

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS APORTACIONES AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

T E S I S

Que para obtener el Ttfulo de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

OSCAR LEONEL DE CERVANTES PADILLA

MEXICO, D. F.

1974



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

**Con mi eterno y profundo respeto
y admiración**

A MIS HERMANOS

**Con mucho cariño; y a la vez como
un incentivo para que todos llegue-
mos a realizar y valorizar el autén-
tico esfuerzo de nuestros padres.**

**Al señor Licenciado Don Emilio Margain
Manautou, quien con su valiosa direc-
ción, hizo factible la realización del
presente trabajo; con gratitud, por sus
excelentes consejos y estímulos**

**A mis estimados Maestros y
compañeros**

INTRODUCCION

El llamado problema de la vivienda es en el seno de las sociedades actuales, el problema de la consecución de habitación, al que ha tenido que hacer frente el hombre desde épocas remotas; es así, como su aparición y la manera de resolverlo están en razón directa con la densidad de las relaciones sociales, económicas, políticas, etc.

La creación de un Fondo Nacional de la vivienda obrera, obedece a la necesidad de encontrar una fórmula eficiente con la que se pueda resolver el problema de la falta de habitaciones cómodas e higiénicas para la clase trabajadora, y que sirva además, como un nuevo instrumento generalizado para un mejor reparto de la riqueza.

Nos encontramos, frente a uno de los aspectos más interesantes y novedosos de las finanzas públicas. Por su importancia dentro de la actividad social del Estado moderno, por su carácter redistributivo de la renta nacional y por el auge que en los últimos años significará en el movimiento de ingresos y egresos del Estado, su caracterización jurídica como tributo y su circunscripción a una determinada categoría tributaria.

A este propósito, es preciso proceder previamente al estudio de los ingresos públicos que se encuentran definidos en el Código Fiscal de la Federación, como son: los impuestos, los derechos, pues ambos como fuente principal

CAPITULO I

ANTECEDENTES

- 1.- Constitución de 1917.
- 2.- Nueva Ley Federal del Trabajo.
- 3.- Reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.- Reformas a la Nueva Ley Federal del Trabajo.
- 5.- Iniciativa y Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 6.- Adición a la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación.

CAPITULO I
ANTECEDENTES
1.-CONSTITUCION DE 1917

El Congreso Constituyente de Querétaro, consagró, en diversas normas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad del trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso común a los bienes físicos y culturales, de acuerdo con las necesidades y posibilidades de aquella época.

Conteniendo las normas esenciales, al través de las cuales hoy día se da nuevo impulso a lo que viene siendo preocupación común, por dar una morada familiar digna a los trabajadores, que no sea sólo una área física para su vivir cotidiano, sino el escenario en que se realicen sus más caros anhelos y proyecciones espirituales.

Inicialmente, se estimó suficiente, establecer que en las negociaciones ubicadas fuera de las zonas urbanas o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien, los patrones tendrían la obligación de proporcionarles habitación cómoda e higiénica.

De lo anterior se deriva la intención del legislador constituyente: -- otorgar los beneficios de habitaciones a un número mayor de trabajadores; sin haberlo logrado, por la situación económica y social de principios de siglo.

Como consecuencia, pocos fueron los intentos que se hicieron para --

dar cumplimiento al mandato constitucional debido tal vez a la situación económica del país, al anárquico desarrollo de los centros de población y de las zonas de trabajo (sobre todo las industriales), o a la falta de presión de las organizaciones de trabajadores, o el desinterés por cumplir esta obligación. (1)

2.- NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

"Los problemas sociales, económicos y políticos, la carencia de una reglamentación adecuada y la forma en que aisladamente venía tratándose el problema Habitacional, fueron causas insoslayables para que la Ley Federal del Trabajo, en vigor a partir del 1º de Mayo de 1970, dedicara el Capítulo Tercero del Título Cuarto, a la reglamentación de la disposición Constitucional, denominado "Habitaciones para los Trabajadores". El autor de la Iniciativa reconoció la existencia de algunas de las disposiciones del artículo 123, que no obstante el tiempo transcurrido, no habían podido cumplirse, de manera especial, el precepto que impone a los patronos la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; propugnando armonizar los derechos del trabajo, con los del capital y los requerimientos del desarrollo económico, con las de la justicia social". (2)

Para facilitar la obligación patronal se establecieron diversas fórmulas, entre las cuales, se señalaba que las empresas situadas a más de tres kilómetros o a menor distancia, si no existiese servicio regular de transportación (con-

1) Lic. Alberto Briseño Rufz - Conferencia relativa a "Habitaciones para los trabajadores".

2) Conferencia llevada a cabo en el Hotel Fiesta Palace.

dicionándose el cumplimiento de esta obligación, al establecimiento del transporte), así como las empresas dentro de las poblaciones que ocupen más de cien trabajadores (ocupándose por lo tanto un número menor), tienen la obligación de dotarlos de habitaciones.

Las habitaciones podrán ser adquiridas en propiedad o en arrendamiento, mediante la celebración de un convenio entre trabajadores y patrones, mismo que podría tener lugar durante los tres años siguientes a la vigencia de la ley. Es decir, para hacer más efectivo el cumplimiento del mandato Constitucional, se idearon diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero-patronales, en vez del establecimiento de normas más rígidas de fácil aplicación práctica.

"En la reunión de trabajadores y patrones del 17 de mayo de 1971, - presidida por el Sr. Presidente de la República, se señaló que el déficit de viviendas en 1961, se estimaba en un millón cien mil y el año de 1970 en un millón novecientos mil, lo que significaba que para 1990 se podría llegar a la cifra de cuatro millones. Ante esta situación era urgente revisar las disposiciones jurídicas relativas y aplicar un criterio que permitiera al trabajador poseer una modesta casa habitación, que con decoro significara lo que el legislador de 1970 había señalado: "el local donde se forma y crece la familia y donde se educa a los hijos, de tal manera que constituya una de las condiciones primordiales para

la elevación de los niveles de vida de los hombres". (3)

Así las cosas y con vista a que el plazo establecido por la ley lo fija para el 1º de Mayo de 1973 y teniendo en cuenta que para cualesquiera de las opciones que la Ley señala, se requiere de la disposición de fuertes capitales, que ni están disponibles en el mercado de dinero ni mucho menos las empresas los tienen disponibles dentro de los recursos que manejan. Por tales circunstancias, el Gobierno Federal, estimó conveniente afrontar conjuntamente el problema de la Vivienda, por lo que se hacía necesario suscitar de inmediato la atención del Congreso para que tuviese a bien ocuparse de los mecanismos jurídicos necesarios para hacerle frente y que son: la reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relativas al Título Cuarto, Capítulo Tercero de la Ley Federal del Trabajo y la relativa a la creación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

3.- REFORMA A LA FRACCION XII DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La verificación de un plan semejante, requiere necesariamente la reforma del texto generado de este modo, un ambicioso mecanismo de la solidaridad social en favor de los trabajadores, sustituyendo el sistema fragmentado e individualizado por otro más vasto accionado mediante el reparto de las cargas eco

3) Conferencia relativa al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, celebrada en el Fiesta Palace.

nómicas y las generalización de las obligaciones a escala nacional.

Fue así como la reforma a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123, fue publicada por el Presidente Luis Echeverría, en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Febrero de 1972, después de la aprobación del congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, de la iniciativa de reforma que les fue presentada para quedar como sigue:

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

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 señaladas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermas y demás servicios necesarios a la comunidad".(4)

La reforma Constitucional se fundamentó en las carencias crecientes de vivienda, multiplicadas por la expansión demográfica, este problema se agudiza debido a que el crecimiento se concentra fundamentalmente en tres zonas geográficas: Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara y al proceso migratorio interno. (5)

"El crecimiento urbano concentrado ocasiona, entre otros efectos negativos, la proliferación de "Ciudades Perdidas", las que surgen principalmente por el desnivel entre el crecimiento urbano y de desocupación con el de la construcción de viviendas y la creación de empleos. Por lo que se impone la necesidad de movilizar recursos masivos y de establecer un programa financiero de carácter resolvente que permita desarrollar, a nivel nacional, una política integral de viviendas.

El plan comprende además de la construcción de viviendas, la regeneración de las actuales y el mejoramiento permanente de las que en lo futuro se edifiquen.

4) Diario Oficial de la Federación del 14 de Febrero de 1972.

5) Folleto del Banco del Atlántico, S. A., del 31 de Mayo de 1972.

4. - REFORMAS A LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

De manera correlativa también se sometió a la consideración del Con
greso de la Unión una iniciativa para reformar el Título Cuarto, Capítulo Terce
ro de la Ley Federal del Trabajo y los Artículos 97 y 110 del propio ordenamien
to.

La reforma estableció que la totalidad de las aportaciones de las em
presas al Fondo Nacional de la Vivienda se destinan a la constitución de depó-
sitos en favor de los trabajadores. Esta prestación sustituye al sistema de contra
tación fragmentaria y a nivel de cada empresa que establecía la propia ley.

Los trabajadores disponen de una aportación fija y permanente que -
las empresas hacen a su favor y tienen acceso a créditos que les serán otorgados
por el organismo que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

El Artículo 136 de la Ley Federal establece que todos los patrones es
tarán obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, en los términos
de la reforma constitucional mencionada. Así mismo, se precisa que esta obliga-
ción se cumple aportando al Fondo Nacional de la Vivienda un 5% del monto -
de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Dentro de este sistema de carácter general, se reconocen, no obstan
te ciertas modalidades contenidas en los nuevos artículos 146 y 147.

En el primero, se exime a los patrones de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos. Esto tomando en cuenta la naturaleza peculiar de la relación, así como el hecho de que la prestación de este tipo de servicios implica, habitualmente, la de recibir habitación, tal como lo prevé el Artículo 334 de la Ley. Además, se estima que por no tratarse propiamente de empresas, no se contraría con esta excepción el nuevo texto Constitucional.

El Artículo 147 autoriza al Ejecutivo para determinar las modalidades con que se incorporarán los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio, atendiendo a las condiciones especiales de estas actividades.

Se consideró, por otra parte que el propio Ejecutivo debería tener la misma facultad respecto a las empresas que, por lo limitado de su capital o de sus ingresos, ameriten un tratamiento especial a fin de no establecer estatutos permanentes que no correspondan al carácter dinámico de nuestra economía o a los progresos que se pretenden alcanzar en los sistemas recaudatorios.

A efecto de evitar posibles controversias futuras, se precisa que se entiende por salario para los efectos de este capítulo, las aportaciones patronales sobre la base de la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

Se estimó también conveniente determinar un tope máximo para el pago de las aportaciones patronales, que será el equivalente a diez veces el salario mínimo legal en la zona de que se trate.

Los Artículos 137, 138, 139 y 140 establecen las generalidades para la organización y el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda.

Se establece en primer término los distintos renglones a que podrán destinarse los créditos respectivos y que serán la construcción, reparación o mejora de las casas habitación, o bien el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda deberán ser administrados por un organismo cuya composición será tripartita y que estará integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

A este organismo se le faculta para regular los procedimientos y normas con apego a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad sus habitaciones. De esta manera queda a la decisión de las partes interesadas la resolución de los problemas prácticos y la determinación de los criterios generales que normarán la operación del Fondo con apego a la Ley.

El Artículo 140 precisa que el organismo de referencia tendrá a su cargo la coordinación y el funcionamiento general de los programas para la cons

trucción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los --
trabajadores, en tanto que el Artículo 149 amplía dichos conceptos, estable --
ciendo la obligación de distribuir equitativamente entre las distintas regiones y
localidades del país, la aplicación de los recursos de que se disponga.

Se pretende que tratándose de un sistema de carácter nacional, fun-
dado en la solidaridad, la distribución de los beneficios sea lo más justa y equi-
librada posible, por lo cual se estableció que el otorgamiento individual de los
créditos se llevará a cabo, en caso necesario, conforme a un sistema de sorteos.

El Artículo 141 determina el destino de las aportaciones que los pa-
trones harán al Fondo, con sujeción a un régimen que, además de permitir a los
trabajadores el acceso a la propiedad de sus habitaciones, los hace beneficiarios
de una prestación constante y permanente. Así, se define por una parte que el
Fondo Nacional de la Vivienda, que constituye un gasto de previsión social de
las empresas, se aplicará en su totalidad a constituir depósitos en favor de los -
trabajadores.

Cuando el trabajador concluya de pagar su crédito, las aportaciones
empresariales subsecuentes que le correspondan continuarán aplicándose a inte-
grar un nuevo depósito a su favor, con el que podrá contraer otros créditos para -
reparar o mejorar su vivienda o para adquirir una nueva.

Como, por diversas razones, no todos los trabajadores harán uso del crédito, se ha previsto que transcurridos diez años tendrán derecho a que se les haga entrega, periódicamente, del saldo de los depósitos que se hubieren constituido en su favor.

También se establece que cuando el trabajador deje de serlo, o en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se entregará el monto total de este depósito a él mismo o a sus beneficiarios, a más de que para estos casos se señala que los créditos llevan implícita la contratación de un seguro que al liberarlos de las obligaciones derivadas del crédito, le aseguran al trabajador o a sus beneficiarios, la propiedad de la habitación como patrimonio familiar.

La obligación de enterar las aportaciones a que se refieren estos dispositivos de la Ley Federal del Trabajo empezarán a correr a partir de la fecha que señale la Ley que cree el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

5.- INICIATIVA Y LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES

Fue así como, el 27 de Marzo de 1972, el Presidente Luis Echeverría, sometió a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que lo anterior es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social, en el que la obligación que actualmente tienen los patrones en relación a sus propios trabajadores, sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional.

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 otorgarán préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

Algunas ventajas del sistema, es que se eliminará el discriminatorio número mínimo de 100 trabajadores para tener derecho a casas habitación; y no se requerirá ser trabajador de planta, ni ostentar antigüedad mayor de un año para alcanzar el beneficio de la Ley, los cuales no son congruentes con la política presente para generar mayor número de empleos, al hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas negociaciones que absorben volúmenes más elevados de obra de mano.

Se contempló que la operación de un Fondo Nacional no solo permite cumplir el objetivo que se propuso el constituyente, sino que además facilita a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; los mantiene al margen de las contingencias -- inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón. (7)

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

Al través de los años, observamos como su planteamiento fue siempre fácil y difícil su solución; pero con espíritu justiciero y fórmulas prácticas y viables el Presidente Echeverría y el movimiento obrero nacional llegaron a resolverlo.

Actualmente México, confronta un déficit de 2,000 viviendas y de las existentes un alto porcentaje no satisface los requisitos mínimos de habitabilidad. El citado déficit, se incrementa en un 10% anual aproximadamente.

Se estima que el déficit habitacional existente en 1970 ascendía alrededor de 2.3 millones de viviendas urbanas y que su tasa de aumento medio anual era superior al 3%. De esta manera, para 1980 el déficit se elevaría a cerca de 3.2 millones si no se toman las medidas urgentes para evitarlo. Estas cifras nos -

permiten comprender en perspectiva más concreta y realista la labor que tiene enfrente el Instituto, desde el punto de vista cuantitativo. El número de viviendas que podrá construir se ha estimado en 500,000 al finalizar el sexenio.

Es así, como al entrar en funcionamiento el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se reducirá efectivamente, el déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda, convirtiéndose el Fondo Nacional en un verdadero acelerador de nuestra economía y provocando al mismo tiempo al ahorro interno; debido a que es un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora, en que concurrirán también con sus aportaciones todos los empresarios.

Con el fondo se evitan, inclusive, los perjuicios de los vaivenes económicos de las empresas, llevando la responsabilidad al conjunto de ellas y no a los patrones en forma individual.

Esta es la razón por la que, la Ley que lo crea es de utilidad social, partiendo del principio moderno de solidaridad social; con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como fin regular las formas y procedimientos, conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad casas habitación según reza la disposición Constitucional.

En virtud de lo cual los trabajadores dispondrán de una aportación fija y permanente a su favor hecha por las empresas y tendrán acceso a créditos -

otorgados por el Instituto .

Por otra parte, en sus aspectos operativos el funcionamiento del Fondo no dependerá exclusivamente de las aportaciones económicas que lo sostengan, ni siquiera del apoyo financiero que habrá de prestarle el Gobierno Federal. Dependerá igualmente de una conjugación de factores externos entre los cuales se encuentran principalmente, la adecuada distribución de los centros de trabajos en el Territorio Nacional, el desarrollo de los servicios municipales, la promoción de actividades educativas y de esparcimiento, la planeación racional de los centros urbanos y una amplia política de reservas territoriales, representando todo esto una destacada conquista en la política social de la Revolución Mexicana .

Por eso habrá que redoblar los esfuerzos que están realizando otras dependencias del sector público, y habrá que reforzar los mecanismos para la canalización de los recursos manejados por la banca hipotecaria y de ahorro hacia la vivienda de interés social .

En la actualidad están en marcha programas de construcción de viviendas, algunos se encuentran en su etapa final y otros en sus fases iniciales. Estos esfuerzos, a los que se ha asignado alta prioridad, aunados a las tareas inmediatas del Instituto, significan un alivio para el problema de la vivienda y constituyen además un propulsor poderoso de la actividad económica nacional, sin efec

tos negativos sobre la balanza de pagos, dado que, el gasto en construcción se realiza casi exclusivamente en bienes y servicios de origen nacional. (8)

La construcción de viviendas es utilizada como uno de los indicadores básicos para evaluar el ritmo de crecimiento de una economía.

Trayendo como consecuencia la ocupación directa e indirecta, así como la demanda que supone de materias primas, artículos industriales y artesanales, equipos y obras de infraestructura. (9)

6.- ADICION A LA LEY DE INGRESOS Y EGRESOS DE LA FEDERACION.

La Ley del Instituto, publicada en el Diario Oficial del 24 de Abril de 1972, otorgó a dicho Instituto el carácter de Organismo Fiscal Autónomo. Al efecto el artículo 30 de la Ley citada, dice lo siguiente: "Las obligaciones de los patrones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto, en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, la de terminación de los créditos y de las bases para su liquidación; fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las li quidaciones que no hubieren sido cubiertas directamente al Instituto, se realizar rán por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación que regulan las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de los créditos por la vía económico-coactiva, ajustándose en todo caso a las bases señaladas por el Instituto. Obtenido el pago los jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad, entre garán al Instituto las sumas recaudadas".

De esta manera se establece un sistema de regularidad, que permite la planeación de programas y los financiamientos de la Institución.

Razón por la cual, hubo necesidad de adicionar en la Ley de Ingresos, la fracción correspondiente que permitiera, la percepción de las aportaciones y abonos como créditos fiscales, de esta manera fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 26 de Abril del año en curso, la adición a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1972, la percepción correspondiente quedó del siguiente modo:

"ARTICULO 1o. En el ejercicio fiscal de 1972, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:

I.-

XIV Bis.- Aportaciones y Abonos retenidos a trabajadores por patronos, para el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

XV.-.....

Es así como, el patrimonio del Instituto estará integrado en principio por 1,500 millones de pesos, que corresponden a la aportación inicial del gobierno, según Presupuesto de Egresos de la Federación, publicada en el Diario Oficial, con fecha 24 de Abril del año en curso: Al cual se le agregarán entre 2,500 y 3,000 millones de pesos, del producto de la recaudación del 5% sobre la nómina de las empresas.

Se utilizarán las mismas formas de declaración para el pago del Impuesto sobre la Renta por productos del trabajo y 1% sobre erogaciones al trabajo personal, a las cuales se les han agregado dos columnas, una para incluir los salarios pagados por bimestre según Art. 143 y 144 de la Ley Federal del Trabajo y otra correspondiente al 5% sobre el total de los salarios señalados, según - Oficio-Circular, publicada el 6 de Junio de 1972, en el Diario Oficial.

Esta aportación tiene, además, el carácter de "gasto de Previsión Social" y por lo tanto es deducible y no está sujeta al Impuesto sobre Productos de Trabajo.

CAPITULO II

1.- LOS IMPUESTOS.

- A.- Introducción.
- B.- Definición de los impuestos.
- C.- En nuestra Legislación Mexicana.
- D.- Algunas clasificaciones de los Impuestos.

2.- LOS DERECHOS, TASAS O TAXAS.

- A.- Introducción.
- B.- Las Tasas en la Doctrina Extranjera.
- C.- En nuestra Legislación.
- D.- Su Justificación.
- E.- Clasificación de los Derechos.
- F.- Analogías y diferencias entre Impuestos y Derechos.

3.- LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

- A.- Introducción.
- B.- Definiciones.
- C.- Sus características.
- D.- En la Legislación Mexicana.
- E.- Diversas especies de Contribución Especial.
- F.- Analogías y diferencias entre el Impuesto, Derechos y Contribuciones Especiales.

CAPITULO II

1.- LOS IMPUESTOS.

A.- Introducción.- El deber de contribuir para los gastos públicos es una consecuencia inmediata de la convivencia social. Los Impuestos, aún cuando tienen su origen en la ley, son prestaciones que tienen su razón en la obligación que todos los ciudadanos tienen de cooperar para la subsistencia y progreso de la colectividad.

Por lo tanto, puede sostenerse que el impuesto se establece para satisfacer el gasto público, en la medida en que las restantes fuentes de ingresos no rinden lo suficiente para cubrirlo, o cuando no es recomendable que se satisfagan mediante la contribución especial o los derechos sea porque el precio constituye un obstáculo de importancia a la finalidad buscada por el Estado con la prestación del servicio o porque por razones políticas o económicas, no es recomendable precio alguno. (1)

B.- Definición de los Impuestos.- Numerosas son las definiciones y doctrinas que se han afanado por desentrañar el auténtico sentido de la contribución intitulada "impuesto", no menos extensa es la nómina sobre los particularismos de cada uno de los impuestos que históricamente han surgido y desaparecido sucesivamente, por lo que haremos mención a los más importantes:

Günter Schmölders considera a los impuestos como una "contribución coactiva sin derecho a contraprestación. (2)

Jarach define al impuesto como "una prestación pecunaria coactiva de un sujeto contribuyente al estado u otra entidad pública que tenga derecho a ingresarlo". (3)

Para Giuliani Fonrouge es "una prestación obligatoria, comúnmente - en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público". (4)

Fritz Fleiner dice a este respecto, son prestaciones en dinero que el estado u otras corporaciones de derecho público exigen en forma unilateral a los ciudadanos para cubrir las necesidades económicas. (5)

Eheberg-Boesler dice: "Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial, con el fin de satisfacer las necesidades colectivas. (6)

2) "La Ciencia de la Hacienda" Pag. 53

3) "El hecho Imponible". - Teoría General del Derecho Sustantivo. - Buenos Aires. - 1943. - Pag. 18.

4) Citado por Sergio de la Garza. - Derecho Financiero. - Vol. I. - Segunda Edición 1965. - Pag. 493

5) Citado por Margain Manautou. - Obra Citada Pag. 74.

6) Principios de Hacienda". Barcelona 1944. Pag. 159.

C . - En nuestra Legislación Mexicana. - La definición que del impuesto adopta nuestra Legislación Fiscal Federal y que encontramos consignada en el artículo 2o. del Código Fiscal es del tenor siguiente: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

Antes de entrar de lleno al estudio del impuesto, es conveniente tratar de clasificar los servicios públicos que el Estado presta, en atención a la forma en que se sufragan. Así, la doctrina nos habla de los servicios públicos generales y los servicios públicos particulares. (7)

Los servicios generales admiten una subdivisión, en generales indivisibles y generales divisibles. Achille Donato lo explica con gran claridad diciendo: "hay servicios que redundan en beneficio de toda la colectividad, considerada como masa unitaria e indistinta, de tal suerte que no es posible determinar cual es la medida de la ventaja que cada asociado obtiene del cumplimiento del servicio; tal ocurre, por ejemplo, con el servicio de defensa en el interior y en el exterior. Otras veces el Estado, al dar satisfacción a una necesidad pública, al propio tiempo que provee al interés general de todos los ciudadanos, proporciona, por la propia índole de las cosas, una particular utilidad a quienes se encuentran en una situación especial respecto a la satisfacción de la necesidad. - Así, en el caso de la apertura o del arreglo de una arteria urbana, al propio --

tiempo que se consigue una mejora en los medios de comunicación y en la estética de la ciudad, que es lo que se pretende al realizar la obra pública en cuestión, se produce necesariamente una ventaja especial para los propietarios de los inmuebles que confinan con la nueva vía. Otras veces, por fin, el servicio público, dada su propia naturaleza y el modo en que está ordenado, se traduce en una serie de prestaciones que afectan singularmente a determinadas personas, sea porque éstas las soliciten, sea porque éstas deban recibirlas en cumplimiento de una norma legal. Así, el Estado organiza y lleva a cabo el servicio postal - en interés de la colectividad; pero el concreto desenvolvimiento del servicio quiere que los ciudadanos lo demanden, de modo que la satisfacción de la necesidad general se concreta prácticamente en la satisfacción de una serie indefinida de necesidades privadas. (8)

Ahora bien, en el primer caso se trata de un servicio público general e indivisible que satisface una necesidad pública también general e indivisible. Como no es posible determinar en que proporción se beneficia cada miembro de la colectividad, éstos contribuyen al mantenimiento de los servicios públicos de acuerdo con la riqueza que poseen. Este tipo de contribución o tributo se llama impuesto.

En el segundo caso se trata de un servicio público general divisible - que beneficia a toda la colectividad, pero en los que es posible conocer quienes

obtienen una mayor ventaja que el resto, con la prestación de este servicio, de allí su nombre de servicios públicos generales divisibles. (9). Este tipo de contribución o tributo se denomina contribución o tributo especial.

Por último en la tercera de las hipótesis señaladas se trata según Margain Manautou, de un servicio público particular, que se presta a petición de los particulares interesados (10). En este caso se puede determinar con precisión el usuario del servicio, por lo que es lógico que sea éste quien lo pague. A esta clase de tributo se le denomina tasa o derecho.

Tomando en cuenta las definiciones antes mencionadas podremos formular una distinción entre el impuesto y los demás ingresos fundándola en los conceptos de prestación y contraprestación; en el primer caso tenemos al impuesto, en el cual el particular aporta cierta cantidad para cubrir los gastos del estado, pero sin recibir a cambio de ella nada concreto o sea se establece para satisfacer servicios públicos generales indivisibles.

La contraprestación significa retribución, recibir una cosa a cambio de otra o beneficio de igual valor, lo que significa que a cambio de la cantidad que el particular paga, recibe algo concreto, inmediato y mensurable, o sea para satisfacer servicios públicos particulares.

Debe establecerse a través de una Ley. - El artículo 31, - Fracción IV, de la Constitución, establece la obligación que tenemos los

9) Margain Manautou. - "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", Segunda Edición - México 1969 - Pag. 73.

10) Margain Manautou - Obra citada - Pag. 73

mexicanos de contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; y en los artículos 65 fracción II, y 73 fracción VII, del mismo ordenamiento, se dispone que el Congreso de la Unión debe discutir y aprobar las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto Fiscal del ejercicio siguiente, o sea, que la exigibilidad de un Impuesto debe derivar de una ley expedida por el poder Legislativo, salvo los casos del Decreto - Ley y Decreto delegado.

El pago del Impuesto debe ser obligatorio.- Los impuestos son fijados en forma unilateral por el Estado fundamentándolo en el Artículo 31, fracción - IV, ya citado. Esta obligación deriva de la necesidad de dotar al Estado mexicano, de los medios suficientes para que satisfaga las necesidades públicas o sociales a su cargo. Ella es la obligación general en materia contributiva; la obligación de cubrir un impuesto deriva de actos particulares ejecutados por los causantes y que coinciden con la situación o circunstancia que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

Debe ser proporcional y equitativa.- El multicitado artículo establece. . . . de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", esto es, debe haber una relación entre la carga fiscal y la posibilidad económica del contribuyente para cubrirla.

De acuerdo con el precepto constitucional, a las leyes tributarias --

corresponde señalar la proporcionalidad y equidad de los impuestos. Si las leyes no tomaran en consideración la situación económica del contribuyente, el impuesto dejaría de ser equitativo, porque no implicaría una aportación racional a cubrir los gastos públicos, sino un sacrificio; y no sería proporcional si es tuviera en desacuerdo con los recursos del obligado.

D. - Algunas Clasificaciones de los Impuestos. - A. D. Giannini al referirse a la clasificación de los impuestos, en directos e indirectos, dice que los primeros son los que recaen directa y definitivamente sobre la persona obligada a satisferlos y los últimos, son aquéllos en los que el obligado transfiere el gravamen sobre otras personas. Sin embargo manifiesta que hay otros criterios de distinción, pues para otros autores los impuestos directos son los que gravan cosas o situaciones duraderas y dan lugar a una obligación periódica, y los indirectos se ligan a acontecimientos pasajeros. Un tercer criterio señala que los impuestos directos gravan una manifestación inmediata de capacidad contributiva, mientras que los indirectos, por el contrario, gravan una manifestación mediata de la capacidad contributiva.

Giannini habla, igualmente, de impuestos subjetivos, que son los que gravan el conjunto de rentas o de bienes del contribuyente o una parte de los mismos, tomando en cuenta las condiciones personales del causante; en tanto que los impuestos objetivos, son los que gravan los bienes o rentas particulares o grupos de éstos considerados en su objetividad.

Einaudi los clasifica en impuestos generales e impuestos especiales; los primeros son los que gravan diversas actividades u operaciones, pero éstas tienen en común ser de la misma naturaleza; un ejemplo de estos impuestos, lo sería el de ingresos mercantiles en México, ya que es un gravamen general a la industria y al comercio que afecta percepciones provenientes de cuatro distintas operaciones que son de la misma naturaleza; mercantiles. El impuesto especial es el que grava una determinada actividad; ejemplos de esto lo son, los gravámenes a la producción de cerveza, a la explotación forestal, a los tabacos labrados, etc.

Otra clasificación muy importante es la que distingue a los impuestos en específicos y ad-valorem; son impuestos específicos aquellos que atienden al peso, medida, calidad o unidad tributaria y son impuestos ad-valorem aquellos que atienden al precio de la mercancía, ya sea el que ésta tenga en el mercado o en el que fue facturada, aplicándose sobre el que tenga mayor valor.

La distinción que se hace de los impuestos en personales y reales es muy interesante; al respecto, se afirma que son personales los que se establecen en virtud de circunstancias individuales del contribuyente; es decir, subjetivamente; mientras que los reales son aquéllos que se determinan por circunstancias objetivas, o sea tomando en cuenta el objeto del tributo; ejemplos típicos de esta categoría de impuestos lo son el impuesto sobre la renta como personal y el impuesto predial como real.

Tomando como base la Ley del Ingreso de la Federación, podríamos decir que nuestro Derecho positivo tributario clasifica los impuestos en la forma siguiente: Impuesto al Ingreso del Trabajo, del Capital, sobre la propiedad raíz, sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, donaciones, del trabajo y del capital. - Impuesto al Gasto: a la Producción, a la Industria, al Comercio, a la Producción y al Comercio.- No determinados.

2.- LOS DERECHOS, TASAS O TAXAS

A.- Introducción. - Los Derechos, denominados así en nuestra Legislación Fiscal Federal, Tasas o Taxas en la Doctrina y en la Legislación Extranjera, es una de las principales fuentes de ingresos, por lo cual requiere un contenido lo más amplio posible para que el Estado esté en aptitud de obtener recursos, gravando a los causantes en múltiples y diversos casilleros fiscales que eliminen la posibilidad de falta de tributación por algún sector de la población del Estado.

Entre los tratadistas se sostiene que se pagan los derechos: a) En contraprestación de un servicio particular; b) Cuando el Estado ejerce monopolio sobre el servicio, pues cuando concurre con los particulares estamos en presencia del pago de un precio privado; c) En la prestación de toda clase de servicios, estén o no monopolizados; d) Sólo cuando el particular provoca la prestación del servicio; e) Tanto cuando el particular provoca la prestación del servicio, como cuando éste le es impuesto por una ley; f) Cuando el servicio es prestado sea por

la administración activa o por la administración delegada del Estado, etc.(1).

B.- Las Tasas en la Doctrina Extranjera.- Para Ahumada la tasa" . . . es un derecho que se percibe por el Estado como persona soberana, por servicios o prestaciones especiales o individualizables, de carácter jurídico-administrativo, organizados con fines colectivos y que lo paga el usuario a su solicitud".(2).

Bielsa dice a este respecto "La tasa es retribución en dinero (contribución fiscal) justificada por una ventaja diferencial . . . y con mayor razón ella se justifica cuando la naturaleza de esa utilización es de índole económica (3).

Para Eheberg "Las tasas son exacciones especiales de personas que requieren o provocan en casos particulares la actuación de los funcionarios o la utilización en interés propio. Son remuneraciones especiales establecidas unilateralmente, por servicios prestados por los órganos administrativos, cuando éstos funcionan en cumplimiento de deberes de Derecho Público a instancia o en provecho de los particulares. (4).

Para otros autores las tasas son la compensación de un servicio obtenido del Estado o de los poderes locales.

En cuanto a su naturaleza, Ahumada nos señala, que hay tres categorías bien diferenciadas de ingresos que son: los impuestos, las contribuciones es

1) Citado por Margain Manautou. - Op. Cit. - Pag. 110

2) Ahumada Guillermo-Tratado de Finanzas Públicas-Tomo I. - Pag. 193

3) Estudios de Derecho Público - Buenos Aires 1951 - Pag. 349

4) Principios de Hacienda - Edición Alemana - Pag. 137

peciales y las tasas; los cuales pueden variar su naturaleza en diversos países, es decir, que no es uniforme la consideración que hacen todos los estados respecto de un recurso determinado, ya que el mismo puede ser considerado en un lugar como tasa y en otro enmarcarlo dentro de una diferente clasificación, explicándonos este autor que esto se debe en forma principal al concepto que en cada Estado se tenga de lo que es necesidad pública. Este mismo autor opina que el motivo que determina al Estado a exigir una tasa no es, ni debe ser, el que pretenda alcanzar con ello únicamente ingresos, ya que lo único que puede determinar a financiar un servicio público con tasas, es el deseo de atender a un interés particular.

La obligación de pagar la tasa nace normalmente en el momento en que los particulares solicitan el servicio, siendo un servicio público particular, que se presta a petición de los particulares interesados; ya que, cuando el Estado obliga a los particulares a través de una ley, que los particulares reciban continua y periódicamente la prestación de un servicio público, a cambio del cual pagarán un precio, estaremos en presencia de un servicio público general divisible. (5).

C. - En nuestra Legislación. - Según el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación "Son derechos las contraprestaciones establecidas por el Poder Público,

conforme a la Ley, en pago de un servicio".

Analizando la anterior definición encontramos como primer elemento de los derechos el que éstos son contraprestaciones, es decir, que el particular que aporta cierta cantidad al Estado por concepto de derechos, no lo hace impulsado únicamente por el deseo de cumplir con la obligación que le impone el artículo 31 Constitucional cuando dice: "Son obligaciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."; sino que la verdadera razón determinante de su actitud la encontramos en el deseo de percibir a cambio de esa cantidad, un determinado servicio divisible, el cual necesariamente le habrá de reportar un beneficio directo. Así encontramos aquí ya la existencia de servicios públicos generales y los servicios públicos particulares.

Servicios Públicos particulares serán aquellos que el Estado presta a los particulares y en los cuales se puede determinar en primer término quien es el sujeto que los aprovecha, después en que medida son aprovechados por él mismo, facilitando a la vez el conocimiento del parecer del particular respecto de la proporción que guarda el servicio que recibe con el sacrificio que le reporta el desprenderse de cierta cantidad para entregarla al Estado. Así pues, será servicio público particular aquel que sea particularmente aprovechable y mensura-

ble y que, por lo mismo, deba de ser pagado por el particular.

El particular que paga un derecho, lo hace con el fin de recibir a cambio de él un servicio público particular, en esto estriba el que la definición citada les llame contraprestaciones.

Lo que no podría concebirse como un derecho, es el pago que haga el particular sin recibir nada a cambio de él, ya que consideramos esencial de la contribución fiscal que nos ocupa el que exista una contraprestación, en ausencia de la cual contemplaremos cualquier otra institución pero nunca un derecho.

Frente a esta característica, de los derechos, se destaca la que es propia de los impuestos, respecto de los cuales nos dice el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie. . . .", aquí ya vemos que el particular, al aportar al Estado en forma obligatoria cierta cantidad, lo hace ya no con la esperanza de percibir a cambio de ella un servicio, sino que la única razón que le determina es el deseo de cumplir con la obligación que tiene de contribuir a los gastos naturales que el Estado tiene en el desarrollo normal de sus funciones, aunque con esos ingresos preste casi exclusivamente servicios indivisibles o gene

rales, en los cuales, como ya vimos, es imposible determinar en que medida aprovecha cada particular de ellos, siendo por lo mismo imposible exigir individualmente los recursos necesarios para su financiación.

Continúa diciendonos la definición que citamos: . . ." establecidos por el Poder Público", lo cual denota que los derechos son también fijados en forma unilateral por el Estado. El Estado fija unilateralmente los derechos, es decir no toma en cuenta el parecer de los particulares ni existe en este caso concurrencia o convenio de voluntades, sino que el Estado, en uso de su soberanía, determina cuales serán los servicios por los que -- habrá de pagarse cierta cantidad, determinando así la cuantía de los derechos y atendiendo a la noción que tenga el Estado de necesidad pública, -- habrá de fijar cuales serán aquellos servicios divisibles que se presten en forma gratuita a los usuarios.

Prosigue la definición señalando . . ." conforme a la ley", o sea que el cobro debe fundarse en una ley; sobre esta característica cabe advertir que si el Congreso de la Unión debe discutir y aprobar anualmente las contribuciones que bastan cubrir el Presupuesto y los derechos son una contribución, hay que concluir que el Estado, para exigir el pago de una prestación tributaria, por un servicio administrativo, debe apoyarse en una ley ex-

pedida por el Congreso de la Unión. Esta característica la recoge nuestra Legislación al consignarse en la definición de los Derechos, que esta figura tributaria debe establecerse conforme a la Ley. (6).

La multicitada definición termina diciendo " . . . en pago de un servicio". El servicio público es definido como una "ordenación de elementos y actividades para un fin; el fin es la satisfacción de una necesidad pública, implica la acción de una personalidad pública y da lugar a -- una serie de relaciones jurídicas constitutivas de un régimen jurídico especial, distinto, por tanto, del régimen jurídico general de los servicios privados. Nosotros aceptamos en lo general esta definición, de manera que entendemos por servicio público una organización de medios y actividades encaminadas a la satisfacción de necesidades colectivas, siempre con intervención del Estado, ya directa o indirectamente, y que está sometida a un régimen jurídico especial" (7).

D.- Su Justificación.- Creemos a este respecto, que los derechos se justifican desde el momento en que el Estado presta servicios de diversas clases, es decir servicios divisibles y servicios indivisibles. Como ya vimos, en los segundos

6) Margain Manautou - Op. Cit. Pag. - 114.

7) Ernesto Flores Zavala.- Revista de jurisprudencia Núm. 37 - Pag. 34.

no es posible determinar quienes y en que medida los aprovechan y por lo mismo no se puede establecer sobre que sujetos habrá de recaer el costo de esos servicios o sean los gastos que la prestación de los mismos origina al Estado, debiéndose solventar éstos con las cantidades que se recauden de la colectividad indiferentemente. Pero, en los servicios divisibles si se puede saber con cierta precisión quien es el sujeto que aprovecha o que se beneficia por la prestación de ese servicio, y si esto se puede determinar, justo es que el beneficiario o usuario del servicio sea el que aporte las cantidades necesarias para solventar los gastos que ocasiona.

Desde el momento en que el Estado presta servicios determinados o determinables que benefician a un particular en forma directa, se justifica la existencia del Derecho, el cual hace recaer los gastos en los usuarios que provocan el servicio, esté o no monopolizado por el Estado.

Sin embargo, encontramos algunos servicios divisibles por los cuales el Estado no requiere ningún pago, sino que los presta en forma gratuita a los particulares con el consiguiente beneficio para ellos. En virtud de lo cual encontramos que existen servicios divisibles gratuitos y onerosos, por lo que los servicios que el Estado presta en forma gratuita, quedan por ese simple hecho excluidos de los derechos, ya que si no existe esa contraprestación tampoco puede decirse que exista un derecho y por lo que respecta a la manera de solventar esas

prestaciones, opinamos que éstos se deberán financiar con el producto de los impuestos o de los ingresos generales que provienen de la colectividad.

La prestación debe ser proporcional y equitativa.- En cuanto al pago que se requiera por la prestación del servicio, no debe exceder nunca del costo que el mismo servicio tenga, pues la economía del Estado tiende al equilibrio - presupuestal y no al beneficio. Al respecto Andreozzi propone que la tasa debe guardar una razonable proporción con el costo del servicio. . . . no se exige - una relación matemática entre el volumen de la tasa y el costo del servicio sino una razonable proporcionalidad. (8).

De tal manera que si no es así, la cantidad que exceda del costo del servicio, viene a ser ya no un derecho sino un impuesto, pues el particular no - recibirá a cambio de esa cantidad excedente, ningún servicio divisible ya que - el Estado dispondrá de esa cantidad en la forma que lo juzgue más conveniente.

Si la Constitución en su artículo 31, fracción IV, establece la obligación de contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, los derechos deben satisfacer también dichos requisitos, o - sea, que la prestación debe guardar proporción con el costo del servicio. (9).

La anterior característica la consigna nuestro Legislador en la Ley de Ingresos de la Federación, al expresar que "las cuotas de los derechos, serán --

8) Op. Cit. Pag. 91

9) Margain Manautou.- Op. Cit. Pag. - 116.

iguales para quienes reciban servicios análogos y para su determinación se tendrá en cuenta el costo de dichos servicios o el uso que se haga de ellos. (10).

E.- Clasificación de los Derechos.- Para Ahumada las tasas pueden ser: 1) Fijas 6 2) Variables, dividiendo a la segunda en tres grupos; las proporcionales, las progresivas y las graduales, diciendo respecto de éstas que varían según los criterios que se tomen en cuenta para medir los coeficientes de las ventajas. (11).

En nuestra Legislación dentro de la Ley de Ingresos de la Federación encontramos la clasificación de los derechos en la forma siguiente: aduanales, de comunicaciones, consulares, de educación, inspección, vigilancia, registro, relacionados con recursos naturales, salubridad, de trabajo y diversos.

Vemos pues que Einaudi hace resaltar la existencia de diferentes - cuantías en las tasas, según que concurren o no el servicio indivisible y por lo tanto el interés general con el servicio divisible de interés netamente particular.(12).

Como podemos ver, las clasificaciones no nos pueden reportar una gran utilidad, ya que éstas varían de un lugar a otro y además que en ellas, los derechos están considerados generalmente desde ángulos diversos, por lo cuales

10) Ibidem. - Pag. 116

11) Op. Cit. Pag. 191

12) Einaudi Luigi.- Principios de Hacienda. - Madrid. 1952. Pag. 17

casi imposible llegar a unificarlas.

F.- Analogías y diferencias entre impuestos y derechos.- Los impuestos y los derechos coinciden en que ambas figuras tributarias son creadas por la Ley y se pagan obligatoriamente.

Por el contrario, las principales diferencias entre uno y otros, son:

- a).- Los impuestos se utilizan para cubrir servicios públicos generales o indivisibles; los derechos para cubrir servicios públicos particulares o divisibles.
- b).- Los impuestos pueden ser a cuota fija, proporcional, progresiva, etc.; los derechos son proporcionales a la extensión del servicio y excepcionalmente cuota fija; y
- c).- Los impuestos se aplican también para satisfacer otros servicios que no son indivisibles; los derechos únicamente para los particulares. (13).
- d).- El impuesto se paga sin recibirse servicio o beneficio directo o inmediato; tasa o derecho se paga a cambio de un servicio.

3.- LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES

A.- Introducción.- Tanto la doctrina como la legislación admite, si bien algu

nos en forma tácita, la existencia de los tributos especiales, pues mientras algunos los consideran como una subespecie del impuesto o del derecho, otros le otorgan una categoría independiente de los tributos citados.

En la Legislación Mexicana.- La Legislación Fiscal Federal no reconoce categoría tributaria autónoma a los tributos especiales. En lo que respecta a las legislaciones locales, la del Estado de Sonora sí incluye a los tributos especiales bajo el nombre de contribución.

Frecuentemente se afirma que la terminología legal es deficiente; que confunde los distintos tributos o que ignora la existencia de las contribuciones especiales. Nada más erróneo; la realidad es que el legislador ha denominado ya como impuestos, ya como derechos, tributos que la mayoría de la doctrina considera como de una tercer categoría distinta a las anteriores. Es por ello que el maestro Jorge I. Aguilar propone la creación de un tercer artículo que defina a los tributos o contribuciones especiales. En el cual lo definiríamos de la siguiente manera: Son tributos especiales los establecidos en ley a todas aquellas personas que se beneficien en forma especial por una función pública administrativa, la que a su vez proporciona un beneficio colectivo.

B.- Definiciones. - Por su parte la ley tributaria Española en su artículo 27 fracción I inciso b) perceptúa: "Contribuciones especiales son aquellos tributos

cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. (1)

La contribución especial se define: como la descripción legislativa del beneficio especial que el contribuyente obtiene por una función pública administrativa (2).

Giannini indica: "El tributo Especial es una prestación debida: a) Por quienes encontrándose en una determinada situación, experimentan una particular ventaja económica por el efecto del desarrollo de una actividad administrativa, frente a todos los demás a quienes la propia actividad beneficia de modo distinto o bien; b) Por quienes como consecuencia de las cosas que poseen o del ejercicio de una industria, de un comercio o de otra actividad provocan un gasto o un aumento de gasto del ente público (3).

C. - Sus características.

- 1).- El beneficio especial que obtiene el contribuyente constituye el fundamento legitimador de los tributos especiales, ya que no es el pago de un servicio prestado por el estado, sino el equivalente al beneficio obtenido con motivo de la ejecución de una obra o de un servicio público de interés general.

1) Citado por Aguirre Pangburn. - Tesis citada.

2) Villegas Basavilbaso. -Derecho Administrativo-Buenos Aires 1952-Tomo III Pag.228

3) Giannini - Op. Cit. Pag. 48

2).- Ese beneficio proviene de una actividad administrativa, normalmente no solicitada por el beneficiado; viendonos en la necesidad de distinguir entre lo que es la Función Pública y lo que es el servicio público; el primero se refiere a lo abstracto y general y el concepto de servicio público, debe restringirse a la actividad concreta mediante la cual se presta un servicio. (4).

Para los efectos fiscales, derecho será el pago por el uso de un servicio público; y tributo especial será el pago por el beneficio obtenido de una función pública administrativa.

3).- Esta contribución solamente es pagada por el particular que obtiene un beneficio directo o inmediato, o sea que es posible la administración del costo de la obra porque se conoce quienes son los más beneficiados con ella (5).

Todo gasto motivado por una función pública administrativa tiene como consecuencia un beneficio general e incidentalmente, un beneficio especial; en consecuencia, parte de este gasto debe ser cubierto por la colectividad, debiéndose expresar como límite total el por ciento determinado por el legislador, del gasto realizado en atención a una función pública administrativa.

En virtud de lo cual, la medida de la obligación contributiva se puede fijar desarrollando el procedimiento siguiente: a) Es necesario cuantificar económicamente el beneficio general y especial reportado. b) Determinar la cuota, con base en los dos beneficios, y que,

4) Benjamín Villegas Basavilbaso. - Op. Cit. - Tomo III. Pag. 41.

5) Margain Manautou. - Op. Cit. Pag. 121.

la suma de la tributación especial no supere al porcentaje del gasto que están obligados a cubrir. (6).

- 4).- La contribución especial es impuesta por el Estado o los organismos - públicos autorizados; ya que la función pública es realizada por la - administración directa o por la administración descentralizada del Es tado, ejemplo de esta última es: las aportaciones al Seguro Social.

El tributo de seguridad social es la prestación a cargo de patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados destinada a la financiación del servicio social.

Queda, pues, establecido que todo tributo especial es necesariamente un tributo de mejora o beneficio.

- 5).- El Tributo Especial es de carácter obligatorio, ya que al igual que todos los tributos, la relación jurídico tributaria se integra con dos sujetos: el activo que es el ente público con potestad tributaria o sea - el Estado, y el pasivo que es la persona cuya situación coincide con la Ley como hecho generador del crédito fiscal o sea las personas que se beneficien de una manera especial, ya que la deuda no surge si el beneficio falta, pues el propio beneficio es el hecho generador del - tributo, por lo que si no nace la obligación tributaria nos hallamos ante

te un fenómeno perfectamente igual al que se produce cuando no na
ce la obligación tributaria en el impuesto de riqueza inmobiliaria de
bido a que falta la percepción de la renta (7).

6).- El cobro de este tributo debe fundarse en la ley. - Por lo que toca a
la Federación, hemos visto en el artículo 31, fracción IV, constitu-
cional, que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto públi-
co de la Federación, Estados o Municipios en que residan, de la ma-
nera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y en los tér-
minos de los artículos 65 y 73, fracciones II y VII, respectivamente,
de la propia Constitución; el Congreso deberá discutir y aprobar anual-
mente las contribuciones que basten a cubrir el Presupuesto. Por lo
tanto, si la contribución especial es una auténtica figura jurídica tri-
butaria, para que la legislación Fiscal Federal la incorpore, no se-
rá necesario reformar la Constitución puesto que dentro del término
contribución quedan comprendidas las tres figuras jurídicas tributarias,
o sea, los impuestos, los derechos y la contribución especial (8).

D.- En la Legislación Mexicana.- La Legislación Mexicana contiene dos tipos
de tributos especiales: el de obra pública y el de mejoras.

Es conveniente advertir que de acuerdo con el sistema federal, los
tributos pueden ser federales o locales, según sean establecidos por ley expedida

7) Antonio Berliri -"Principios de Derecho Tributario" - Editorial de Derecho Fi-
nanciero. - Pag. 318 y 319.

8) Margain Manautou - Op. Cit. - Pag. 128

por el Congreso de la Unión o por los Congresos de las entidades federativas.

E.- Diversas especies de contribución especial. - Dentro de los tributos de obra pública de carácter local se pueden señalar los siguientes:

- 1.- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. - Tenemos los llamados "derechos" de cooperación para obras y los "impuestos" de Planificación.
- 2.- Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco. - El "impuesto" de plusvalía.
- 3.- Ley de Planificación del Estado de Nuevo León. - El "impuesto" por aumento de valor y mejora específica de la propiedad.
- 4.- Ley de Hacienda del Estado de Sonora. - Las Contribuciones para obras públicas.
- 5.- Código Fiscal del Estado de Guanajuato. - Los "derechos" de cooperación por ejecución de obras públicas, etc. (9).

Es así, como decíamos con antelación, que el legislador ha denominado ya como "impuestos", ya como "derechos", tributos que la mayoría de la doctrina considera como de una tercer categoría distinta a las anteriores; la única excepción es la del Estado de Sonora que los denomina "Contribuciones".

Principales Tributos de Obra Pública en la Legislación Mexicana:

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal:

- 1.- **Impuesto de Planificación.**- El impuesto para obras de planificación es un tributo que grava la tierra que se localice dentro de las áreas de imposición, las cuales se determinan mediante índices de planificación señalados por la Ley y cuyo producto se destina a formar fondos para la ejecución de "obras de planificación".

Son sujetos del impuesto, de acuerdo con el artículo 376 de la Ley, a) ". . . los propietarios de predios que estén ubicados dentro de áreas de imposición. . ."; b) "El poseedor será sujeto del impuesto, cuando el predio no tenga propietario, no esté definido o cuando el propietario se obligue a transmitir el dominio del inmueble, dando desde luego su posesión; c) . . .".

- 2.- **Derechos de Cooperación.**- El derecho de cooperación para obras públicas es el tributo que grava los predios beneficiados por las obras públicas determinadas por la Ley y que se pagan conforme a la tarifa establecida en la misma.

Los predios beneficiados, de acuerdo con el artículo 418, son los que reúnen las siguientes características:

"I.- Si son exteriores, tener frente a la calle donde se hubieren ejecutado las obras.

II.- Si son interiores, tener acceso a la calle en que se hubieran ejecutado las obras en virtud de alguna servidumbre de paso."

En cuanto a la liquidación de estos tributos hay que tener en cuenta dos límites: a) Que es el gasto erogado por el Estado determinado; y b) El beneficio especial que reporta al contribuyente, una función pública administrativa. Por lo tanto para determinar el tributo que corresponda pagar a cada predio, será necesario valuar el beneficio especial que dicho predio haya obtenido por la realización de una obra pública; la liquidación tendrá, pues, tomar en cuenta una doble limitación que es el beneficio colectivo y el beneficio especial, a fin de que el tributo sea equitativo y por ende constitucional y que su total iguale la erogación hecha por el Estado.

La distinción entre la contribución por mejoras y la contribución por plusvalía según Andreozzi, se manifiesta en la circunstancia que aquella nace, por una parte, de la erogación del Estado al construir la obra pública, y por la otra, el mayor valor que por esta razón adquiere el inmueble; en la contribución por plusvalía, el Estado no ha hecho gasto alguno ni obra pública, sino que grava al aumento de valor del -

inmueble que es consecuencia de lo que podríamos denominar el ma
yor valor por un simple devenir de carácter económico. - En el pr-
mer caso, se tratará de una típica contribución por mejoras; en el se
gundo, de un impuesto.

3. - Ley Federal de Riegos. - La Ley de Riegos establece un tributo espe-
cial de carácter Federal que denomina: "compensación".

Afirmamos que se trata de un tributo especial en virtud de que
su hecho tributable se integra con el beneficio especial que produce
una obra pública; que en la especie necesita ser de irrigación.

Son sujetos del tributo los propietarios o poseedores de tierras
beneficiadas con las obras de riego, eximiéndose a los ejidatarios. -
"El C. Presidente de la República podrá exceptuar también de ese pa-
go a los pequeños propietarios de superficies que no excedan a la par-
cela ejidal; cuando así lo considere equitativo".

En cuanto a la cuota de compensación no podrá exceder de la
que resulte de cuantificar el costo de las obras entre la superficie to
tal beneficiada. Advirtiéndose el principio de la doble limitación en
el accertamiento del tributo de obra pública.

Por lo que respecta a la aprobación y publicación, Sergio Fran

cisco de la Garza sostiene: "La Ley de Riego establece en forma abs
tracta la contribución de la obra de riego y que se haga una publica
ción en el Diario Oficial de la Federación en el de la entidad Fe-
derativa que corresponda". No somos de la opinión que las "publi-
caciones" integran el hecho contributivo; en caso de omisión, se ge-
nera el tributo, aunque se conculca el artículo 14 Constitucional al
no observarse los procedimientos que la Ley consigna.

Una vez determinada la cuota de compensación, los propietarios
de las tierras beneficiadas estarán obligados a pagarla en un plazo no
mayor de 25 años.

El principio de responsabilidad objetiva se encuentra consig-
nado en la Ley de Riego; en efecto, "mientras no se cubra totalmen-
te el importe de la compensación a que se refiere este capítulo, la
propiedad de las tierras beneficiadas quedará afecta al pago de la -
cuota correspondiente y por tanto, sujeta a gravamen real en garan-
tía de dicho pago, el cual será preferente al de cualquier otro gra-
vamen".

En conclusión, la Ley de Riegos constituye un adelanto técnico-
jurídico en relación a las legislaciones antes estudiadas, ya que esta-
blece, aunque en forma imprecisa, la doble limitación de los tributos
especiales. Por otra parte, la existencia de tributos especiales del ór-

den Federal justifica plenamente la exigencia de que el Código Fiscal de la Federación conceptúe como categoría tributaria autónoma estos tributos.

Otras Contribuciones:

Hoy la Ley de Ingresos nos habla de "Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores, colocándola entre los correspondientes a los impuestos y antes de los derechos o tasas, o sea, que el legislador no los reputa ni impuestos ni derechos, sino como una fuente de ingresos que reúne características de uno y otro tributo.

Las cuotas que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social son verdaderas contribuciones especiales. Cabe aclarar, que a esas aportaciones se les da el carácter fiscal no obstante que se destinan a satisfacer el Presupuesto de un organismo descentralizado, que no es discutido ni aprobado por la Cámara de Diputados, con la finalidad de aprovechar el procedimiento económico-coactivo, para que en esa forma el Instituto no se vea impedido de realizar en forma oportuna y rápida las obligaciones a su cargo. Sería imposible para el citado Instituto prestar en forma efectiva sus servicios, si para requerir a un deudor tuviera que acudir a los Tribunales Judiciales Federales.

Esas cuotas son verdaderas contribuciones especiales, pues el trabajador y el patrón, al cubrir las aun cuando no reciben a cambio servicios inmedia-

tos, tienen el derecho de exigirlos y aprovecharlos, cuando les sean necesarios, como por ejemplo, en el caso de enfermedad de un trabajador.

A cambio de las cuotas que el asalariado entrega, no recibe de inmediato los servicios, y hay que pensar que existen algunos que tienen cinco o -- diez años de estar pagando las cuotas al Seguro Social y nunca se han aprovechado o beneficiado de algunos de esos servicios; pero tienen la expectativa de que en cualquier momento cuando así se amerite, los puede solicitar y obtener su -- prestación del Instituto Mexicano del Seguro Social. (10).

No podemos considerar las cuotas del Seguro Social como derechos, como inicialmente los estimó el Legislador, porque por lo que se paga, no se recibe de inmediato un servicio, sino solamente hasta que se llegue a coincidir - en algunas de las situaciones en que conforme a la Ley del Seguro Social existe o nace el derecho a las prestaciones. Tampoco es un impuesto, porque a cambio de lo que se paga se tiene derecho a recibir los servicios correspondientes; en cambio, los servicios públicos o administrativos los reciben, inclusive, quienes no pagan el impuesto. Por ello se considera que las cuotas del Seguro Social son verdaderas contribuciones especiales por los servicios de previsión social. (11)

F.- Analogías y diferencias entre el Impuesto, Derechos y Contribuciones Especiales. - Las analogías entre las tres figuras tributarias, son:

10) Margain Manautou.- Obra Citada.- Pag. 127

11) Margain Manautou.- Obra Citada.- Pag. 127.

- a).- Las tres deben establecerse en una Ley formalmente Legislativa; y
- b).- Las tres se establecen con el carácter de obligatorias.

Las principales diferencias entre las tres figuras son:

- a).- El impuesto se establece para satisfacer servicios públicos generales indivisibles y cuando el interés público lo reclame para -satisfacer servicios públicos generales divisibles y servicios públicos particulares; la tasa o derecho se exige en la prestación de servicios públicos particulares, y la contribución especial, se exige en la prestación de servicios públicos generales divisibles.
- b).- El impuesto se paga sin recibirse servicio o beneficio, directo e inmediato; la tasa o derecho se paga a cambio de un servicio y la contribución especial se paga por un beneficio obtenido.
- c).- El impuesto puede contener, como cantidad a pagar, una tasa, cuota o tarifa progresiva o regresiva; la tasa o derecho tiene como cantidad a pagar, una cuota fija que excepcionalmente es proporcional y la contribución especial, es proporcional y excepcionalmente es de cuota fija. (12).

CAPITULO III

APORTACIONES AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

1.- LEY DEL INFONAVIT.

A.- Antecedentes.

B.- Funciones del Instituto.

C.- Organos.

D.- Patrimonio del Instituto.

E.- Obligaciones.

F.- Pago.

G.- Sanciones.

2.- NATURALEZA DE LAS APORTACIONES AL INFONAVIT.

A.- Es una prestación establecida en la Ley.

B.- Es de carácter general y obligatorio.

C.- Se genera por la ejecución de una obra pública o la prestación de un servicio público de interés general.

D.- Existe un beneficio a personas concretamente determinadas.

3.- DEFINICION.

4.- LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES EN LA LEGISLACION FISCAL MEXICANA.

CAPITULO III

APORTACIONES AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

1.- LEY DEL INFONAVIT.

A.- Antecedentes.

He de referirme nuevamente a los supuestos legislativos de la Ley - del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La participación del Estado Mexicano en diversas esferas de la vida nacional, ha sido una consecuencia directa del proceso revolucionario, que gestándose históricamente aflora en 1910, animado por las aspiraciones populares de progreso.

En la Constitución Política de 1917, quedaron plasmadas dichas aspiraciones, convertidas en compromisos sociales cuyo cumplimiento da lugar a las instituciones, que desde entonces rigen la vida mexicana.

Así, en materia de vivienda, el Artículo 123 de la Constitución, que

norma las relaciones obrero-patronales, ya contiene cierta obligatoriedad de las empresas de proporcionar vivienda a sus trabajadores, aunque sólo en aquellos casos en que las empresas sobrepasaban cierto número de empleados o distaban de las localidades urbanas.

Como fuera de dicha disposición quedaban numerosos trabajadores y estratos de la sociedad; el Estado, al ir creando sus instituciones, facultó algunas de ellas para actuar en el campo de la vivienda popular, en concordancia con las condiciones sociales prevalecientes.

En el año de 1925, marca el inicio de la etapa constructiva de la Revolución Mexicana, cuando se consolida y se sientan las bases institucionales sobre las que habría de sustentarse el desarrollo. Ya desde entonces fue preocupación del gobierno la escasez de viviendas decorosas a un precio accesible a la mayoría de la población.

Por esta razón se han canalizado, en forma creciente, recursos presupuestales y se ha promovido la participación de otros sectores de la colectividad interesados en la construcción de viviendas, vinculando al problema las atribuciones legales de las entidades del sector público y otras disposiciones respecto al sector privado.

El primer esfuerzo consistente por encuadrar las acciones del sector -

público, y encauzar al sector privado interesado en la construcción de viviendas populares, fue la creación del Instituto Nacional de la Vivienda en 1954.

Las funciones que el Instituto tenía encomendadas eran las de coordinar las actividades que en cuanto a habitación efectuaran los organismos oficiales; la realización de investigaciones periódicas para valorar las necesidades y demanda de habitaciones, tanto en el medio urbano como en el rural, sugerir medidas para la regeneración de zonas decadentes; proponer normas y políticas para la construcción de viviendas económicas, edificios multifamiliares y colonias obreras; preparar personal especializado en la planificación urbana y rural, en la construcción y coordinación de obras.

Los recursos del Instituto, fueron siempre insuficientes para lograr una acción eficaz y determinante, en la cual fincar una política global de coordinación. El total de viviendas construidas por el Instituto Nacional de la Vivienda, desde su creación hasta 1971, fue de 11,986 distribuidas en toda la República.

A partir de marzo de 1971, el Instituto Nacional de la Vivienda, dejó de existir por la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), que asumió las funciones y responsabilidades del Instituto Nacional de la Vivienda.

Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. Objetivos y funciones.- Una de las primeras iniciativas de Ley del actual Régimen que fue presentada al Congreso, es la del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

Aprobada la Ley que lo crea, INDECO inició sus actividades en marzo de 1971, de acuerdo con los objetivos y atribuciones establecidas en dicha Ley.

También en cumplimiento a la norma Constitucional entró en vigor el día 24 de abril de 1972, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que creó un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículo 2o. de la Ley del INFONAVIT).

Según el Artículo 123-XII-A Constitucional, antes mencionado, la Ley que crea al Instituto es de utilidad social y de observancia general en toda la República, teniendo por fin regular las normas y procedimientos conforme a los cuales, los trabajadores podrán adquirir en propiedad casas habitación.

Técnicamente el Instituto es un organismo público descentralizado, ya que su creación obedece a la idea de que sea una corporación pública la encargada de atender en forma autónoma un servicio público que satisfaga una necesidad colectiva de los trabajadores, como es obtener crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas.

Sin embargo su vigilancia no quedará sujeta a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, sino a la supervisión directa de la Secretaría de Hacienda sobre programas financieros anuales y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en cuanto al registro contable y auditoría interna del propio Instituto (Art. 66 Ley INFONAVIT).

Por lo que respecta a su integración, el Instituto, atendiendo a sus finalidades funciona como un organismo de seguridad social en materia de habitaciones para los trabajadores, estructurándose en la misma forma que el Instituto Mexicano del Seguro Social, o sea fundándose en la participación tripartita de los sectores gubernamental, obrero y patronal (Art. 7o. Ley INFONAVIT).

B.- Funciones del Instituto.

- 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 (Artículo 3o. Ley INFONAVIT).

C.- Organos.

En los términos del Artículo 6o. de la Ley del propio Instituto, los órganos son:

La Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

La Asamblea General.- Es el órgano supremo de Gobierno del Instituto encargado de ejercer la función deliberadamente para crear los reglamentos de observancia general, las reglas para el otorgamiento de los créditos y para la administración de los depósitos constituidos de los patronos, así como pa-

ra aprobar su presupuesto de gastos (Art. 10 del INVONAVIT).

En cuanto a su integración, 45 miembros la componen, designados 15 por el Ejecutivo Federal, 15 por organizaciones nacionales de trabajadores y 15 por organizaciones nacionales patronales (Art. 7o. Ley INFONAVIT).

El consejo de Administración.- El Consejo está encomendado a decidir sobre la inversión de los fondos del Instituto; aprobar los nombramientos del personal directivo y de los Delegados regionales; presentar a la Asamblea General para su aprobación, los presupuestos de ingresos y egresos, los programas de financiamiento, los estados financieros, y el informe de actividades anuales, - así como otras funciones igualmente decisivas para el correcto funcionamiento del Instituto (Art. 16 de la Ley INFONAVIT).

En cuanto a su integración, 15 miembros lo forman distribuidos equitativamente entre los sectores Gubernamental, Obrero y Patronal, de tal manera que corresponde designar 5 personas a cada uno de ellos (Art. 12 del INFO-NAVIT).

Comisión de Vigilancia.- Le corresponde la función de supervisión de las operaciones y manejos de recursos y la designación del auditor externo encargado de auditar y dictaminar los estados financieros del Instituto (Arts. 18, 19 y 20 de la Ley INFONAVIT).

La Comisión de Vigilancia se integra con nueve miembros, tres por cada una de las representaciones (Art. 17 de la Ley de dicho Instituto).

El Director General.- Es el apoderado jurídico del Instituto, con facultades para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, correspondiéndole presentar los informes de actividades mensuales y anuales, los Presupuestos de Ingresos y Egresos, estados financieros y la ejecución de todos los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración (Art. 23 Ley del Instituto).

Su designación es a propuesta del Presidente de la República por la Asamblea General.

D.- Patrimonio del Instituto.

De acuerdo con la Ley, su patrimonio se integrará con las aportaciones que deberán hacer los patrones para constituir el Fondo Nacional de la Vivienda. La obligación de pago se genera a partir del 1o. de Mayo de 1972, calculándose que en el ejercicio dichas aportaciones ascendieron a la suma de 2,000 millones de pesos.

En segundo lugar, se integrará con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios, que el Gobierno Federal proporcione al mismo Instituto. En cuanto al numerario, la aportación por el año de 1972 ascendió a la canti-

dad de 1,500 millones de pesos otorgados con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que fue reformado y adicionado por Decreto el 24 de Abril pasado.

Los servicios que proporcionará el Gobierno Federal, consistirán en atender la recaudación de las aportaciones y descuentos a través de las Oficinas Federales de Hacienda o de los organismos autorizados por la Secretaría de Hacienda.

Además, el Gobierno Federal otorgará subsidios con cargo a los Impuestos Federales del Timbre y sobre la Renta, que gravan los contratos de compra venta de inmuebles y en ese sentido se ha adicionado el Presupuesto de Egresos Federal.

Por último, el Instituto verá integrado su patrimonio con los bienes y derechos que adquiriera bajo cualquier título y con los rendimientos derivados de la inversión de sus recursos en el otorgamiento de créditos a los trabajadores. Sobre este particular, se limitan sus facultades, pues sólo podrá realizar inversiones en bienes muebles. (V.gr. valores de renta fija o inmuebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines, obligándose a vender estos últimos en un término de seis meses, cuando los adquiriera en adjudicación o repción de pago. (Artículo 5o. de la Ley).

E.- Obligaciones

Las obligaciones que surgen para los patrones, son las siguientes:

a).- Inscribirse e inscribir a sus trabajadores ante el Instituto, utilizando al efecto los registros fiscales en los avisos correspondientes. La oportunidad en que deben darse los avisos de altas y bajas de los trabajadores, modificaciones de salario y demás datos, serán fijados por el Instructivo que deberá expedir el Consejo de Administración.

b).- Entregar una aportación equivalente al 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, que serán destinados al Fondo de la Vivienda para los trabajadores.

c).- Hacer los descuentos sobre los salarios de aquellos trabajadores que hayan obtenido créditos del Instituto para la compra, construcción, reparación o mejoramiento de sus casas-habitación.

d).- Al concluir la relación laboral, deberá entregar al trabajador una constancia de la clave de su registro ante el Instituto (Artículo 29 y siguientes de la Ley del Instituto).

F.- Pago

En relación a estas obligaciones por lo que se refiere a los patrones, esencialmente se trata de aquellas derivadas de la relación laboral; sin embar-

go, para los efectos de su entero cobro, tienen el carácter de fiscales.

El cumplimiento de estas obligaciones.- Siendo el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, el encargado de administrar las aportaciones y descuentos, se le ha conferido de una naturaleza peculiar. Es definido al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo fiscal autónomo y por tanto, se encuentra facultado para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro, (Artículo 30 y 31 de la Ley del Instituto).

Con fundamento en esas determinaciones fiscales, las Oficinas Recaudadoras Federales tendrán la atribución de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución para cobrar los créditos no cubiertos en su oportunidad, con la posibilidad de exigir el pago de recargos de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación.

G.- Sanciones

Serán aplicables a los patrones que falten al cumplimiento de sus obligaciones. La Ley determina en forma genérica, que las infracciones cometidas por los patrones en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto, se castigará con multas de \$ 100.00 a \$10,000.00.

La Ley define como delito equiparable al de defraudación fiscal, - con penas de tres meses a seis años y de tres meses a nueve años de prisión, según sea el monto de lo defraudado, a los actos realizados por aquel patrón que haciendo uso de engaño, aprovechando el error, simulando algún acto jurídico ocultando datos, omita total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos respectivos.

Estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la que solamente dejará de aplicarlas, cuando los patrones enteren espontáneamente las aportaciones y descuentos correspondientes.

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

2.- NATURALEZA DE LAS APORTACIONES AL INFONAVIT.

Según elementos de juicio expuestos en capítulos anteriores, primero citaremos las características de las contribuciones especiales, para comentar posteriormente las características de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; y frente a ellas, demostrar que es una verdadera contribución especial.

- A.- Es una prestación establecida en la Ley.
- B.- Es de carácter general y obligatorio.
- C.- Se genera por la ejecución de una obra pública o la prestación de un servicio público de interés general.
- D.- Existe un beneficio a personas concretamente determinadas.

Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda tienen las siguientes características:

A.- Son prestaciones que están establecidas en la Ley Federal del Trabajo (Título cuarto, capítulo tercero de la citada Ley, así como los artículos 97, 110 y 782 de dicho Ordenamiento). Al respecto, se opina que su inclusión en dicho Ordenamiento fue inadecuada toda vez que no se refiere a los aspectos regulados por la misma como son las relaciones obrero patronales; siendo ésta una auténtica figura jurídico tributaria, debiendo insertarse en la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda.

Dichas cuotas están contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación, en la cual se hacen aparecer los renglones correspondientes a las leyes fiscales que se desea mantener en vigor; colocando dichas aportaciones después de los Impuestos y antes de los Derechos.

B.- La obligación de aportar es de carácter general ya que la Ley la impone a todos los patrones. En virtud de la reforma Constitucional se pretende ampliar la obligación patronal de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, de tal manera que se extienda en forma generalizada a todos aquellos que empleen los servicios subordinados de un trabajador, pues la disposición derogada sólo obligaba a aquellas empresas ubicadas fuera de las poblaciones o las que es tuvieran establecidas dentro de ellas, siempre y cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien.

El pago de esta aportación es de carácter obligatorio. En el momento en que el Estado presta un servicio público de interés general, cuyo costo debe ser sufragado por el beneficiario, surge a cargo de éste la obligación de pagarlo. Ese deber deviene más bien del hecho de que una vez que el empresario ha coincidido en la situación prevista por la Ley como hecho generador del crédito fiscal, su pago es obligatorio y no potestativo.

C.- Esta figura jurídica tributaria, se utiliza para la satisfacción de los gastos que se originan por la prestación de servicios públicos de interés general; ya que mediante ellos se procura la incorporación de un sector importantísimo de la población a las obligaciones económicas que supone la tenencia de tierra, así como rescate de terrenos urbanos que cobijan actualmente a la población marginada, dándose mayor aprovechamiento de los servicios urbanos y la debida ubicación y correlación entre zonas de trabajo y zonas de habitación

creación de un amplísimo mercado de obra de mano; solución permanente a las crisis periódicas que padece nuestra Industria de la Construcción, la cual, sin duda, presentará una curva constante y ascendente de la productividad, pero que en forma específica favorece a los empresarios ya que su obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, ha sido substituida por la aportación del 5% al Instituto.

D.- Esta aportación se utiliza para la satisfacción de necesidades de previsión social, puesto que se otorgan de manera generalizada por todos los patrones, y se traducen en servicios de beneficio colectivo, siendo equitativo que quienes como consecuencia de ello obtienen un beneficio específico como son los patrones, retribuyan proporcionalmente tal beneficio o contribuyan en la misma forma con parte del gasto por la utilidad económica que experimentan con motivo del desarrollo de una actividad administrativa; porque les será administrado en lo particular según la Ley del Instituto que lo reglamenta; estando específicamente referidos por la misma los obligados y los servicios de interés general, por cuyo medio pretende el Estado la estabilidad social y la economía del núcleo de población que tienen el carácter de beneficiarios y que son determinados individualmente en los casos de aplicación de las disposiciones de la propia Ley. Siendo ésta la razón, por la que se considera que son los patrones quienes provocan el gasto público invertido en la implantación, mantenimiento y suministro del Instituto.

En virtud de lo cual, el trabajador posee un amplio y completo derecho social al ser atendido por la sociedad en todas sus contingencias individuales o familiares que determinen una involuntaria insuficiencia o inexistencia de salarios para atenderlas; y las distintas prestaciones, subsidios y ayudas, no son sino una parte de un sistema protector.

De manera que las reformas Constitucional y las promovidas a la Ley Federal del Trabajo, en cuanto a la regulación de la obligación patronal de contribuir para la constitución y operación de un Fondo Nacional para la Vivienda, vino a modificar la naturaleza de las obligaciones que los empresarios tienen respecto a sus trabajadores en materia de habitación:

a.- Se suprimen las molestias que habrían derivado de la discusión sobre la forma y los términos de cumplir las obligaciones por medio de convenios.

b.- Se crea un sistema más generalizado, en el que concurrirán todos los empresarios con sus aportaciones, substituyendo el sistema fragmentado e individualizado de cada empresa.

c.- Se les libera de toda obligación para con sus trabajadores de dotarlos de habitaciones, mediante la aportación del 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

3.- DEFINICION.

En consecuencia, con los elementos citados se puede concluir que las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, son verdaderas contribuciones especiales y pueden definirse de la siguiente manera: Son las aportaciones proporcionales y equitativas que como contribución al gasto que ocasionó, es debida al Estado por los patrones como sujetos del régimen obligatorio de previsión social y que para su beneficio establece la Ley.

4.- LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES EN NUESTRA LEGISLACION FISCAL MEXICANA.

Nuestro derecho positivo tributario no reconoce a las contribuciones especiales categoría tributaria autónoma, sino que aquellas exacciones que doctrinalmente pueden reputarse como contribuciones especiales se les clasifica ya sea como Impuestos, ya como Derechos.

Por consiguiente si la contribución especial es una auténtica figura jurídica tributaria, para que la Legislación Fiscal la incorpore, no será necesario reformar la Constitución, puesto que dentro del término contribución quedan comprendidas las tres figuras jurídicas tributarias, o sean, los Impuestos, los Derechos y la Contribución Especial.

Por las razones apuntadas, la importancia y el futuro de las contribuciones especiales en los Estados modernos, es de más trascendencia de la que le conceden los teóricos del Derecho Fiscal o los legisladores, pues tienen muchas, tanto en el orden económico, como en el social, ya que esta fuente de ingresos públicos, en la que se trata de alcanzar, fomentar, prevenir la seguridad y el orden público, a través de un control individual de los miembros de la comunidad, cuando éstos por sí mismos no evolucionan y progresan al nivel conveniente para que no queden postergados, ni rompan con la armonía de la colectividad; persiguiéndose, además, la responsabilidad y solidaridad obrero-patronal, que deben participar al menos retribuyendo o contribuyendo al gasto público que hace el Estado por su bienestar.

CONCLUSIONES

- 1.- De acuerdo con la fracción XII del apartado "A", del artículo 123 Constitucional, los patrones tienen obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas.
- 2.- En virtud de la Reforma Constitucional, se modificó la naturaleza de las obligaciones que los empresarios tienen respecto a sus trabajadores en materia de habitación; sustituyendo el sistema fragmentado e individualizado de cada empresa.
- 3.- Se liberó a los patrones de toda obligación para con sus trabajadores, de dotarlos de habitaciones, mediante las aportaciones que éstos hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda.
- 4.- Esta aportación será del 5% del salario ordinario de sus trabajadores, para constituir depósitos y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.
- 5.- La participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, a la que se le otorgaron préstamos para la adquisición, construcción, repara-

ción y mejoramiento de sus habitaciones.

- 6.- Las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, son verdaderas contribuciones especiales, ya que reúne las características propias de este tributo y que son:
 - A.- Es una prestación establecida en la Ley.
 - B.- Es de carácter general y obligatorio.
 - C.- Se genera por la prestación de un servicio público de interés general.
 - D.- Existe un beneficio a personas concretamente determinadas.
- 7.- Dentro de la doctrina, como en el ámbito del Derecho Positivo Tributario, la contribución especial es una figura jurídica tributaria perfectamente diferenciable del impuesto y de los derechos.
- 8.- La contribución especial debe ser considerada como una figura jurídica tributaria autónoma, debido al movimiento de fondos a que da lugar, por su carácter redistributivo de la renta nacional y la transferencia de renta de los mejores situados económicamente a los menesterosos.
- 9.- No es necesario reformar la Constitución puesto que dentro del término "contribución" quedan comprendidas las tres figuras jurídicas tributarias, o sean los impuestos, derechos y la contribución especial.

"BIBLIOGRAFIA"

- 1.- AHUMADA GUILLERMO. - "Tratado de Finanzas Públicas".
Imprenta de la Universidad de Córdoba. - 1956.
- 2.- ANDREOZZI MANUEL.- "Derecho Tributario Argentino".
Tipografía Editora Argentina.- Buenos Aires. - 1951.
- 3.- BERLINI ANTONIO. - "Principios de Derecho Tributario".
Editorial Derecho Financiero.
- 4.- BIELSA RAFAEL. - "Compendio de Derecho Público".
Depalma. - Buenos Aires. - 1952.
- 5.- BRISEÑO RUIZ ALBERTO. - "Conferencia Habitaciones para los Trabajadores". - 1972.
- 6.- DALTON HUGH. - "Principios de Finanzas Públicas".
Ediciones Arayú. - Buenos Aires. - 1953.
- 7.- FLORES ZAVALA ERNESTO.- "Finanzas Públicas Mexicanas".
Editorial Porrúa Hermanos. - México, D. F. - 1947.
- 8.- GIANNINI ACHILLE DONATO. - "Instituciones de Derecho Tributario". - Editorial de Derecho Financiero. - Madrid. - 1957.

- 9.- GIULANI FONROUGE.- "Derecho Financiero".
- 10.- HERNANDEZ OCTAVIO. - "Derecho Bancario Mexicano". Tomo II.
México - 1956.
- 11.- LUIGI EINAUDI. - "Principios de Hacienda Pública".
Aguilar Editores. - Madrid. - 1958.
- 12.- MARGAIN MANAUTOU.- "Introducción al Estudio del Derecho Tribu
tario Mexicano".
- 13.- SCHMÖLDERS GUNTER. - "La Ciencia de la Hacienda".
Ley de Ingresos de la Federación.
Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.
Ley de Hacienda del Estado de Sonora.
Código Fiscal de la Federación.