, misma que fue aprobada por el Congreso de la Unión y previa ratificación de los Estados, quedó publicada en el Tomo CCCX, número 36, del Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972.¹⁰

La redacción original de la Fracción XII del Artículo 123 señala:

¹⁰ LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO México a Través de sus Constituciones
Tomo XI Primera edición, agosto de 1979.

“En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase. los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones higiénicas y cómodas. por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.”

Al elaborarse la nueva ley, se encontró que este mandato no se cumplía, y solo se beneficiaba a muy pocos trabajadores, especialmente a los que laboraban en zonas escasamente pobladas. Por este motivo se redactó el capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, a efecto de que las empresas que no disponían de casas suficientes para proporcionar habitación a sus trabajadores, se obligaran a celebrar convenios con ellos para el cumplimiento de esta obligación, y mientras no se les proporcionara esta habitación, tendrían derecho a una compensación mensual.

Por esta razón, en el año de 1972, el Ejecutivo Federal propuso con apoyo en este derecho, una reforma a la Fracción XII del Artículo 123 para que el cumplimiento de este precepto constitucional se llevara a cabo a través de un fondo nacional de la vivienda, mediante aportaciones económicas de las empresas para establecer un sistema de financiamiento

que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para adquirir tales habitaciones.

Asimismo, se consideró de utilidad social expedir una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, encargado de administrar los recursos del fondo. Dicha ley regularía las formas y procedimientos para hacer posible la adquisición de habitaciones, formularía programas de construcción y en su contenido se estableciera la justa distribución de las aportaciones recaudadas.¹¹

Una de las razones que tuvo la Asamblea Constituyente de Querétaro en 1917 para crear la obligación de los patrones hacia los trabajadores, establecida en el mencionado Artículo 123 Fracción XII, se debió fundamentalmente a que este mandato, como ya se expresó, no se cumplía plenamente y favorecía a muy pocos trabajadores y, asimismo, a las deplorables condiciones en que se encontraban los obreros, y que causaron un gran descontento que crecía cada vez más, y que ocasionó finalmente el movimiento revolucionario de

¹¹ LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO México a través de sus Constituciones. Tomo XI, Primera edición, agosto de 1979

1910, clamando por una reivindicación social, por lo que el Constituyente se vio precisado a reconocer como una necesidad imperiosa y apremiante el incluir dentro del texto Constitucional los derechos obreros, pasando así de Garantía Social a Garantía Individual, plasmándola posteriormente en el Artículo 4º. Constitucional, en el año de 1983, con el propósito de buscar un nivel de vida más decoroso para el trabajador, y para asegurar la paz social y la justicia, porque finalmente, los Derechos Individuales se complementan con los Derechos Sociales, pues ambos tienen relación entre sí, toda vez que los Derechos son Individuales en relación con la sociedad en general, la cual engloba tanto al individuo como a los grupos y al mismo Estado, mientras que los Derechos Sociales se refieren siempre a los grupos compuestos por los individuos.

En este sentido, este derecho se constituye como garantía social hasta 1983, cuando se inscribe en el apartado Quinto del Artículo 4º Constitucional que:

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

Con la reforma a la Fracción XII del artículo 123 Constitucional para reglamentar este derecho a la vivienda, en el año de 1972, fue sustituida la obligación del patrón en forma individual, al desaparecer la relación de acreedor y deudor de vivienda, para dejar como sujeto obligado al INFONAVIT, el cual después de implementarse las reformas, se encargaría del cumplimiento de la obligación. De esta forma fue sustituida la obligación patronal de proporcionar habitaciones a los trabajadores, por una obligación social con destinatario indiferenciado, a través de una aportación económica a un fondo.¹²

“Para hacer posible este derecho, la política nacional de vivienda que se implementa durante las décadas de los años setenta y ochenta, a través de un esquema de Estado benefactor que construye, posee y adjudica vivienda a los sectores laborales, da origen a las estructuras financieras de cobertura nacional para la atención de la vivienda, como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), y Fondo de la Vivienda Militar - Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI-ISSFAM). No obstante, este modelo fue particularmente propenso a las presiones de tipo gremial.

En su origen dichos organismos tienen un carácter financiero y se orientan a satisfacer las necesidades habitacionales de manera sectorizada, es decir, se

¹² De Buen Lozano Nestor, Derecho del Trabajo. P. 242

consideran las características laborales, salariales y necesidades específicas del trabajador para determinar la cobertura social de las instituciones. Asimismo, dicho modelo circunscribe la responsabilidad de la atención habitacional únicamente al Estado.

A partir de 1993, la política nacional de vivienda promueve la corresponsabilidad del Gobierno con la sociedad en la satisfacción de esta demanda. Los organismos financieros de cobertura nacional se reestructuran a fin de regresar a su origen eminentemente financiero, sin perder su vocación social, y promover que el mercado habitacional se integre”.¹³

De todo lo anterior, se desprende que el INFONAVIT fue creado por una necesidad de justicia social, por la que tanto han luchado los mexicanos, y por la que a través de nuestra historia han surgido grandes movimientos sociales, los que han marcado el cambio y el rumbo a seguir, porque el derecho es dinámico y debe modificarse de acuerdo a las necesidades de la sociedad, quedando a cargo del Estado la responsabilidad de proporcionar la igualdad de oportunidades para la adquisición de vivienda y con esto, el mejoramiento de condiciones de vida de la población.

Justicia social que, fundamentalmente, equivale a la seguridad y a la igualdad que debe prevalecer en el ejercicio de las

¹³ Orta Vargas Salomón, “Perspectivas de la Política de Vivienda en México”. Pág. 184-185

garantías individuales que señala nuestra Constitución Política, la cual perpetúa la igualdad de oportunidades y el establecimiento de las condiciones y protección para todos los individuos, familias, comunidades, pueblos indígenas, trabajadores y sectores productivos.

De esta manera, se instituye entre otros, el derecho de todos los mexicanos a una vivienda digna, y con base en esta justicia social, como se señaló anteriormente, fue creado el INFONAVIT, el cual a través de 29 años ha conservado su objetivo social, por lo que su normatividad ha sufrido cambios para poder satisfacer la demanda de vivienda en el país; fundamentándose en la Ley del INFONAVIT, la cual en su Artículo 2º. Señala que el Instituto es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto determina el Artículo 3º de la Ley del INFONAVIT, el cual transcribo:

- I Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda
- II Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

- a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas
 - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
 - c) Pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- III Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV Lo demás a que se refiere la Fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece”.

No obstante lo anterior, uno de los problemas que el actual sistema no ha podido resolver es el que corresponde a los trabajadores seleccionados con montos bajos que no les permiten solventar su problema habitacional, y a pesar de que es política del INFONAVIT como organismo de servicio social, atender prioritariamente a quienes tienen más necesidad de contar con un techo familiar, lo que en teoría se escucha muy bien, pero en la práctica no siempre sucede así,

porque como se señalara en el Diplomado INAP-INFONAVIT “Propuestas para mejorar la calidad del servicio en el INFONAVIT”:

El Instituto debe analizar periódicamente el fortalecimiento, oportunidades, debilidades y amenazas, para continuar con su labor social y llevar a cabo en forma exitosa su misión, que es cumplir con todos los derechohabientes que se encuentran en los diferentes cajones salariales y que ahora no atiende proporcionalmente a los de menos de 2.25 salarios mínimos y de más de 6 veces.¹⁴

Con el nuevo Sistema de Otorgamiento de Crédito (1997), los trabajadores que perciben menos de 2.25 salarios mínimos y los que perciben más de 6 veces el salario mínimo, no califican para ser seleccionados como derechohabientes acreditables, de modo que no obtienen crédito barato ni suficiente, ni de ninguna otra forma, para adquirir habitaciones cómodas, para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación o para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, como establece el artículo

¹⁴ “Propuestas para mejorar la calidad del servicio en el INFONAVIT” Instituto Nacional de la Administración Pública-INFONAVIT

137 de la Ley Federal del Trabajo, que transcribo textualmente:

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

Las reglas para la operación y el otorgamiento de créditos, son expedidas por la secretaría de Hacienda y Crédito Público y las autoridades financieras y crediticias, de acuerdo a los ordenamientos legales y aplicables.

Los organismos que construyen o financian vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación preceptuada en el artículo 123 de la Constitución General de la República, se rigen por lo previsto en sus respectivas leyes orgánicas y aplican las normas de la Ley Federal de Vivienda. (Artículo 45 de la Ley Federal de Vivienda), reglamentaria del artículo 4º, párrafo IV de la Constitución General de la República, en lo referente al otorgamiento de crédito y asignación de vivienda. Las disposiciones de esta Ley, son de orden público e interés social y tienen por objeto “establecer y regular los

instrumentos y apoyos para que las familias puedan disfrutar de viviendas dignas y decorosas”.¹⁵

La mencionada Ley Federal de Vivienda, en su artículo 46, establece que con el fin de beneficiar a la mayor cantidad de trabajadores, sólo se otorga crédito para la adquisición de vivienda por una sola vez, y todos ellos tienen los mismos derechos, pero se les da preferencia a los trabajadores que perciben menores ingresos y que sean el sostén de su familia, pero sin embargo, en el INFONAVIT, estos trabajadores de menores ingresos, no califican para obtener un crédito.

En el artículo 47 de esta misma Ley, se estipula que los organismos públicos federales de vivienda incluirán en el clausulado de los contratos que el acreditado, para enajenar la vivienda, debe contar con el consentimiento por escrito del organismo otorgante, y que será causa de rescisión el hecho de utilizar la vivienda para uso distinto al de habitación, o que no la utilice.

¹⁵ Ley Federal de Vivienda, citada por Witker V. Jorge, en el “Curso de Derecho Económico, Editorial Harla, México, 1998.

Asimismo, el artículo 48 de esta Ley, ordena que una vez realizado el proceso de selección correspondiente, los organismos públicos federales de vivienda, deberán publicar los listados de los beneficiarios en los lugares con mayor posibilidad de difusión.¹⁶

I.2 FUNDAMENTO DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

Al aprobar el Constituyente por unanimidad el 23 de enero de 1917, el artículo 123, se abrió una nueva etapa para la historia del estado y el progreso del pensamiento humano. Se partió de la base de que una Constitución como Ley Fundamental, no debería concretarse a garantizar los clásicos derechos de libertad, sino también asegurar la justicia y consignar su pleno desenvolvimiento en condiciones de bienestar material y dignidad espiritual.

Se trataba de conjugar la libertad con la justicia y un mínimo de bienestar como condición para que las propias libertades puedan hacerse realmente efectivas y el hombre pueda vivir en existencia digna.

¹⁶ Ley Federal de Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de

Nuestra Constitución fue la primera en consagrar un conjunto de garantías sociales, incluyendo dentro de ellas, el derecho de los trabajadores a la vivienda. La fracción XII del artículo 123 Constitucional estableció que los patrones estarían obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrían cobrar rentas que no excederían del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. De esta obligación se eximió a las negociaciones que estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparan un número menor de cien trabajadores.

La facultad reglamentaria del artículo 123 correspondía a los Congresos locales de 1917 a 1929, y las leyes de los Estados contuvieron algunas disposiciones relacionadas con vivienda, pero a pesar de ello, el derecho de los trabajadores no llegó a hacerse efectivo.

La Ley Federal del Trabajo promulgada el 18 de agosto de 1931, reprodujo el precepto Constitucional y confirió al Ejecutivo Federal y a las entidades federativas una facultad

febrero de 1984.

reglamentaria que después sería declarada inconstitucional. En 1956 se reformó la Ley para salvar esta inconstitucionalidad. Sin embargo, no se volvió a expedir un nuevo Reglamento y el precepto constitucional de nuestra Carta Magna, continuó sin cumplirse.

Asimismo, hubo disposiciones aisladas y algunas empresas realizaron programas de vivienda, pero el mandato del constituyente seguía siendo un mero enunciado y continuaba pendiente su reglamentación. La escasez de vivienda que reuniera los requisitos constitucionales, la movilidad ocupacional, la dispersión de los centros de trabajo y la falta de un sistema apropiado de financiamiento, constituían graves obstáculos para el cumplimiento de una política de vivienda.

A pesar de que habían transcurrido 53 años desde que se había iniciado la vigencia de la Constitución, el problema no solo seguía latente, sino que se había tornado cada día más apremiante; como consecuencia del tránsito de una sociedad predominantemente rural a un país urbano y de un acelerado crecimiento demográfico.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, dedicó el Capítulo III del Título IV denominado "Habitaciones para los Trabajadores" a la reglamentación de la fracción XII del artículo 123. Fue hasta entonces que este ordenamiento reprodujo la obligación constitucional de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores; pero se mantuvo la excepción respecto de aquellas empresas que estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparan menos de cien trabajadores; se limitó el derecho exclusivamente a los trabajadores de planta permanente con una antigüedad mayor a un año y la solución del problema se dejó a la negociación entre la empresa y sus trabajadores, incluyendo sindicalizados y de confianza. Se consiguió al efecto un plazo de tres años para celebrar los convenios que establecieran las modalidades y términos para el cumplimiento de las obligaciones habitacionales y finalmente, en el artículo 151 se estableció que, mientras no se les entregaran las habitaciones, los trabajadores tendrían derecho a una compensación mensual que se fijaría en los convenios respectivos, situación que tampoco solucionaría el problema habitacional por falta de mecanismos suficientes para que el trabajador pudiera acceder a una vivienda.

La Ley de 1970 no significó una solución del problema, por lo que el Licenciado Luis Echeverría Álvarez, Presidente de la República en ese entonces, propuso dentro de la Comisión Nacional Tripartita que estudiaba algunas de las cuestiones más importantes para la vida social y económica del país, se incluyera el problema de la vivienda popular.

Como resultado de los trabajos que realizaron los representantes de los tres sectores, se propusieron reformas a la fracción XII del artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, así como la expedición de una Ley para la creación de un organismo tripartita que sería el encargado de manejar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

El Ejecutivo Federal hizo suyas estas proposiciones y el 22 de diciembre de 1971, presentó las iniciativas de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Federal del Trabajo, las cuales fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas el 14 de febrero de 1972 y posteriormente la iniciativa de Ley que creó al INFONAVIT, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada el 24 de abril del mismo año.

La creación del INFONAVIT vino a plantear diversas interrogantes dentro del orden Jurídico de nuestro País, aunque en ciertos aspectos tiene como antecedente histórico al Instituto Mexicano del Seguro Social, suscitándose diversas reflexiones en materias tanto de derecho administrativo y fiscal, como de derecho laboral, civil y procesal, implicando cambios profundos y de gran trascendencia sobre el sistema anterior. La nueva fracción XII del apartado A del artículo 123, estableció que la obligación que tenían las empresas se cumpliría mediante las aportaciones que hicieran a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de los trabajadores y establecer un Sistema de Financiamiento que permitiera otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad tales habitaciones.

Las reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley que creó este Instituto, fueron reglamentarias del texto Constitucional y aclararon y completaron sus disposiciones en algunos aspectos de particular importancia. Uno de ellos fue el de establecer que los créditos que se otorgaran podrían destinarse a la adquisición de casas en propiedad; a la construcción de viviendas en terreno propio; a la reparación;

ampliación o mejoramiento de habitaciones ya construidas, y al pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Al hacerse estudios sobre la interpretación de las normas y de instructivos que rigen al INFONAVIT o al formularse proyectos, se ha tenido cuidado de ajustarse al orden Constitucional y Legal vigente, a efecto de no restringir las atribuciones del INFONAVIT, en demérito de la tarea constitucional que tiene encomendada, pero cuidándose al propio tiempo de que sus actos no lleguen a rebasar su esfera de atribuciones para evitar que, en un momento dado, se conculcaran los derechos de los patrones, de los trabajadores o de sus beneficiarios.

El Poder Legislativo, por su trascendencia, tuvo que precisar la naturaleza del INFONAVIT. Sobre este punto se concluyó que tiene el carácter de **Organismo Fiscal Autónomo**, de acuerdo con el artículo 30 segundo párrafo de la Ley del INFONAVIT, en relación con el artículo 3º. del Reglamento Interior del propio Instituto en materia de facultades como **Organismo Fiscal Autónomo**, vigente a

partir del 25 de marzo de marzo de 1998¹⁷, y está facultado para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales omitidas y de los descuentos no retenidos o no enterados para el pago de créditos; señalar las bases para su liquidación y requerir su pago, y en el artículo 23, tercer párrafo de la Ley del INFONAVIT, en relación con el artículo 4º. Del Reglamento antes citado, señala los órganos y unidades administrativas que ejercerán estas facultades.

Con su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, esto es, de Autoridad Fiscal, el INFONAVIT está facultado para practicar visitas domiciliarias en términos de la fracción I del artículo 30 de la Ley del INFONAVIT; en relación con el Art. 42 Fracción III del Código Fiscal de la Federación; realizar por sí mismo o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales omitidas y a los descuentos no retenidos o no enterados, en términos de la fracción III del citado artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, y sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación.

¹⁷ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1998

La determinación de cuáles trabajadores quedan sujetos al régimen del INFONAVIT es una labor de índole estrictamente jurídica, pues se trataba de aplicar el marco general de la Ley a diversos casos concretos, la importancia de esta determinación radica en el número de personas que se benefician con éste régimen, el importe de las aportaciones recaudadas por el Instituto y el número de financiamientos habitacionales que pueden otorgarse.

Para el INFONAVIT fue muy importante el **establecer criterios para determinar el contenido y límites del salario base de aportación, que al propio tiempo sirve para el otorgamiento y recuperación de créditos, y otras situaciones, tales como las de los casos en que se suspende la obligación patronal de pagar aportaciones.**

En 1982, INFONAVIT tiene sus primeras modificaciones significativas a su ley, las cuales le ayudan a ser más sólido en su infraestructura, pero los derechohabientes se vieron fuertemente afectados, ya que al no devolverles el fondo constituido en su favor con las aportaciones patronales a los diez años de su creación, como se había establecido, se sintieron burlados y fue entonces que el sector obrero por

medio de sus sindicatos, empieza a ejercer mayor presión para la obtención de un crédito.

Después de la reforma introducida en el año de 1986 había quedado definido que **este fondo sería devuelto en una cantidad igual al saldo que registrara cuando los trabajadores dejaran de laborar y tuvieran 50 años o más de edad** en los términos de la Ley del INFONAVIT. En los casos de jubilación, incapacidad total permanente, de incapacidad parcial permanente, cuando esta fuera del 50% o más; de invalidez definitiva, en los términos de la Ley del Seguro Social, o muerte del trabajador, se entregaría a los trabajadores o sus beneficiarios, el doble de lo que tuvieran ahorrado, es decir, de los depósitos constituidos a su favor, en términos de la Ley del INFONAVIT¹⁸ (Art. 141, Fracciones I y II de la Ley Federal del Trabajo), pero en la actualidad, los beneficiarios deberán solicitar al INFONAVIT la transferencia de los recursos de la subcuenta de vivienda, a las administradoras de fondos para el retiro para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega,

¹⁸ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986

en términos de lo dispuesto por las Leyes del Seguro Social y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Este nuevo sistema implica avances considerables sobre el anterior y se apega sin duda, con mayor fidelidad al propósito que inspiró al constituyente **eliminándose la excepción que se hacía respecto de las negociaciones que estuvieran situadas dentro de las poblaciones y que ocuparan menos de cien trabajadores.** Fue suprimido asimismo, el requisito de ser trabajador permanente. **Ahora, son titulares de este derecho también los trabajadores temporales y eventuales** y muchos de ellos disfrutan de créditos que les han sido otorgados por este Instituto.

En el cumplimiento de este encargo, se constituye **la acción del INFONAVIT, la cual tiene lugar en el marco jurídico y de planeación proporcionado por la reforma del artículo 123 Constitucional, así como por los programas sectoriales de desarrollo urbano y de vivienda y en sentido más amplio por las políticas nacionales de desarrollo económico y social.**

I.3 OBJETIVO DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MEXICO

Uno de los grandes objetivos de la política de desarrollo social en México, es lograr que toda familia disfrute de una vivienda digna y decorosa, para lo cual, INFONAVIT debe cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo en el rubro de vivienda.

Por lo mismo, transcribo parte del Plan Nacional de Desarrollo

95-2000 en el rubro de VIVIENDA:

“PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 – 2000 DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Vivienda

Actualmente, el parque habitacional del país está compuesto por 17.8 millones de viviendas. Alrededor de 4.6 millones presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad. Atender el rezago implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional.

La generación de oferta de vivienda se enfrenta a diversos problemas, entre los que destacan: una regulación excesiva que se refleja en un complejo sistema de trámites; multiplicidad en la grabación fiscal; escasez de suelo con vocación habitacional, sobre todo en ciudades medias y en las grandes urbes; acceso limitado a fuentes de

financiamiento; reducida innovación tecnológica que permita el uso de materiales regionales, ecotécnicos y prefabricados; deficiencia en los sistemas de comercialización de materiales e insumos.

Por otro lado, entre los problemas que afronta la demanda destacan los altos precios de las viviendas; la atención crediticia insuficiente; falta de información de la oferta disponible que sustente un mercado integrado, y los elevados costos que implica el proceso de titulación de la vivienda.

La política de desarrollo social que impulsará el Gobierno de la República en materia de vivienda tendrá como objetivos: orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda; y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Para el logro de estos propósitos se llevarán a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y social tendrán un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda en todo el país. En ese sentido, la estrategia que se seguirá considera las siguientes líneas de acción:

Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda. Financiar a los adquirentes de vivienda es un estímulo adecuado para fomentar una oferta de vivienda acorde con las necesidades y preferencias de la población. Por ello se fortalecerán los organismos promotores de vivienda, manteniendo su vocación social. Asimismo, se estrechará la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de organizar en forma más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficacia en el programa sectorial.

Desregulación y desgravación. Se avanzará en la simplificación administrativa, y se promoverá ante los gobiernos locales la revisión de las disposiciones en materia de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento del inventario del parque habitacional, además de que encarecen la vivienda.

En ese sentido, se promoverán ante los gobiernos estatales la ampliación y agilización de los servicios de titulación y de registro público de la propiedad; se alentará la desgravación de las operaciones de compraventa; y se impulsarán esquemas de comercialización de materiales e insumos para la autoconstrucción que abaraten los costos.

Suelo para vivienda. Se emprenderán medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo apto para viviendas y se abatirá la especulación mediante la utilización de predios baldíos urbanos y la incorporación de tierras ejidales y comunales consideradas en los planes de desarrollo urbano. En dichas acciones se garantizarán los derechos de los ejidatarios y comuneros y se facilitará su participación en los esquemas de desarrollo inmobiliario.

Mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda. Se intensificarán los trabajos tendientes a desarrollar un mercado secundario de hipotecas, con el objeto de aumentar el financiamiento a la vivienda, especialmente la de interés social. La revisión del marco institucional del mercado financiero será un elemento central para abaratar el crédito. Por otra parte, se ampliará la participación de otros intermediarios financieros y se aprovechará la infraestructura de instituciones existentes, para promover esquemas de arrendamiento con opción a compra y de ahorro previo destinado a la adquisición de vivienda.

Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana. Con la finalidad de ampliar la cobertura de atención a los programas de vivienda, se fomentará el

--- proceso de autogestión y se impulsarán los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural. Con los sectores privado y social, se concertarán acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales para la construcción y de vivienda de interés social.

Fomento tecnológico. Se promoverá la innovación de las técnicas y materiales utilizados en la producción de vivienda, introduciendo tecnologías y procedimientos que ofrezcan mejores resultados en calidad y precio para la edificación, con el empleo de materiales e insumos locales. El aumento de la oferta de vivienda, así como la construcción de alta calidad y bajos costos implican la incorporación de nuevas tecnologías. Por ello, se alentará la investigación de nuevos métodos de construcción y el uso de materiales adecuados.”¹⁹

La política de desarrollo social establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, ha tenido como objetivo propiciar la igualdad de condiciones que aseguren a toda la población el disfrute de derechos consagrados en la Constitución, que conlleven a elevar el nivel de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos, superando la pobreza y la exclusión social.

El Plan enfatiza que la acción pública debe complementarse con el esfuerzo de la sociedad en atención a las necesidades básicas de grupos sociales, buscando así el mejoramiento de calidad de vida de los habitantes del país, a través del

¹⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000

crecimiento económico, la planeación para el desarrollo ordenado y la distribución armónica de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

Uno de los grandes objetivos de la Política de Desarrollo Social en México, es lograr que toda familia disfrute de una vivienda digna y decorosa, con espacio y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

El Programa de Vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo se inscribe dentro de un nuevo federalismo que fortalece el que se promueva un desarrollo integral y equilibrado en las diversas regiones del territorio nacional, a través del impulso y respeto a la autonomía y a las libertades de los estados y municipios.

Las acciones que en materia de vivienda se llevan a cabo, pugnan por el mantenimiento del equilibrio en las finanzas públicas, dentro de un marco de política de austeridad y en uso más eficiente del gasto público.

Actualmente la política de Vivienda, promueve la corresponsabilidad del gobierno y la sociedad en la satisfacción de esta demanda, lo que, en cumplimiento de este encargo del Plan Nacional de Desarrollo, constituye la acción fundamental del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, restructurándose, a fin de regresar a su origen eminentemente financiero y promover el mercado habitacional, impulsando a los sectores social y privado. Se busca que el trabajador se constituya realmente en sujeto de crédito; concurra a un mercado que ofrezca la mayor cantidad de opciones en ubicación, calidad y precio, y el Instituto se capitalice para acceder a tantas viviendas como sus necesidades vitales lo requieran. Para el promotor de vivienda, este nuevo esquema del INFONAVIT deberá alentarlos para que la edificación sea una actividad productiva y rentable.

Y de acuerdo con información dada en los medios televisivos, las nuevas políticas del INFONAVIT, se perfilan hacia una nueva etapa en la que los trabajadores que perciban más de cuatro salarios mínimos; que hayan cotizado por más de tres años y que tengan trabajo vigente, podrán solicitar un crédito

hasta por \$400,000.00 en los bancos y entidades financieras adheridas a este plan de financiamiento.

I.4 CRITERIOS QUE SE TOMARON EN CONSIDERACION PARA LAS REFORMAS A LA LEY DEL INFONAVIT DE 1997

Fortalecer la capacidad del Instituto para cumplir cabalmente con su responsabilidad de otorgar créditos al alcance de los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad su casa habitación, como lo establece el artículo 123, Apartado A, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que uno de los objetivos de la Política Social y Económica es el de crear condiciones materiales que sustenten un mejoramiento continuo en el nivel de vida de la población, particularmente el de los sectores más desprotegidos, el cual se apoya de manera importante en la existencia de instituciones capaces de atender las necesidades básicas de la sociedad, para lo cual, es necesario:

Primero.- Elevar el volumen de recursos que habrán de destinarse al financiamiento de la compra de vivienda, los cuales provendrán tanto del propio Fondo Nacional de la Vivienda como de otras instituciones financieras.

Segundo.- Establecer mecanismos que aumenten la eficiencia en la administración de los recursos y simplifiquen la operación de la misma en beneficio tanto de los trabajadores, como de los patrones.

La vocación social se reafirma con estas reformas en el sentido de ampliar la protección del patrimonio de los trabajadores, incrementando la capacidad para atender a un mayor número de trabajadores y otorgarles financiamiento para obtener su vivienda, estableciendo mecanismos que simplifiquen el acceso a la información sobre los saldos depositados en la subcuenta de vivienda.

Con base en la Constitución, el derecho a la vivienda para los trabajadores es una garantía social que abre los caminos del bienestar para la familia obrera, y concreta los términos de la justicia para la gran mayoría de los trabajadores mexicanos.

Estas reformas se consideraron en atención a las recientes reformas a las leyes del Seguro Social y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, para articularse apropiadamente, y simplificar los procesos administrativos inherentes a la captación de recursos en beneficio de los trabajadores derechohabientes.

De esta forma, se concluye una etapa de adecuaciones dirigidas a aumentar el ahorro nacional y consolidar el Sistema de Seguridad Social de los mexicanos.

México ha sufrido fuertes colapsos financieros durante 20 años debido a la falta de ahorro interno, por lo que se requiere un mayor porcentaje de ahorro a lo largo de la vida de los trabajadores, sin incrementar las cargas sociales que pagan trabajadores y empresarios.

Estas reformas persiguen el legítimo propósito de otorgar rendimientos reales para conservar el ahorro y consecuentemente para asegurar a los trabajadores una pensión digna y decorosa al momento de su retiro, permitiendo al INFONAVIT otorgar crédito barato y suficiente a los trabajadores, y por otra parte, darles una mayor certidumbre en cuanto a su patrimonio y más amplias bases en cuanto a la disposición que del mismo haga.

En estas reformas²⁰ se precisan los alcances de los procesos de afiliación, emisión-notificación de las cédulas de

²⁰ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997.

determinación de pagos y recaudación. Así, el marco normativo del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores complementa las medidas que en materia de previsión para el retiro de los trabajadores ha formulado el Ejecutivo Federal, estableciendo una canalización ágil y adecuada de las aportaciones de los patrones hacia las subcuentas de vivienda. En forma adicional, se simplifican y fortalecen los procesos administrativos institucionales y se coordinan los esfuerzos del INFONAVIT y del Seguro Social para que a través de acciones únicas se obtenga un mayor control sobre las obligaciones patronales.

Con el establecimiento de mecanismos para *la unificación del proceso de afiliación, se permite tanto al INFONAVIT como al Seguro Social contar con una base única de información sobre los movimientos de patrones y trabajadores.* Para la emisión-notificación de cédulas para la determinación de pagos, *se integra un proceso único de determinación de pagos, en el que se incluyen la recuperación de aportaciones y amortización de créditos junto con los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.* (Arts. 152, 153, 154, 156, 159, 161, 162, 163 y 164 de

la Ley del Seguro Social) Los riesgos protegidos por la Ley del Seguro Social son el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados. (Art. 152 Ley del Seguro Social)

Para que sean otorgadas las prestaciones contenidas en la Ley del Seguro Social, se requiere cumplir con el periodo de espera medido en semanas de cotización reconocidas por el IMSS, de conformidad con lo señalado en las disposiciones relativas a cada uno de los ramos de aseguramiento amparados. (Art. 153 Ley del Seguro Social)

Para efectos de la Ley del Seguro Social (LSS), existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el IMSS un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.

De igual modo, se establece que el patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo patrón respecto de

las obligaciones que le correspondan hasta por dos años después del cambio de patrón, con lo que se fundará mayor protección al trabajador en cuanto hace al cumplimiento del pago de las aportaciones patronales.

Se amplían los derechos de reclamo del trabajador titular de la cuenta individual y sus beneficiarios directamente, o a través de un representante, así como los patronos en los casos de incumplimiento de las administradoras de fondos para el retiro y, para obtener en el caso de los acreditados, información directa del Instituto sobre el estado de cuenta de su crédito estableciéndose que la información que éstas y las empresas operadoras manejen será confidencial.

Otra medida de protección al trabajador es la que comprende los casos en que el trabajador pierda su empleo, para lo cual se amplía una prórroga al pago de su crédito sin causa de intereses moratorios. Complementariamente para los casos en los que el trabajador pierda su relación laboral y tuviere una obligación crediticia para la construcción o adquisición de su habitación con alguna entidad financiera, se prevé que el trabajador podrá dar en garantía el saldo de su subcuenta

de vivienda, que además se verá incrementado con las aportaciones patronales subsecuentes.

Se establecen mecanismos para ampliar la atención a los trabajadores en cuyas empresas existan planes de previsión social, a través de esquemas de cofinanciamiento entre el Instituto y las instituciones financieras, donde los ahorros se canalicen para la constitución de enganches y las aportaciones subsecuentes sean para la amortización del saldo insoluto del crédito otorgado por el Instituto.

Es decir, que de conformidad con el Artículo 43 BIS de la Ley de INFONAVIT, este Instituto deberá otorgar crédito al trabajador derechohabiente en cofinanciamiento con entidades financieras, cuando el crédito que reciba de la entidad financiera de que se trate, se otorgue en base a fondos de ahorro establecidos en planes de previsión social que reúnan los requisitos de deducibilidad que se establezcan en las disposiciones fiscales correspondientes.

Se amplían las facultades del acreditado para que pueda enajenar o gravar su vivienda, al eliminar la limitante de que elio fuera solo a otros derechohabientes del INFONAVIT.

De esta forma los acreditados podrán integrarse libremente a un mercado abierto de vivienda, ampliando y mejorando sus opciones.

Otro mecanismo de protección al patrimonio de los trabajadores es que el Instituto podrá participar en la promoción, desarrollo y abaratamiento de esquemas de aseguramiento a cargo de los acreditados, que permiten ampliar la cobertura contra siniestros en sus viviendas.

I.5 HOMOLOGACIÓN DE LAS LEYES DEL INFONAVIT E IMSS PARA LA INTEGRACION DE LA BASE Y LIMITE SUPERIOR SALARIAL PARA EL PAGO DE APORTACIONES AL INFONAVIT.

En la integración y cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones, al INFONAVIT, a que se refiere el artículo 29 fracciones II y III de la Ley del INFONAVIT, se aplicará lo contenido en la Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1º de julio de 1997²¹, homologándose así ambas leyes, lo que proporcionará una mejor supervisión de las obligaciones patronales y, en consecuencia una mejor captación de recursos a favor de los

²¹ Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley del INFONAVIT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997.

trabajadores derechohabientes; especialmente cuando, en concordancia con las facultades del INFONAVIT como Organismo Fiscal Autónomo, se realizarán las inspecciones domiciliarias y la obligación patronal de atender los requerimientos de pago e información que se les formule; así como la obligación de las empresas que están sujetas a dictaminar sus estados financieros, de presentar a este Instituto copia de los mismos con firmas autógrafas.

Se establece la facultad de los trabajadores para realizar aportaciones voluntarias que, con su previo consentimiento, podrán ser transferidas a la subcuenta de vivienda, a fin de ser utilizadas para el financiamiento de un crédito a su favor. Adicionalmente los trabajadores podrán hacer depósitos extraordinarios destinados específicamente a los programas de financiamiento de vivienda que apruebe el Consejo de Administración del Instituto que, con la disminución del tope máximo del presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia, se aplicará una mayor racionalización y eficacia administrativa beneficiando directamente a los derechohabientes al incrementar el remanente anual de operación.

Durante su existencia, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ha venido cumpliendo con su trascendental función, pero es necesario fortalecerlo de tal suerte que pueda estar en condiciones de cumplir cabal y eficientemente con su responsabilidad.

Con espíritu social concordante con el Estado de derecho que regula la convivencia nacional, el INFONAVIT es patrimonio de los trabajadores y ellos son los destinatarios; son los trabajadores quienes construyen vivienda con su esfuerzo y la pagan con su trabajo. Lo realizado por el INFONAVIT es una muestra de su contribución con los sectores que forman parte de su esencia, y los avances obtenidos son solamente un estímulo para enfrentar una realidad de acción habitacional necesaria en el país.

CAPITULO SEGUNDO

FACULTADES Y COMPETENCIA DE LOS ORGANOS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL INFONAVIT

II.1 REGLAMENTO INTERIOR DEL INFONAVIT EN MATERIA DE FACULTADES COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO

El Reglamento Interior del Infonavit en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo, encuentra su fundamento en el Artículo 89 Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 29, 30, 35, 56, 57 y 69 de la Ley del INFONAVIT y 31 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1998, tiene por objeto regular las facultades y competencia de los órganos y unidades administrativas de este Instituto, conforme al artículo 30 de la Ley del INFONAVIT. Asimismo, precisa a quiénes se encomienda la representación legal y defensa jurídica del Instituto en los juicios que se ventilen ante el Tribunal Fiscal de la Federación y los tribunales judiciales federales, como se establece en el Artículo 1º del mencionado Reglamento.

Asimismo, en el Artículo 3º. del mismo Reglamento, determina que el Instituto es un organismo fiscal autónomo que cuenta con todas las facultades previstas en la Ley del INFONAVIT y el Código Fiscal de la Federación, para:

Requerir a los patrones la exhibición de libros y registros electrónicos o de cualquier otra naturaleza, así como los medios utilizados para procesar la información que integre su contabilidad, incluyendo nóminas de salarios y plantillas de personal, que permita establecer de manera presuntiva el monto de las aportaciones, así como el pago de salarios a las personas a su servicio, vinculados con las obligaciones que a cargo de dichos patrones establecen la Ley Federal del Trabajo, la Ley del INFONAVIT, el Código Fiscal de la Federación y sus disposiciones reglamentarias aplicables.

Ordenar y practicar, visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones a fin de comprobar el cumplimiento de la determinación y pago de aportaciones, la retención y entero de los descuentos;

Determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones omitidas y de los descuentos no retenidos o no

enterados, calcular la actualización y los recargos que correspondan, requerir su pago y emitir las resoluciones del crédito fiscal respectivo con apoyo en la información proporcionada por el contribuyente, por otras autoridades fiscales y la que tenga en su poder el propio Instituto o que obtenga en ejercicio de sus facultades de revisión;

Recibir de los contribuyentes las aclaraciones y la documentación que presenten al Instituto, así como conciliar la información respectiva que acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales requeridas;

Tramitar y resolver las solicitudes de devolución de las cantidades pagadas indebidamente o en exceso que sean a favor de los patrones, siempre que se trate de aportaciones, descuentos y, en su caso, actualizaciones y recargos por pago en exceso de estos conceptos, a que se refiere la Ley del INFONAVIT y el Reglamento citado;

Notificar las resoluciones por las que se determinen los créditos fiscales y, en su caso, hacer efectivo el cobro de las aportaciones y descuentos omitidos y de sus accesorios, a través del procedimiento administrativo de ejecución

sujetándose a las normas previstas sobre el particular por el Código Fiscal de la Federación y sus disposiciones reglamentarias;

Imponer a los patrones que hayan cometido infracción a las disposiciones contenidas en la Ley y sus disposiciones reglamentarias, las multas correspondientes de conformidad con lo previsto en el reglamento respectivo;

Presentar denuncia o querrela, o promover su presentación ante el Ministerio Público por la presunta comisión del delito a que se refieren los artículos 57 y 58 de la Ley del INFONAVIT y de aquellos otros delitos que por su propia naturaleza causen perjuicio al Instituto;

Solicitar a las entidades participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro, la información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de vivienda, así como de las cantidades que integran las subcuentas de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores;

Resolver los recursos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad planteadas por los patrones en los términos del Código Fiscal de la Federación; y

Las demás facultades y atribuciones que les señalen la Ley y sus disposiciones reglamentarias, así como el Código Fiscal de la Federación y su reglamento.

Tendrán la facultad de representar legalmente al Instituto ante el Tribunal Fiscal de la Federación y los tribunales federales, el Director General, el Director General Adjunto, el Subdirector General Jurídico y de Fiscalización y el Gerente de Fiscalización.

Las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las facultades a que se refiere el presente Reglamento, se tramitarán ante la Comisión de Inconformidades y de Valuación, en los términos del reglamento respectivo.

Será optativo para los contribuyentes agotar el recurso de inconformidad ante dicha Comisión o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

II.2 CAUSALES DE LA CANCELACION DEL CREDITO Y RESCISION DEL CONTRATO

La apertura de crédito es un contrato en virtud del cual, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de este una obligación, para que haga uso del crédito concedido en la forma, términos y condiciones convenidos, quedando así obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrir oportunamente el importe de la obligación que contrajo, y a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen, de conformidad con el artículo 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

La cancelación de los créditos otorgados para la adquisición de viviendas financiadas directamente por el INFONAVIT, se entiende por la anulación del crédito si los deudores incurren en alguna de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos.

Las causales de violación consignadas en los contratos referidos son:

- 1) Si el trabajador dejare de cubrir por causas imputables a él dos pagos consecutivos, o tres no consecutivos en el curso de un año, de las cuotas de amortización al crédito.
- 2) Si el trabajador no habita, enajena, grava, arrienda o por cualquier otro título transmite el uso o algún otro derecho real sobre el inmueble en cuestión.
- 3) Si el trabajador altera o modifica sustancialmente la construcción sin el consentimiento expreso del INFONAVIT dado por escrito, o construye o cerca los bienes comunes para su exclusivo provecho, o destina la vivienda total o parcialmente a un fin distinto al de habitación familiar.
- 4) Si el trabajador no da aviso por escrito al INFONAVIT, en el caso de que cambie de patrón o deje de percibir su salario por cualquier causa dentro de los quince días siguientes a aquel en que se dé el hecho.
- 5) Si durante la vigencia del contrato aparece que el trabajador proporcionó datos falsos para la obtención del crédito.
- 6) Si el trabajador no pagare por dos bimestres consecutivos, el impuesto predial o los derechos por servicio de agua de la vivienda en cuestión, o no pagare cualquier otro adeudo fiscal a cargo del inmueble, obligándose a exhibir los comprobantes de pago cuando se lo requiera el INFONAVIT.
- 7) Si el trabajador incumple cualquier otra de las obligaciones que contrae en el acto y que se contienen en el contrato respectivo, ya referido, así como cualquier otra causa señalada en la Ley y Reglamentos del INFONAVIT.

La rescisión, es la resolución de un contrato bilateral plenamente válido, esto es, que produce efectos legales,

por causa del incumplimiento culpable de una de las partes; si no es válido, no procede su rescisión sino su anulación; se distingue de la nulidad en que esta última es provocada por un vicio de origen.

El artículo 1949 del Código Civil para el Distrito Federal señala:

“La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe.

El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos. También podrá pedir la resolución aún después de haber optado por el cumplimiento, cuando este resultare imposible”. (Art. 1949 del Código Civil para el Distrito Federal)

Es decir, que la rescisión siempre será por incumplimiento total o parcial de alguna de las partes y deja sin efectos al contrato.

El INFONAVIT, desde su creación en 1972, y hasta 1992, apoyaba en forma directa la construcción de viviendas y conjuntos habitacionales denominada Línea I, y tenía la responsabilidad de la titulación a los trabajadores derechohabientes, mediante instrumentos privados, como

consecuencia de los créditos otorgados, en los términos que fija su Ley y el Estatuto Orgánico.

Este Instituto tiene la obligación de vigilar que los acreditados cumplan con todas las obligaciones establecidas en los contratos de Apertura de Crédito correspondientes; asimismo, que las viviendas sean habitadas por los titulares de los créditos y sus familias, y que las viviendas no sean abandonadas porque ello propicia la invasión, es decir, que personas ajenas invadan una vivienda que no les corresponde.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se ha detectado a nivel nacional la existencia de viviendas abandonadas, invadidas, traspasadas, y un gran porcentaje de éstas que se encuentran en cartera vencida, lo que implica un severo impacto negativo al patrimonio del Instituto que ha causado un quebranto en sus finanzas, lo que le impide cumplir con lo establecido en su Ley al cien por ciento, por lo que se ha considerado con carácter prioritario, establecer las medidas alternativas que conlleven a dar solución a esta problemática a fin de que se fortalezcan las finanzas de la Institución, y obtener una mayor recaudación, con lo cual el INFONAVIT estará en mejores posibilidades de atender a más trabajadores

solicitantes de crédito, satisfaciendo así su necesidad imperiosa de vivienda y al mismo tiempo, se cumplirá con la regularización de las viviendas.

El problema de la vivienda irregular se está tratando de resolver por medio de la reasignación de viviendas abandonadas; regularizar a los invasores que son asalariados, y por los que sus patrones han aportado el 5% de su salario integral para vivienda.

El Artículo 49 de la Ley del INFONAVIT, el cual transcribo para una pronta referencia, establece las cláusulas de rescisión del Contrato de Apertura de Crédito, sin necesidad de declaración judicial previa:

“Los créditos que otorgue el Instituto, se rescindirán y por tanto se darán por vencidos anticipadamente, cuando sin su autorización los deudores enajenen, incluida la permuta, o graven su vivienda, así como cuando incurran en cualesquiera de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos.”²²

Tratándose de créditos otorgados para la adquisición de viviendas financiadas directamente por el Instituto, éstos se darán por cancelados y el contrato rescindido si los deudores incurren en alguna de las causales señaladas en el párrafo

²² Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1997.

anterior, por lo que el deudor o quien ocupe la vivienda deberá desocuparla en un término de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba el aviso respectivo.

En el caso del párrafo anterior, las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a favor del Instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda.”²³

Sin embargo, la aplicación del mismo ha sido de manera casuística tanto en la zona metropolitana, como en el interior de la República Mexicana y en ocasiones ha sido nula, lo que implica un pobre abatimiento de la problemática.

Cuando se detecta un problema de vivienda por posesión irregular, lo más probable es que el posesionario no la desaloje en forma voluntaria en los términos previstos por la Ley del INFONAVIT, lo que implica la necesidad de intentar acciones judiciales a fin de obligarlo, a efecto de que el Instituto proceda a regularizar la posesión, o el posesionario se apegue a los lineamientos del INFONAVIT, o se ejerzan las acciones hasta sus últimas consecuencias; es decir, obtener sentencia definitiva y el mandato judicial para ejecución de la misma, porque si bien es cierto que en los créditos otorgados

²³ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1983

por el INFONAVIT en Línea I, se pacta con apego en la Ley del mismo, la facultad de éste organismo para cancelar administrativamente el crédito y pedir al beneficiario la desocupación del inmueble, también lo es que el INFONAVIT no tiene facultades ni potestad para ordenar el desalojo administrativamente, ni en forma unilateral, como un acto de autoridad, porque esto implicaría una violación al derecho de posesión que tiene el acreditado, e inclusive, el mismo invasor, respecto del bien inmueble que ocupan, y se hace este señalamiento en razón de **que el bien jurídico tutelado en el caso concreto, no es la propiedad, sino la posesión de la misma, y nadie puede ser despojado de sus bienes o derechos sin la declaración judicial al respecto, como lo marca nuestra Constitución Política en sus artículos 14 y 16 Constitucionales:**

No olvidemos que conforme al Artículo 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autotutela está prohibida.

En consecuencia, tratándose de Vivienda Irregular, el INFONAVIT debe ejercer acciones judiciales para su regularización demandando el cumplimiento del Contrato de

Apertura de Crédito, mediante Juicio Ordinario Civil, o entablar Juicio Especial Hipotecario que le permita recuperar estos bienes, o negociar con el derechohabiente posesionario para que pague el crédito otorgado.

Anteriormente INFONAVIT, en los casos de irregularidades en la vivienda, o en los pagos, en forma general ordenaba que las áreas respectivas se abstuvieran de recibir los pagos correspondientes a la amortización del crédito, por causa de alguna violación consignada en el contrato respectivo, lo que ocasionaba que el patrimonio del Instituto se viera afectado en su economía, por dicha medida, por lo que se reiteró la necesidad de tomar nuevas medidas e instrumentar acciones con la concurrencia de las áreas que inciden en la problemática, a fin de establecer un programa nacional de regularización de la Vivienda.

La actual administración ha decidido implementar el programa que plantea la problemática de vivienda irregular, desde los objetivos hasta la reasignación de las viviendas o su recuperación por la vía judicial con lo que podrá obtener un decidido apoyo al patrimonio del Instituto en la recuperación de créditos y su regularización, y de esta forma poder seguir

cumpliendo con la función para la que fue creado: proporcionar vivienda digna y decorosa a los trabajadores.

El INFONAVIT para la realización de su objetivo, y cumplir con este mandato Constitucional, ha tenido que enfrentarse a diversos problemas, entre ellos el de la vivienda irregular, para lo cual, el Consejo de Administración, en su Sesión Ochenta y Ocho, celebrada el 17 de febrero de 1999, autorizó el “Programa Nacional de Abatimiento a la Vivienda Irregular”, con el propósito de instrumentar y aplicar una serie de medidas que permitan resolver este problema, al cual me refiero en el siguiente capítulo.

CAPITULO TERCERO

PROGRAMA NACIONAL PARA ABATIR LA VIVIENDA IRREGULAR.

Desde que el **INFONAVIT fue constituido por acuerdo del Congreso de la Unión, aprobando su ley el 24 de abril de 1972**, y hasta 1992, este Instituto apoyaba en forma directa en la construcción de viviendas y conjuntos habitacionales, responsabilizándose de la titulación mediante instrumentos privados a los trabajadores derechohabientes.

Como consecuencia del otorgamiento de créditos en los términos que fija la Ley del INFONAVIT y el estatuto orgánico, este Instituto tiene la obligación de vigilar que los acreditados cumplan con todas las obligaciones establecidas en los contratos de apertura de crédito correspondientes, y de que las viviendas sean habitadas por los titulares de los créditos y sus familias, y de igual manera, que las viviendas no sean abandonadas, pero sin embargo, se ha comprobado la existencia de **VIVIENDA IRREGULAR, que es aquella que el trabajador abandona, modifica, permuta, la da en comodato, hipoteca, y no la ha liquidado, situación totalmente contraria a lo que se comprometió de acuerdo a**

lo establecido en el artículo 49 de la Ley del INFONAVIT antes citado.

III.1 CARTERA VENCIDA

El problema de la vivienda irregular ha propiciado un quebranto al Instituto, porque un gran porcentaje de los créditos otorgados a los trabajadores se encuentra en cartera vencida, porque estos derechohabientes han cambiado de trabajo y no avisan al INFONAVIT ni al nuevo patrón que se les ha otorgado un crédito, por lo que no se les hace el descuento correspondiente, y por lo mismo no se efectúa el entero a este Instituto, dando por resultado que los mismos trabajadores pueden perder sus casas al incurrir en las causales de violación consignadas en los contratos respectivos, como lo son entre otras, la omisión de dos pagos consecutivos o tres no consecutivos, en el curso de un año de las cuotas de amortización al crédito, y no dar aviso por escrito al INFONAVIT del cambio de patrón, o de haber dejado de percibir su salario por cualquier causa, dentro de los siguientes 15 días en que se dé el hecho.

El impacto negativo que sufre el Instituto en su patrimonio debido a esta cartera vencida que le impide cumplir al cien por ciento con la función para la que fue creado, ha ocasionado que muchos trabajadores con derecho a vivienda no alcancen este beneficio.

Con frecuencia los titulares de los créditos, por diversas circunstancias no las habitan, o lo hacen al margen de las disposiciones que regulan el uso de las viviendas financiadas por el INFONAVIT, por lo que esta Institución se ha visto obligada a promover su recuperación estableciendo los mecanismos necesarios, a fin de que se asignen a trabajadores derechohabientes con más necesidad de una vivienda, en los siguientes casos:

Viviendas que no sean ocupadas dentro de los seis meses siguientes a la recepción del Certificado de Entrega de Vivienda;

Las recuperadas por el INFONAVIT de sus derechohabientes originales que han dejado de pagarlas;

Y las que no hubiesen sido asignadas en las *promociones de vivienda*.

En virtud de que es política del INFONAVIT como organismo de servicio social, atender prioritariamente a quienes más necesidad tienen de contar con un techo familiar, el 24 de septiembre de 1991, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se creó el Comité de Reasignación de Vivienda.

III.2 AUTORIZACION DEL PROGRAMA PARA ABATIR LA VIVIENDA IRREGULAR

Con el propósito de hacerle frente a uno de los problemas que enfrenta el INFONAVIT, como lo es el de la Vivienda Irregular, el 17 de febrero de 1999, la Comisión de Seguimiento de Metas de INFONAVIT autorizó en su Sesión número 88, el Programa Nacional para Abatir la Vivienda Irregular, con el objeto de que se promuevan las acciones tendientes a sanear los supuestos de Vivienda Irregular a nivel nacional, dicho programa en sus disposiciones generales señala lo siguiente y lo cual transcribo para una mayor referencia:

OBJETIVO

“Instrumentar y operar un programa, en el ámbito nacional, que permita al INFONAVIT abatir la vivienda que se encuentre en una situación irregular a través de un procedimiento que señale los lineamientos a seguir por las áreas que intervienen, fluyendo la documentación e información de una forma expedita, para que en su caso, se regularice la vivienda mediante acciones legales administrativas o judiciales, lo que permitirá regularizar este tipo de viviendas y así aportar una mayor y mejor atención a los acreditados.

ALCANCE

Dado que el problema de la vivienda irregular no es privativo de algunos Estados, se implementa el presente programa en toda la República.

El problema de la vivienda irregular del INFONAVIT es trascendente e importante y afecta política y presupuestalmente a este Instituto, por tal razón la ambición del programa es que no se excluya Estado alguno, es decir, que se aplique en todas y cada una de las entidades en el país.

Cabe destacar que, los avances no serán iguales en todos los Estados, ya que unos presentan situaciones más complejas que otros, e incluso por situaciones de cantidad de asuntos que tendrán que atenderse, pero se supervisa de tal manera, que se trabaja al máximo posible para lograr metas y objetivos alentadores para INFONAVIT.

AMBITO DE APLICACIÓN

La Subdirección General Jurídica y de Fiscalización, es el área encargada de instrumentar y coordinar el programa para que todas y cada una de las Coordinaciones Regionales,

Delegaciones Regionales y Representaciones de la Dirección General del INFONAVIT en los Estados, lo lleven a la práctica.

En virtud de que la atención que requiere el abatimiento de la vivienda irregular es complejo y tiene que ver con la operatividad de diversas Areas en el ámbito central, tanto la Subdirección General Jurídica y de Fiscalización como las Coordinaciones Regionales, Delegaciones Regionales y Representaciones de la Dirección General del Instituto en los Estados, se coordinan entre ellas al tenor de las siguientes acciones de coordinación y apoyo:

COORDINACION Y APOYO

Con las Coordinaciones Regionales: En el sentido de que éstas coadyuvan en las tareas de difusión, instrumentación, operación y seguimiento del “PROGRAMA NACIONAL DE ABATIMIENTO A LA VIVIENDA IRREGULAR”.

La Subdirección General Financiera (Gerencia de Cartera y áreas de Cobranza de las Delegaciones): Remiten a las áreas Jurídicas de las Oficinas Centrales o Delegaciones del Instituto, los expedientes que se encuentran en la situación de vivienda irregular.

La Gerencia de Crédito: Lleva a cabo el Procedimiento de Reasignación de las Viviendas Regularizadas.

La Gerencia de Atención y Promoción Social: Coadyuva en la detección de vivienda irregular y sugiere el tratamiento que se le debe dar a cada caso, en base al Programa arriba mencionado.

FUNCION JURIDICA INSTITUCIONAL

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es creado como un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, con

domicilio en la Ciudad de México. (Artículo 2º. De la Ley del INFONAVIT)

El INFONAVIT tiene por objeto:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda,
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,
 - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
 - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;
- III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV. Lo demás a que se refiere la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece. (Artículo 3º de la Ley del INFONAVIT).

El patrimonio del Instituto se integra:

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

- III. Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;
- IV. Con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título, y
- V. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos. (Artículo 5º de la Ley del INFONAVIT)

El Director General del INFONAVIT tiene entre otras facultades, la atribución de representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la Ley. Asimismo, puede delegar la representación, incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como otorgar y revocar poderes generales o especiales y, cuando sean a favor de personas ajenas al Instituto, debe recabar previamente el acuerdo del Consejo de Administración, (Artículo 23, fracción I, párrafos primero y segundo de la Ley del INFONAVIT).

Las facultades que correspondan al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, de conformidad con el artículo 30 de esta Ley, se ejercerán por el Director General, el Subdirector General Jurídico y de Fiscalización, los Delegados Regionales y demás personal que expresamente se indique en el Reglamento Interior del INFONAVIT en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo. (Artículo 6º. Del Reglamento del INFONAVIT en materia de facultades como organismo fiscal autónomo)

Asimismo, podrá representar legalmente al Instituto en toda clase de convenios, contratos o actos jurídicos que conforme a las instrucciones y poderes generales o especiales le otorgue la Dirección General, así como llevar el registro y control de los mismos. (Artículo 11, fracción I del Estatuto Orgánico del INFONAVIT); así como intervenir con la

representación del Instituto en los juicios y conflictos jurídicos en los que éste sea parte. (Artículo 11, fracción X del Estatuto orgánico del INFONAVIT).

MARCO NORMATIVO

A efecto de identificar el Marco Normativo que sirve de base para la implementación del “Programa Nacional de Abatimiento a la Vivienda Irregular”, el presente apartado se divide en dos partes, una primera que es Legal, que comprende a la Ley del INFONAVIT y otra Administrativa que integra todos aquellos Acuerdos, Circulares, Instrucciones, Sugerencias, Recomendaciones, etc., que emanan de los Organos principales que integran el INFONAVIT: Asamblea General, H. Consejo de Administración, H. Comisión de Vigilancia, Dirección General, Acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, etc.

LEGAL:

El fundamento legal para la aplicación del programa que se presenta, es el Artículo 49 de la Ley del INFONAVIT que a la letra dice:

“Los créditos que otorgue el Instituto, se rescindirán y por lo tanto se darán por vencidos anticipadamente, cuando sin su autorización los deudores enajenen, incluida la permuta, o graven su vivienda, así como cuando incurran en cualesquiera de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos.”...

Las causales de violación consignadas en los contratos referidos son:

Si el trabajador dejare de cubrir por causas imputables a él dos pagos consecutivos, o tres no consecutivos en el curso de un año, las cuotas de amortización al crédito.

Si el trabajador no habita, enajena, grava, arrienda o por cualquier otro título transmite el uso o algún otro derecho real sobre el inmueble en cuestión.

Si el trabajador altera o modifica sustancialmente la construcción sin el consentimiento expreso del INFONAVIT dado por escrito, o construye o cerca los bienes comunes para su exclusivo provecho, o destina la vivienda total o parcialmente a un fin distinto al de habitación familiar.

Si el trabajador no da aviso por escrito al INFONAVIT, en el caso de que cambie de patrón o deje de percibir su salario por cualquier causa dentro de los quince días siguientes a aquel en que se dé el hecho.

Si durante la vigencia del contrato aparece que el trabajador proporcionó datos falsos para la obtención del crédito.

Si el trabajador no pagare por dos bimestres consecutivos el impuesto predial o los derechos por servicio de agua de la vivienda en cuestión, o no pagare cualquier otro adeudo fiscal a cargo del inmueble, obligándose a exhibir los comprobantes de pago cuando se lo requiera el INFONAVIT.

Si el trabajador incumple cualquier otra de las obligaciones que contrae en el acto y que se contienen en el contrato respectivo, ya referido, así como cualquier otra causa señalada en la Ley y Reglamentos del INFONAVIT.

ADMINISTRATIVO:

Los fundamentos administrativos que sirven de base para ejecutar el Programa Nacional de Abatimiento a la Vivienda Irregular son:

ASAMBLEA GENERAL:

Asamblea General.

Sesión número 65. 11 de diciembre de 1997.

Dictamen número 10 de la Comisión Segunda de Trabajo de la Sesión número 68 de la H. Asamblea General Designada para Analizar los Presupuestos de Ingresos y Egresos para 1998.

Reporte sobre el seguimiento de acuerdos y recomendaciones de la H. Asamblea General, con corte al 22 de abril de 1998... “Se tiene previsto un programa para resolver el problema de la **Vivienda Irregular**, al cual, de acuerdo al flujo de efectivo se destinarán \$ 25 millones. ...”

H. CONSEJO DE ADMINISTRACION:

H. Consejo de Administración, Sesión Número 556 Ordinaria. de fecha 21 de enero de 1998.

Dictamen de la Comisión Segunda de Trabajo de la Sesión Número 68 de la H. Asamblea General. ... “Se tiene previsto un programa para resolver el problema de Vivienda Irregular, al cual, de acuerdo al Flujo de Efectivo se destinarán \$ 25 millones. ...”

H. Consejo de Administración, Sesión Número 562 Ordinaria. de fecha 20 de mayo de 1998.

Dictamen de la Comisión Primera designada por la H. Asamblea General del INFONAVIT en su Sesión Número 69. ... “Que se establezca un programa para determinar la vivienda irregular y se instrumente un procedimiento para su reasignación, para presentarlo al H. Consejo de Administración. ...”

Informe mensual sobre el cumplimiento de acuerdos de los Organos Colegiados y seguimiento a las observaciones de los Auditores Externos, de fecha junio de 1998.

Clave HAG 58-50 y HAG 69-14.: ... “Se tiene un programa para resolver el problema de Vivienda Irregular, al cual, de

acuerdo al Flujo de Efectivo, se destinarán \$ 25 millones.
..."

H. COMISION DE VIGILANCIA:

H. Comisión de Vigilancia, 20 de mayo de 1998.
Acuerdos y recomendaciones de la H. Asamblea General
No. 68, de diciembre de 1997 a abril de 1998.: ... "Asunto
No. 50. Se tiene previsto un programa para resolver el
problema de Vivienda Irregular, al cual, de acuerdo al flujo
de Efectivo se destinarán \$25 millones."

DIRECCION GENERAL

Plan Institucional 1997-2000.
Página 39, punto 1.7: Regularización de la Vivienda.
Proyecto: Diagnóstico Nacional de la
Vivienda Irregular.

Informe Anual de Actividades 1999.
Página 29, punto 1.7: Regularización de la Vivienda.
Diagnóstico Nacional de la Vivienda Irregular.

SUBDIRECCION GENERAL JURIDICA Y DE FISCALIZACION:

Circular sin número de fecha 18 de octubre de 1993.

Procedimiento a seguir para la Contratación de Despachos
Externos, con relación al Programa de Vivienda Irregular.

CONVENIO CON LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (C.N.B.V.) Y CON LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (S.H.C.P.)

Convenio que celebró el INFONAVIT con la C.N.B.V. y la S.H.C.P. con fecha 27 de marzo de 1998.

Establecimiento de un Programa de Cobranza. La Administración del Instituto elaboró un programa de recuperación de cartera vencida, dando particular atención a los casos de acreditados que hayan dejado de tener una relación laboral.”

No obstante haberse implementado este programa, el problema de la vivienda irregular, no ha sido resuelto.

El objetivo de este programa es regularizar la vivienda mediante acciones legales administrativas o judiciales, a fin de fortalecer las finanzas de la Institución y cumplir con lo establecido en su Ley, ya que al obtener una mayor recaudación, se estará en condiciones de atender las demandas de vivienda de un mayor número de trabajadores.

En cuanto a su alcance, toda vez que el problema de la vivienda irregular no es privativo solamente de algunos estados, el Programa mencionado se implementó a nivel nacional.

III.3 AMBITO DE APLICACION DEL PROGRAMA PARA ABATIR LA VIVIENDA IRREGULAR

En el ámbito de aplicación, la Subdirección General Jurídica y de Fiscalización, es la encargada de coordinar el Programa para que lo pongan en práctica todas las Coordinaciones, incluso la del Distrito Federal; Delegaciones Regionales y Representaciones de la Dirección General del INFONAVIT en los estados.

Para la coordinación y apoyo, las Coordinaciones Regionales coadyuvan en las tareas de difusión, operación y seguimiento del Programa;

La Gerencia de Cartera y las áreas de Cobranza de las Delegaciones, remiten a las áreas Jurídicas de Oficinas Centrales o de las Delegaciones del Instituto, los expedientes que se encuentran en situación de vivienda irregular;

El procedimiento de reasignación de las viviendas regularizadas, es efectuado por la Gerencia de Crédito.

La Gerencia de Atención y Promoción Social, colabora en la detección de vivienda irregular, sugiriendo el tratamiento adecuado a cada caso.

En cuanto a la función jurídica Institucional, el Director General del INFONAVIT, tiene entre otras facultades, la de representar legalmente a este Instituto con todas las facultades que correspondan a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial; delegar la representación para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje; otorgar y revocar poderes generales o especiales.

El Subdirector General Jurídico y de Fiscalización tiene la facultad de representar legalmente al Instituto en toda clase de convenios, contratos o actos jurídicos, así como intervenir en los juicios y conflictos jurídicos en los que INFONAVIT sea parte.

El marco normativo que sirve de base para la implementación del Programa Nacional para Abatir a la Vivienda Irregular, se divide en dos partes: Legal y Administrativa.

La Legal, que comprende a la Ley del INFONAVIT

Y la Administrativa integrada por los Acuerdos, Circulares, Instrucciones, Sugerencias y Recomendaciones que emanan de los Organos principales que integran al INFONAVIT: Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia, Dirección General, Subdirección General Jurídica y de Fiscalización, así como también el convenio celebrado con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de establecer un programa de cobranza, para la recuperación de cartera vencida.

El fundamento legal para la aplicación del Programa para Abatir la Vivienda Irregular es el Artículo 49 de la Ley del INFONAVIT, que señala la rescisión de los contratos de apertura de crédito por las causales de violación consignadas en el contrato, mismas que se refieren al incumplimiento del mismo.

El fundamento administrativo para la ejecución del Programa, lo constituyen:

La propia Ley del INFONAVIT, Acuerdos, Circulares, Reglamentos Internos, Instrucciones, Sugerencias y Recomendaciones que emanen de la Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia, Dirección General, Subdirección General Jurídica y de Fiscalización, así como el convenio celebrado por INFONAVIT con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para establecer un Programa de Cobranza, de acuerdo al Programa de Recuperación de Cartera Vencida, elaborado por la Administración del INFONAVIT.

CAPITULO CUARTO

VIVIENDA IRREGULAR

La Vivienda irregular es aquella en la que después de haber sido otorgado un crédito a un derechohabiente del Instituto, éste se coloca en una de las causales de rescisión a que se refiere el Artículo 49 de la Ley del Instituto, así como de aquellas causales consignadas en los contratos de crédito, es decir, que la vivienda haya sido abandonada, invadida, enajenada, permutada, gravada a favor de terceros, arrendada, traspasada, dada en comodato, que haya sufrido modificaciones en su estructura, o se le de un uso distinto al habitacional, que se haya incurrido en la falta de pago de dos o mas amortizaciones consecutivas, o tres no consecutivas en el termino de un año.

IV.1 CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA IRREGULAR

Con base en lo anterior, la Vivienda Irregular, presenta las siguientes características:

Es una vivienda:

- a) Abandonada.- Aquella que habiendo sido entregada física y jurídicamente al acreditado, después de seis meses no es habitada.
- b) Invasada.- Aquella que estando deshabitada es ocupada por personas distintas al acreditado.
- c) Enajenada.- Aquella vivienda que es transmitida por el acreditado a un tercero que tenga o no el carácter de derechohabiente del INFONAVIT y sin que medie el consentimiento del Instituto.
- d) Permutada.- Es el acto jurídico mediante el cual el acreditado entrega el bien inmueble, objeto del crédito otorgado por el Instituto, a cambio de otro bien inmueble, propiedad de un tercero.
- e) Gravada.- Es aquella vivienda que es objeto de cargo, obligación o embargo por parte del acreditado a favor de terceras personas que tengan o no el carácter de derechohabientes y sin que medie el consentimiento por parte del INFONAVIT.

- f) Arrendada.- Es el acto jurídico mediante el cual el acreditado otorga el uso y goce del inmueble, objeto del crédito a un tercero mediante el pago de una cantidad determinada.

- g) Cesión de derechos (Traspaso).- Es el acto a través del cual el acreditado, transfiere mediante el pago de una cantidad líquida a un tercero, los derechos y obligaciones derivados del contrato que celebró con el Instituto.

- h) Comodato.- Es el uso gratuito que otorga el acreditado a un tercero, para que éste disponga del inmueble.

- i) Con uso no habitacional.- aquella a la que se le da total o parcialmente un uso diferente al de habitación.

- j) Con modificación.- Aquella que altera substancialmente el plano original de la vivienda.

IV.2 DETERMINACION DE ACCIONES

En base a lo anterior, el INFONAVIT lleva a cabo el ejercicio de las acciones que le competen después del análisis del caso concreto, a efecto de determinar si es conveniente para el Instituto el desahogo del procedimiento administrativo o si procede al ejercicio de las acciones judiciales ante la autoridad competente.

IV.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La primera acción que el INFONAVIT puede optar por agotar, es por la vía administrativa, a través de una gestión extrajudicial, esto es, citar al derechohabiente o a los terceros poseedores que se encuentren habitando irregularmente la vivienda, a regularizar en forma legal su situación ante este Instituto, es decir, llegar a un convenio, con el fin de invitarlos a cubrir las omisiones de sus amortizaciones, a efecto de evitar el ejercicio de acciones judiciales que en un momento dado resultarían onerosas y tardías, y en caso de que el acreditado se niegue tácitamente a cubrir esos adeudos, entonces este Instituto inicia las acciones judiciales correspondientes.

Respecto de la vivienda llamada Línea I puede seguir un procedimiento administrativo, sólo en el caso de que se reúnan los requisitos siguientes:

- 1) Que sea Línea I. (Financiamiento -concedido por concurso- de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores mediante crédito que les otorgue el INFONAVIT)
- 2) Que haya incumplimiento en el pago de las amortizaciones.
- 3) Que no haya título o escritura, o existiendo ésta, que no haya sido inscrita en el Registro Público de la Propiedad.
- 4) Que la vivienda esté abandonada o en su caso, si está ocupada por un tercero, éste manifieste su voluntad de adquirirla, siempre y cuando reúna los requisitos necesarios para tal efecto.
- 5) Que no se localice al acreditado y en caso de ser localizado y no regularizar su crédito y por ende su vivienda, se siga el procedimiento administrativo.

Si existe la posibilidad por parte del Instituto y la disposición del acreditado o tercero poseedor de un inmueble irregular, para regularizar su posesión o situación del crédito, es necesario celebrar el Convenio correspondiente, mismo que puede ser sometido a la aprobación de la autoridad judicial.

IV.4 CONTRATACION DE DESPACHOS EXTERNOS

Agotado el procedimiento administrativo, en caso de que no se llegue a la celebración de los convenios respectivos, o que se considere conveniente para el Instituto el no agotar el mismo, se procede al ejercicio de las acciones judiciales mediante la contratación de despachos externos, con la finalidad de obtener la adjudicación, desocupación y entrega de la vivienda, así como la cancelación del crédito otorgado. Generalmente, las acciones que se entablan judicialmente por los despachos de abogados externos, son el juicio ordinario civil y el juicio especial hipotecario, con el fin de obtener la adjudicación de la vivienda a su favor.

Iniciado un Procedimiento Judicial en contra del acreditado o del ocupante de la vivienda, según sea el caso, el Instituto puede celebrar Convenios Judiciales, a través de los cuales se

garantice a satisfacción del INFONAVIT la obligación de pago del crédito otorgado al derechohabiente, con la finalidad de que éste pueda continuar con el uso y disfrute de la vivienda.

Dicho instrumento jurídico es elevado a la categoría de sentencia ejecutoriada, para que adquiera el valor de cosa juzgada y en caso de incumplimiento se puede ejecutar de manera inmediata sin necesidad de un nuevo procedimiento.

IV.5 REASIGNACION DE VIVIENDA

Dentro de la diversidad de casos de vivienda irregular, aquellas viviendas que son recuperadas, por la vía que se ajusta al INFONAVIT, pueden ser objeto de reasignación por parte de la Administración.

De todo lo anterior, se desprende que la Vivienda Irregular tiene diversas características, pero la que causa más daños al Instituto es la que presenta retraso en la amortización del crédito otorgado, ya que al no generar recursos que retroalimenten la situación financiera del INFONAVIT, es perjudicial para los demás derechohabientes que no han sido

beneficiados con una vivienda, en virtud de que los recursos se ven disminuidos por tal situación.

Pero si bien es cierto que el problema de la vivienda irregular propicia un quebranto al Instituto por el gran porcentaje de créditos que se encuentran en cartera vencida, como se desprende de la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Legales del INFONAVIT, de acuerdo al Padrón de Vivienda Irregular, correspondiente al mes de agosto del 2000, se tenían identificados 188,013 casos de vivienda irregular, debido a que el trabajador abandona, enajena, traspasa o da en arrendamiento su vivienda y no la paga. Por otra parte, también es conveniente señalar que esto se debe a la situación precaria por la que atraviesa el trabajador, con motivo de la inflación que ha sufrido la economía en el país, la cual afecta, más al que menos tiene, y a las reformas al artículo 44 de la Ley del INFONAVIT, que también le afectan directamente a su salario, las cuales transcribo en forma sintética algunos párrafos para pronta referencia.

Este artículo ha sido reformado varias veces, debido a su importancia, porque en él recae en gran parte el destino de

los recursos del INFONAVIT. Reformas: en 1986, 1992 y 1997.

Inicialmente, en 1972, el artículo 44 establecía:

“Los créditos a los trabajadores a que se refiere la Fracción I del artículo 42, devengarán un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos. 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. Para los otros créditos mencionados en la citada Fracción I, la Asamblea General podrá fijar plazos menores.

Los financiamientos señalados en la Fracción II del artículo 42 se otorgarán a la tasa de interés que fije la Asamblea General y a un plazo máximo de dieciocho meses”

De lo anterior se desprende lo siguiente:

La Fracción I del Artículo 42 de 1972, corresponde actualmente al mismo Artículo 42 Fracción II y viceversa. En esta Fracción se establecía un interés del 4% anual sobre saldos insolutos con un plazo máximo de veinte años.

El 13 de enero de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, que por Decreto del Congreso de los Estados

Unidos Mexicanos, se reforma el primer párrafo del artículo 44, para quedar de la siguiente manera:

“Los créditos a los trabajadores a que se refiere la Fracción I del artículo 42 devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos y se otorgarán a un plazo no menor de 10 años ni mayor de 20 años”

Se hace notar que aquí ya se elimina el supuesto de que la Asamblea podría fijar plazos menores para los créditos de reparación, ampliación o mejoras de habitaciones y el pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

El 24 de febrero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, que por Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el artículo 44, quedando de la siguiente forma:

“El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la Fracción I del Artículo 42, se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

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 cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años”

Como se puede observar, aquí ya cambió todo el artículo.

El 6 de enero de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, que por Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el primer párrafo del Artículo 44, para quedar como se encuentra actualmente:

“El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la Fracción II del Artículo 42, se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.²⁴

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 cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años”

²⁴ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997.

Como se puede observar, con esta reforma, únicamente se sustituyó la Fracción I del artículo 42 por la Fracción II del mismo artículo.

De lo anterior se desprende que los créditos, desde que se fundó el INFONAVIT en 1972 y hasta 1992, se podían pagar entre diez y veinte años, devengando un interés del 4% anual sobre saldos insolutos, y a partir de las reformas, se indexan los saldos de crédito con una ampliación de los plazos de 20 a 30 años.

Es decir, cada vez que debido a la inflación se aumente el salario mínimo, se incrementarán los saldos de los créditos, en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, con lo cual, con esta nueva disposición se afecta a los trabajadores que pierden su capacidad de pago, porque nunca van a terminar de cubrir el monto del crédito, pues la meta se elige en función de la inversión, es decir, que los créditos están calculados a pagarse en un determinado tiempo, pero al indexarse el saldo del crédito, esta meta se aleja cada vez más, castigando al trabajador, porque nunca podrá alcanzar la meta, causando un gran perjuicio a su economía, porque se queda sin el

incremento al salario, necesario para cubrir sus necesidades básicas, y de igual forma, a los que residen en una zona económica donde el salario es más bajo que en el Distrito Federal, el pequeño aumento de salario que reciben, se les desvanece pagando una deuda cada vez mayor.

Asimismo, los créditos devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos a la tasa que determine el Consejo de Administración, la que no será menor del 4% por ciento anual sobre saldos insolutos, en razón del salario integrado del trabajador, es decir, por ejemplo, que los trabajadores que sean susceptibles de ser acreditados, que perciben 2.25 veces el salario mínimo, (vsm) se les aplica una tasa de 5.30% y a los que ganan 6 (vsm), se les aplica una tasa del 9%, de acuerdo a una tabla (Anexo I, visible al final de las conclusiones) denominada Tasas de Interés Aplicables en Razón del Salario Integrado del Trabajador, de las “Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT”, (Página 41) publicadas el mes de enero de 2000, tasa de interés que va aumentando considerablemente la deuda, por lo que el plazo se aumentó a 30 años, y por ahora, como se menciona en la página 23 de

esta tesis, no se atiende proporcionalmente a los de menos de 2.25 (vsm) y a los de más de 6 (vsm).

Con respecto a lo anterior, la reforma a la Ley, se está manejando como si el dinero de los trabajadores que los patrones aportan a las subcuentas de vivienda de sus trabajadores fuera del Fisco, y la realidad es que estas aportaciones son patrimonio de los trabajadores, como lo establece el último párrafo del Artículo 5º de la misma Ley del INFONAVIT, pero sin embargo, la determinación de la tasa de interés queda al arbitrio del Consejo de Administración, que fija del 4%, al 9% conforme a la tabla mencionada, como se estipula en la Regla Vigésima Primera de las Reglas para el Otorgamiento de Créditos ya mencionadas.

Esto quiere decir que un trabajador de escasos recursos, estará pagando intereses sobre su crédito durante 30 años, porque al destinarse su aumento salarial al pago de su crédito, y aumentarse en la misma proporción el saldo, es muy difícil que logre pagarlo antes de los 30 años, resultando que el crédito ya no es barato como lo establece la Constitución.

Resulta irónico el aumento que hace la Ley del plazo para pagar el crédito a 30 años, y a la vez la condonación del saldo a partir de este término, (Artículo 44, tercer párrafo de la Ley del INFONAVIT) porque la misma Ley está en contra del espíritu de la Constitución, porque es obvio que no podrán alcanzar a cubrir antes de este tiempo el monto de los créditos que se determina de acuerdo a la capacidad de pago de los trabajadores y como se puede observar a simple vista, ya no fue posible que el trabajador de escasos recursos obtuviera un crédito barato y suficiente para adquirir una vivienda, como se consagra en el Título Primero de las Garantías Individuales de nuestra Constitución Política, y tan es así que reconoce que después de 30 años, puede existir aún un saldo insoluto, el cual graciosamente condona.

Aún más, el 29 de octubre de 1999, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las **nuevas Reglas Para El Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT**, de entre las cuales se advierte lo siguiente:

La Regla Vigésima séptima establece:

“Del monto del crédito otorgado al trabajador se descontará el 5% por concepto de gastos de titulación, financieros y de operación del propio crédito.

Los impuestos y derechos de registro que se causen serán a cargo del trabajador, mismos que podrán ser objeto del crédito”.

Debido a lo anterior, se le reduce el monto del crédito.

Por otra parte, la vivienda asignada en ocasiones le queda lejos de su centro de trabajo, así como de las escuelas de sus hijos; le implica un costo excesivo de pasajes y pérdida de tiempo; y esto, aunado a la falta de información de sus obligaciones, mismas que se establecen en el Artículo 49 de la Ley del INFONAVIT, da por resultado que en algunas ocasiones decida cancelar el crédito por el cual se estuvo esforzando por conseguir; traspase la vivienda, la enajene, o la abandone sin dar aviso al INFONAVIT, lo que ocasiona la invasión de ésta, debido a la gran demanda de habitación.

Esta regla merece ser estudiada a efecto de considerar la posibilidad de modificarla, porque ¿cómo es posible que se cobre este 5% del mismo dinero de los trabajadores,

reduciéndoles así el monto del crédito que se les otorga? Sería más equitativo que en vez de descontarles, se les financie una cantidad adicional del 5% o 10% más para gastos de titulación, mudanza, y demás gastos que necesiten hacer, en apoyo a la economía del trabajador de escasos recursos, y toda vez que se trata de vivienda de interés social, por lo que se propone que esta regla debe ser estudiada a efecto de modificarla, sometiendo este asunto a la aprobación del Consejo de Administración del INFONAVIT, quien tiene las facultades para examinar y en su caso, aprobar la presentación, a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, planes de labores y financiamientos, así como los estados financieros, y aplicar las reglas para el otorgamiento de créditos, como se señala en el artículo 16 fracciones IV y IX de la Ley del INFONAVIT que a continuación transcribo:

“Art. 16. El Consejo de Administración, tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

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

...IX.- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos...²⁵

Por otra parte, la Regla Vigésima Octava señala lo siguiente:

“En todos los casos, al formalizarse los créditos para adquisición de vivienda, deberá constituirse hipoteca en primer lugar a favor del Instituto”.

Es decir, que el Instituto tiene la Garantía Hipotecaria desde que otorga el crédito, de modo que, mientras la vivienda no este totalmente liquidada, el acreditado no puede disponer de la misma, y en el caso de que el trabajador sin autorización de este Instituto la enajene, incluida la permuta; grave su vivienda; o incurra en cualesquiera de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos, se le cancela el crédito que se le haya otorgado para la adquisición de vivienda financiada directamente por el Instituto, rescindiéndosele el contrato, debiendo el acreditado o quien ocupe la vivienda, desocuparla en un termino de 45 días naturales, contados a partir del día siguiente de la notificación, y todas las cantidades que el trabajador hubiese cubierto hasta la fecha en que desocupe la vivienda, no le

²⁵ Reforma publicada en el D.O.F. el 24 de febrero de 1992

serán devueltas, aplicándose a favor del Instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda. (Art. 49 de la Ley del INFONAVIT), de tal forma que INFONAVIT tiene el derecho preferente de primer Acreedor Hipotecario frente al acreditado que no ha liquidado el crédito.

De modo que si el trabajador no puede seguir pagando la vivienda y pretende alquilarla, venderla o cambiarla por otra más cercana a su lugar de trabajo, o por alguna más grande o modificarla porque la familia haya crecido, está totalmente impedido para hacerlo, y si viola las condiciones del contrato, solo tendrá 45 días de plazo para desocuparla, perdiendo lo que haya pagado y su vivienda, es decir, su patrimonio.

Así también, INFONAVIT vigila que los créditos y financiamientos que otorga sean destinados al fin para el que fueron asignados. (Art. 50 de la Ley del INFONAVIT)

La Regla Vigésima Novena determina:

“Si el precio de venta de la vivienda es mayor a la suma del saldo de la subcuenta de vivienda más el ahorro voluntario, más el monto neto del crédito a otorgar, considerando este último como el monto del

crédito una vez deducidos, en su caso, los gastos a que se refiere la regla vigésima séptima, las diferencias que resulten deberán ser cubiertas por el trabajador en los términos en que este convenga con el vendedor.

Si el precio de venta de la vivienda resulta menor a la suma del saldo de la subcuenta de vivienda más el ahorro voluntario, más el monto neto del crédito a otorgar, el monto del crédito se ajustará al precio de venta de la vivienda”

De lo anterior se desprende que con esta Regla, se comprime aún más al trabajador que trate de elegir una vivienda que rebase el monto del crédito que se le otorgue, ya sea por comodidad, cercanía a su trabajo, o mayor decoro, pues si logra ser seleccionado como derechohabiente acreditable después de ser calificada su solicitud de crédito, del mismo se le deduce el 5% por concepto de gastos de titulación, financieros y de operación del propio crédito, y deberá cubrir la diferencia si el precio de venta de la vivienda es mayor a la suma del monto del crédito otorgado, y además, los impuestos y derechos de registro objeto del crédito que se causen, quedarán a su cargo, reduciéndosele así el monto del crédito.

Del análisis de estas reglas, y en apoyo a la economía del trabajador de escasos recursos, es de concluir que así como la

normatividad ha sufrido cambios para intentar satisfacer la demanda de vivienda en el país, estas reglas merecen ser estudiadas a efecto de considerar la posibilidad de modificarlas, financiando al trabajador derechohabiente con una cantidad adicional del 5% o 10%, para los gastos de titulación, financieros, de operación, mudanza y demás gastos que necesite efectuar.

El trabajador en muchas ocasiones, independientemente de la obligación contraída para pagar su crédito, se ve precisado a endeudarse para poder cubrir estos gastos de titulación, financieros, operación del crédito, impuestos y derechos de registro, lo que le ocasiona un desequilibrio a su precaria economía, y aún más, tomando en cuenta que la misma Ley del INFONAVIT en el Artículo 42 establece exención de impuestos, derechos o contribuciones para los contratos y operaciones relacionadas con inmuebles del mismo Instituto, así como el desarrollo y ejecución de los conjuntos habitacionales que se edifiquen con financiamiento del Instituto, beneficio que se hace extensivo a los trabajadores del INFONAVIT, que realicen operaciones de compra de casa habitación por medios distintos a los del Instituto, siempre y cuando sea para su uso y el monto de la operación

no sea superior al valor de las casas habitación que el mismo Instituto proporcione a sus afiliados, pues por el excedente pagarán los impuestos previstos en las Leyes respectivas.

Las reglas citadas, toman en cuenta entre otros factores los siguientes:

- a) La oferta y demanda regional de vivienda,
- b) Numero de miembros de la familia de los trabajadores.
- c) Saldo de la subcuenta de vivienda del trabajador
- d) Tiempo durante el cual se han efectuado aportaciones a la subcuenta de vivienda
- e) Si el trabajador es propietario o no de su vivienda,
- f) Salario del trabajador
- g) Ingreso conyugal si hay acuerdo de los interesados.

Asimismo, es de observar que el Código Financiero del Distrito Federal, en el Artículo 265-W, establece que las personas que adquieran o regularicen la adquisición de una vivienda de interés social o vivienda popular, tendrán derecho

a una reducción equivalente al 100% y 80%, respectivamente, respecto del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y Derechos del Registro Público de la Propiedad o del Comercio, para lo cual deben acreditar que el valor de su vivienda no exceda de 15 o 25 veces el salario mínimo elevado al año, según corresponda; de manera que ya existe un subsidio en determinados montos de crédito en el Distrito Federal, y debería hacerse extensivo a toda la República, pues no solamente se trata de reconocer y otorgar a la familia su derecho a la vivienda, sino de proporcionarle toda la ayuda posible a fin de que la conserven, a efecto de que se cumpla lo manifestado por el Primer Mandatario de la Nación en los Compromisos Presidenciales asumidos durante los primeros 100 días de Gobierno, en el mensaje que emitió ante el Congreso de la Unión el 1º de diciembre de 2000, refrendando el derecho a la vivienda en los siguientes términos:

...“La vivienda es el espacio esencial de las familias mexicanas. Es un derecho consignado en la Constitución que sigue siendo letra muerta para miles de nuestros compatriotas. Es un compromiso central de mi gobierno que cualquier mexicano tenga acceso a comprar, construir, remodelar o rentar una casa de acuerdo a su presupuesto, capacidad de crédito y preferencia. Los sueños de cientos de miles de mexicanas y mexicanos para contar con un

hogar seguro y digno. encontrarán respuesta en mi gobierno”...

Asimismo, expresó a los medios de comunicación, el 22 de enero del 2001, en la ceremonia de presentación de los titulares de organismos de vivienda, de la que transcribo lo referente a la desgravación y desregulación fiscal de la construcción y titulación de vivienda:

...“En mi Gobierno convocaremos a los gobiernos estatales y municipales para que con su participación lleguemos a una mayor desgravación y desregulación fiscal para evitar el encarecimiento de la construcción y titulación de vivienda”...

Asimismo, el 26 de julio del año en curso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Presidencial por el cual se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica, cuyo objeto será el diseño, coordinación, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del Gobierno Federal.

Esta Comisión, dentro de sus atribuciones, tendrá la de establecer y proponer la política general de vivienda, de conformidad con los objetivos y prioridades que marca el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El desarrollo de las funciones de la presente administración del gobierno, contenidas en este Plan Nacional de Desarrollo, se apoya en tres principios fundamentales: humanismo, equidad y cambio.

Asimismo, el Plan contempla que: “se hace necesario perfeccionar las políticas y los programas sociales, para mejorar el bienestar de los mexicanos, empleando diversas estrategias”... “la vivienda digna para todos los mexicanos es una de las más altas prioridades del Estado”...

Y asimismo, señala que se requiere la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de Vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos.

De lo anterior se desprende que, con la creación de esta Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, una vez más, se reitera la preocupación de la presente Administración del Gobierno por establecer el cambio con humanismo y equidad, reconociendo que existe la necesidad de definir y aportar

subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos, por lo que se considera que se debe tomar en cuenta a los trabajadores derechohabientes, en forma equitativa, con el fin de que todos tengan las mismas oportunidades de adquirir una vivienda.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En la exposición de motivos del Presidente de la República, sobre la reforma de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, se considera que con la participación generalizada de todos los patrones del país, se haría posible el adecuado cumplimiento de la política efectiva de vivienda, mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda, con el fin de otorgar préstamos al sector obrero, para la adquisición, construcción, reparación y mejoras de sus habitaciones; reforma que aprobó la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972.

SEGUNDA. El derecho a la vivienda, cuyos principios y razón de ser están contemplados desde la Constitución Política de 1917, para proteger a la clase más débil, la clase trabajadora, pero nunca se dio su debido cumplimiento hasta 1972, con la reforma a la Ley Federal del Trabajo, cuando se establece con más claridad la obligación de los patrones hacia sus trabajadores.

TERCERA. En consecuencia de lo anterior, el 24 de abril de 1972, fue sustituida la obligación patronal en forma individual, para dejar como sujeto obligado al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), quedando substituida la obligación patronal por una obligación social, con destino indiferenciado, sin distingos, para dar cumplimiento al mandato constitucional.

CUARTA. Con esta política de vivienda, se dio origen a otras estructuras financieras de cobertura nacional para la edificación de la vivienda: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAPO) y Fondo de la Vivienda Militar - Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI-ISFAM).

QUINTA. La creación del INFONAVIT y de otros organismos similares, se debe a la lucha de los trabajadores mexicanos, por una reivindicación social, quedando a cargo del Estado la responsabilidad de proporcionar la igualdad de oportunidades para la adquisición de vivienda y con esto, el mejoramiento de condiciones de vida del pueblo.

SEXTA. El problema de la vivienda irregular, entendida ésta como aquella que el trabajador abandona, enajena, traspasa o da en arrendamiento, sin haber cubierto el crédito correspondiente, contraviniendo a lo que se obligó en el contrato respectivo, y al artículo 49 de la Ley del INFONAVIT, ha propiciado un quebranto al INFONAVIT, por el gran porcentaje de créditos que se encuentran en cartera vencida.

SEPTIMA. El instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para regularizar la vivienda, debe ejercer acciones, demandando mediante Juicio Ordinario Civil, el incumplimiento del contrato de apertura de crédito, o entablar Juicio Especial Hipotecario que le permita recuperar estos bienes, o negociar con los posesionarios, para que paguen el crédito otorgado. Esto es, obtener sentencia definitiva y el mandato judicial para ejecución de la misma, porque si bien es cierto que, en los créditos otorgados en Línea I, de conjuntos habitacionales financiados directamente por INFONAVIT, se pacta, la facultad de éste organismo para cancelar administrativamente el crédito y pedir al beneficiario la desocupación del inmueble, con apego a la Ley del

INFONAVIT²⁶, también lo es que el INFONAVIT no tiene facultades ni potestad para ordenar el desalojo administrativamente, ni en forma unilateral, como un acto de autoridad, porque esto implicaría una violación al derecho de posesión que tiene el acreditado, e inclusive, el mismo invasor, respecto del bien inmueble que ocupan, y se hace este señalamiento en razón de que el bien jurídico tutelado en el caso concreto, no es la propiedad, sino la posesión de la misma, y nadie puede ser despojado de sus bienes, posesiones o derechos sin la declaración judicial al respecto, como lo marca nuestra Constitución Política: Artículos 14 y 16

No olvidemos que conforme a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autotutela está prohibida. (Art. 17 Constitucional).

OCTAVA. La situación precaria por la que atraviesa el trabajador, debido a la inflación que ha sufrido la economía en el país, la cual afecta más al que menos tiene, ha sido una de las causas de la vivienda irregular. Además, también las reformas al artículo 44 de la Ley del INFONAVIT publicadas el 24 de febrero de 1992 y el 6 de enero de 1997, que afectan directamente a la capacidad de pago del trabajador, en lo

²⁶ Art. 49, segundo párrafo de la Ley del INFONAVIT.

relativo a la indexación de saldos de créditos otorgados a los trabajadores, que se incrementan en la misma proporción en que aumenta el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal²⁷, así como también, que estos créditos devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos a la tasa que determine el Consejo de Administración, la que no será menor del 4% anual sobre saldos insolutos, en razón del salario integrado del trabajador, es decir, por ejemplo, que los trabajadores que sean susceptibles de ser acreditados, que perciben 2.25 veces salarios mínimos, (vsm), se les aplica una tasa de 5.30% y a los que ganan 6 (vsm), se les aplica una tasa del 9%, de acuerdo a una tabla (Anexo 1, visible al final de las conclusiones) denominada Tasas de Interés Aplicables en Razón del Salario Integrado del Trabajador, de las "Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT", (página 41) publicadas el mes de enero de 2000, y que por ahora, como se menciona en la página 23 de esta tesis, no se atiende proporcionalmente a los de menos de 2.25 (vsm) y a los de más de 6 (vsm).

Con respecto a lo anterior, la reforma a la Ley, se está manejando como si el dinero de los trabajadores que los

²⁷ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1997

patrones aportan a las subcuentas de vivienda de sus trabajadores fuera del Fisco, y la realidad es que estas aportaciones son patrimonio de los trabajadores, como lo establece el último párrafo del Artículo 5° de la misma Ley del INFONAVIT, pero sin embargo, la determinación de la tasa de interés queda al arbitrio del Consejo de Administración, que fija del 4% al 9% conforme a la tabla mencionada, como se estipula en la Regla Vigésima Primera de las Reglas para el Otorgamiento de Créditos ya mencionadas.

NOVENA. La disposición anterior, afecta a los trabajadores que pierden su capacidad de pago, porque nunca van a terminar de cubrir el monto del crédito, pues la meta se elige en función de la inversión, es decir, que los créditos están calculados a pagarse en un determinado tiempo, pero al indexarse el saldo del crédito, esta meta se aleja cada vez más, castigando al trabajador, porque nunca podrá alcanzar la meta, causando un gran perjuicio a su economía, y de igual forma, a los que residen en una zona económica donde el salario es más bajo que en el Distrito Federal, el pequeño aumento de salario que reciben, se les desvanece pagando una deuda cada vez mayor.

DECIMA. Resulta irónico el aumento que hace la Ley del plazo para pagar el crédito a 30 años y a la vez la condonación del saldo a partir de este término (Artículo 44, tercer párrafo de la Ley del INFONAVIT), porque la misma Ley está en contra del espíritu de la Constitución, porque es obvio que no podrán alcanzar a cubrir antes de este tiempo el monto de los créditos que se determina de acuerdo a la capacidad de pago de los trabajadores y como se puede observar a simple vista, ya no fue posible que el trabajador de escasos recursos obtuviera un crédito barato y suficiente para adquirir una vivienda, como se consagra en el Título Primero de las Garantías Individuales de nuestra Constitución Política, y tan es así que reconoce que después de 30 años puede aún existir un saldo insoluto, el cual graciosamente condona.

DECIMA PRIMERA. En la Regla Vigésima Séptima de las Nuevas Reglas Para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT, se establece que, del monto del crédito otorgado al trabajador, se descontara el 5% por concepto de gastos de titulación, financieros y de operación del propio crédito y que, los impuestos y derechos de registro que se causen serán a cargo del trabajador, ¿pero cómo es posible que se cobre este 5%

del mismo dinero de los trabajadores, reduciéndoles así el monto del crédito que les otorga?. Sería más equitativo que en vez de descontarles, se les financie una cantidad adicional del 5% o 10% más para gastos de titulación, mudanza, y demás gastos que necesiten hacer, en apoyo a la economía del trabajador de escasos recursos, y toda vez que se trata de vivienda de interés social, por lo que se propone que esta regla debe ser estudiada a efecto de modificarla, sometiendo este asunto a la aprobación del Consejo de Administración del INFONAVIT, quien tiene las facultades para examinar y en su caso, aprobar la presentación, a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, planes de labores y financiamientos, así como los estados financieros, y aplicar las reglas para el otorgamiento de créditos, como se señala en el artículo 16 fracciones IV y IX de la Ley del INFONAVIT.

DECIMA SEGUNDA. El Código Financiero del Distrito Federal, en su Artículo 265-W, establece que las personas que adquieran o regularicen la adquisición de una vivienda de interés social o vivienda popular, tendrán derecho a una reducción equivalente al 100% y 80%, respectivamente, respecto del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y Derechos del Registro Público de la Propiedad o del

Comercio, para lo cual deben acreditar que el valor de su vivienda no excede de 15 o 25 veces el salario mínimo elevado al año, según corresponda; de manera que ya existe un subsidio en determinados montos de crédito en el Distrito Federal, y debería hacerse extensivo a toda la República, pues no solamente se trata de reconocer y otorgar a la familia su derecho a la vivienda, sino de proporcionarle toda la ayuda posible a fin de que la conserven, a efecto de que se cumpla lo manifestado por el Primer Mandatario de la Nación en los Compromisos Presidenciales asumidos durante los primeros 100 días de Gobierno, en el mensaje que emitió ante el Congreso de la Unión el 1º de diciembre de 2000, refrendando el derecho a la vivienda.

DECIMA TERCERA. Finalmente, se considera importante señalar que la transferencia de los recursos de la subcuenta individual del trabajador, que no hayan sido aplicados al pago inicial para la compra, construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, o pago de pasivos contraídos por cualquiera de estos conceptos, serán transferidos a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega, según proceda, en términos de

lo dispuesto por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR), y de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), por lo que el trabajador o sus beneficiarios, deberán solicitar al INFONAVIT, de conformidad con lo que señala el artículo 40 de su propia Ley, la transferencia de los recursos de la subcuenta de vivienda a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), para lo cual el INFONAVIT convino con el Instituto Mexicano del Seguro Social los términos y requisitos para simplificar y unificar los procesos para autorizar la disponibilidad de los recursos mencionados, mismos que se encuentran en la cuenta especial que el Banco de México le lleva a este Instituto, y dado que este derecho prescribe a favor del Fondo Nacional de la Vivienda a los diez años de que sean exigibles, de acuerdo al artículo 37 de la Ley del INFONAVIT²⁸, es esencial que se establezca en la Ley la obligación del INFONAVIT de advertir por escrito a los interesados con 6 meses de anterioridad al cumplimiento del plazo, del derecho que tienen para recoger el dinero de sus aportaciones, en el caso de no haber recibido un crédito por parte del INFONAVIT, con el apercibimiento de la prescripción mencionada, porque no toda la gente esta enterada del procedimiento a seguir, cuando llegue el

²⁸ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997.

momento de su retiro, ni conoce la Ley del INFONAVIT, de tal manera que se le pasa el tiempo y pierde su derecho a estos recursos.

ANEXO 1

TASAS DE INTERES APLICABLES	
EN RAZON DEL SALARIO INTEGRADO DEL TRABAJADOR	

SALARIO (VSM)	TASA DE INTERES %
------------------	-------------------------

1.0 a 1.5	4.00%
1.6	4.20%
1.7	4.40%
1.8	4.60%
1.9	4.80%
2.0	5.00%
2.1	5.10%
2.2	5.20%
2.3	5.30%
2.4	5.40%
2.5	5.50%
2.6	5.60%
2.7	5.70%
2.8	5.80%
2.9	5.90%
3.0	6.00%
3.1	6.30%
3.2	6.60%

SALARIO (VSM)	TASA DE INTERES %
------------------	-------------------------

3.3	6.90%
3.4	7.00%
3.5	7.30%
3.6	7.50%
3.7	7.70%
3.8	7.90%
3.9	8.00%
4.0	8.00%
4.1	8.10%
4.2	8.20%
4.3	8.30%
4.4	8.40%
4.5	8.50%
4.6	8.50%
4.7	8.60%
4.8	8.70%
4.9	8.80%
5.0 a 10.0	9.00%

BIBLIOGRAFIA

ARCE y CERVANTES, "De los Bienes", Editorial Porrúa, México, 1994.

BAÑUELOS SANCHEZ Froylán, "De la Interpretación de los Contratos y de los Testamentos", Editorial Cárdenas, México 1985.

BARRAGAN RODRIGUEZ Juan, "Historia del Ejército y la Revolución Constitucionalista".- Tomo I.- Citado por Alberto Trueba Urbina en el libro "Nuevo Derecho del Trabajo".

BEJARANO SANCHEZ Manuel, "Obligaciones Civiles", Tercera Edición, Editorial Harla, México, 1995,

BORJA SORIANO Manuel, "Teoría General de las Obligaciones", 16ª. edición, concordada con la Legislación vigente por Francisco e Ignacio Borja Martínez, Editorial Porrúa, México, 1998.

BURGOA ORIHUELA Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 12ª, Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

BURGOA ORIHUELA Ignacio, "Las Garantías Individuales", 30ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

DE BUEN LOZANO Nestor, "Derecho del Trabajo", Tomo I, Editorial Porrúa, S. A., México, 1998.

DE BUEN LOZANO Nestor, “Razón de Estado y Justicia Social”, Editorial Porrúa, México, 1991.

DE BUEN LOZANO Nestor, “Seguridad Social”, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

DE BUEN LOZANO Nestor y De Buen U. Carlos, “El Trabajo, el Derecho y algo Mas”, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

DE PINA VARA Rafael, “Diccionario de Derecho”. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

TRUEBA URBINA Alberto, “Nuevo Derecho del Trabajo”. Editorial Porrúa, México, 1988.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa. “Diario De Los Debates Del Congreso Constituyente”, México, 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor.- “Introducción al Estudio del Derecho Procesal”. Madrid 1965.- Citado por Alberto Trueba Urbina en su libro “Nuevo Derecho del Trabajo”.

GARCÍA MAYNES Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”. Editorial Porrúa. México, 1994.

GONZALEZ DIAZ Lombardo Francisco, “Cursillo de Seguridad Social Mexicana”.- Universidad de Nuevo León. Monterrey, N. L.- Mayo de 1959.

GONZALEZ DIAZ Lombardo Francisco, "Proyecciones y Ensayos Socio-Políticos de México". Ediciones Bota, México, 1963.

GONZALEZ DIAZ Lombardo Francisco, "Contenido y Ramas del Derecho Social".- Universidad de Guadalajara, México, D. F.

GONZALEZ DIAZ Lombardo Francisco, "El Derecho y la Seguridad Social Integral".- UNAM.- México, 1973.

HERVADA Javier, "Introducción Crítica al Derecho Natural, Editora de Revistas Minos, México, 1985.

HOLLIGER J.- "L'idee du droit social".- Citado por García Maynes Eduardo en su libro "Introducción al Estudio del Derecho".

MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, "El Derecho Social", México, 1953.- Citado por Alberto Trueba Urbina en su libro "Nuevo Derecho del Trabajo".

PALLARES Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, México, 1997.

PRECIADO HERNANDEZ Rafael, "Lecciones de Filosofía del Derecho".- Quinta edición.- Editorial Jus, México, 1967.

RECASENS. "Filosofía del Derecho". Editorial Porrúa. México, 1998.

ROCHA BANDALA Juan Francisco, "HABITACION AL TRABAJADOR/Obligación Social Solidaria", Grafitec Impresores, México, 1981.

ROJINA VILLEGAS Rafael, "Derecho Civil Mexicano Bienes, Derechos Reales, Posesión".- Tomo III, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1976.

SOTO ALVAREZ Clemente, "Nociones de Derecho Civil", 2ª. edición, Editorial Limusa, S.A., México 1981.

TERAN Juan Manuel, "Filosofía del Derecho", Editorial Porrúa, México, 1998.

TRUEBA URBINA Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo".- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.

WITKER V. Jorge, Derecho Económico. Editorial Harla, México, 1998.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS comentada, Editorial Porrúa. Decimocuarta edición, México, 1999.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Porrúa. México, 2001.

CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2001.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Editorial Themis, México, 2001.

CRITERIOS LEGALES.- Publicaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.- México, 1975.

DECRETO por el que se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2001.

ESTATUTO ORGÁNICO DEL INFONAVIT. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1998.

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (INFONAVIT), Séptima edición, 1999.

LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. (IMSS), Editorial Dofiscal. México, 2000.

LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO. (SAR), Editorial Dofiscal. México, 2000.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Trueba Urbina Alberto.
Editorial Porrúa, México, 1999.

LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO, Editorial Porrúa. México, 1997.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. Editorial Porrúa, México, 1999.

LEY FEDERAL DE VIVIENDA, Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO, Editorial Porrúa, México, 1999.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, México, 1999.

REGLAMENTO INTERIOR DEL INFONAVIT EN MATERIA DE FACULTADES COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1998.

REGLAS PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS A LOS TRABAJADORES DERECHOHABIENTES DEL INFONAVIT. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1999.

APUNTES PARA LA HISTORIA DE LA VIVIENDA OBRERA EN MÉXICO, Publicación del Infonavit. México, 1992.

INFONAVIT 15 AÑOS, Publicación del Infonavit, Agosto de 1988.

LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, Tomo XI, 1ª. edición, México, agosto de 1979

PERSPECTIVAS DE LA POLITICA DE VIVIENDA
EN MEXICO 1995-2000

Publicación del Infonavit, México, 2000

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 - 2000

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001 – 2006
Decreto expedido por el Presidente Vicente Fox
Quesada, Publicado en el Diario Oficial de la
Federación del 30 de mayo de 2001. .

SEGURIDAD SOCIAL, 1ª. edición, Editorial Porrúa,
México, 1991

DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACIÓN.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN.- Periódicos,
Televisión.