



172
24

Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLÁN"

El Carácter Fiscal de las Aportaciones al Infonavit

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MA. CONSUELO LOZOYA RODRIGUEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Acatlán, Edo. de Méx. Abril de 1991





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N T R O D U C C I O N

Quiero hacer manifiesto, que el tema elegido, implica un verdadero reto profesional, ya que el estudio al que someto al Instituto del -- Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es desde un ángulo- estrictamente fiscal, respetando la naturaleza y fines eminentemente sociales que emanan del artículo 123 apartado "A" fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que fueron la inspiración para que el legislador estableciera el derecho a la vivienda.

Asimismo, con el presente trabajo, pretendo materializar la experiencia que a través de casi una década de laborar al servicio del INFO- NAVIT he adquirido, y que me permiten hacer un análisis más objetivo de- las obligaciones que tienen los patrones, así como sus repercusiones en- materia fiscal.

Por ello el primer punto a tratar es: las aportaciones a que la - Constitución Política, la Ley Federal del Trabajo y la propia Ley del -- INFONAVIT, obligan a enterar para la constitución de un FONDO NACIONAL - DE LA VIVIENDA para los trabajadores, y que es la fuente de ingresos en- que se ampara el Instituto para lograr sus fines. Cabe señalar que este- tipo de aportaciones no son voluntarias, ni contractuales; sino obligato- rias y generales para todos los patrones, sean personas físicas o mora- les, es aquí donde vemos como el legislador le dió el carácter de obliga- toriedad a este tipo de aportaciones, mismo que tienen los impuestos.

Es precisamente, las aportaciones y su naturaleza fiscal, el tema medular en el presente trabajo, mismo que analizaré en forma sistemática y responsable, dejando establecido el sistema generalizado y obligatorio por el cual se justifica el carácter fiscal de las obligaciones habita- cionales.

EL CARACTER FISCAL DE LAS APORTACIONES AL INFONAVIT.

- CAPITULO 1. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL AL INFONAVIT.
- 1.1. CONCEPTO DE CONTRIBUCION.
 - 1.2. CARACTERISTICAS DE LA CONTRIBUCION.
 - 1.3. CLASIFICACION DE LAS CONTRIBUCIONES.
 - 1.4. LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO DE LAS CONTRIBUCIONES.
 - 1.5. VISION HISTORICA Y DOCTRINARIA DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.
 - 1.6. LA LEY COMO FUENTE DE LAS OBLIGACIONES PARA EFECTUAR APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL AL INFONAVIT.

CAPITULO 1. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS APORTACIONES AL INFONAVIT.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), fué creado por mandato de ley, ya que obedece a motivos de solidaridad social inspirados en el bienestar común que persigue el Estado y que es evidente respecto a uno de los problemas más graves que vive nuestro País, que es la necesidad de una vivienda digna.

El establecimiento del INFONAVIT, organismo destinado no a solucionar el problema habitacional, ya que sería difícil de lograr, pero si tratar de reducirlo, fué precedido por importantes reformas legislativas que dieron comienzo en la modificación del contenido de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que culminaron con la publicación de la Ley del Instituto en cuestión, en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

En base a lo anterior, se presenta en el proceso de creación del INFONAVIT, la realización de un somero estudio sobre la problemática nacional en materia de vivienda, lo cual constituyó uno de los pasos más positivos para remediar los interminables males que padece nuestra Nación.

Se realizó una revisión al llamado en ese entonces Programa Financiero de Vivienda y a los Organismos FOVI y FOGA; proponiendo concretamente una Política Integral de Vivienda basada primordialmente en los siguientes puntos:

- "a) El establecimiento de una sólo política nacional de vivienda que evite el dispendio de recursos y la multiplicidad de esfuerzos.

b) La creación de reservas territoriales, destinadas al desarrollo urbano, y en especial, a la construcción de viviendas, con objeto de reducir la especulación que actualmente se confronta en el comercio de la tierra. " (1)

También se sometió a consideración las sugerencias que podrían denominarse "Proyecto de Trabajo para Afronter el Déficit Nacional de Vi- -vienda", y que fueron:

- "a) Afectación de predios públicos para ser destinados a la construcción de habitaciones familiares y multifamiliares.
- b) Aportación de la infraestructura mínima de servicios urbanos: agua, luz, vías aptas para la operación de -medios masivos de comunicación, etc.
- c) Liberación de los impuestos del timbre y traslación de dominio, así como simplificación y descentraliza--ción de los trámites relativos a permisos y concesión por grupos."

El financiamiento de la habitación popular, podría apoyarse en las siguientes fuentes:

(1) Serie de Documentos, Nº 1, Confrontación sobre Problemas Económicos. Editado por - la Secretaría de la Presidencia de México, 1971, página 54.

- "a) Participación de quienes vayan a habitar la vivienda.
- b) Revisión del sistema de crédito para financiamiento de la vivienda popular, a fin de habilitar a las capas más numerosas de la población como sujetos de crédito, rodeadas de las medidas de garantía más pertinentes, por ejemplo, hipotecaria, así como un sistema ágil de transferencia de la propiedad que permitan al programa cumplir con su misión social.

Otras líneas de financiamiento complementario podrían ser:

- 1) Aprovechamiento de recursos internacionales, a través de créditos con baja tasa de interés y largo plazo -- con destino fideicomitido a las finalidades habitacionales, siempre y cuando puedan pagarse sin deterioro de la economía nacional.
- 2) Uso del financiamiento de proveedores, que sería accesible en operaciones de gran volumen y dentro de programas a largo plazo y mediano plazo.
- 3) Utilización de los fondos bancarios en disponibilidad ya afectos al servicio de programas de habitación.

La observación de las medidas que se proponen, permitirían obtener los siguientes resultados:

- a) Aprovechamiento del excedente de fuerza de trabajo -- disponible, mediante el aumento de fuentes de ocupación.
- b) Aprovechamiento de la capacidad marginal de operación de la planta industrial nacional, que sería provocado por el aumento de la demanda interna, que necesariamente se registraría, muy especialmente en sectores empresariales nacionales, (o lo que significaría un aceleramiento de la producción sin necesidad de recurrir a importaciones y a tecnologías extranjeras)." -
(2)

La Confederación de Trabajadores de México, a través de su Secretario General, destacó "que los miembros del Sector Obrero, presentes en -- esa reunión, insisten en que se integre una Gran Comisión con representantes de las tres partes del Sector Oficial, del Sector Patronal y del Sector Obrero" (3), a fin de avocarse al estudio exhaustivo de los problemas cuestionados.

Por último, el Presidente del Congreso del Trabajo, presentó a la consideración del C. Primer Magistrado de la Nación, las siguientes proposiciones:

"El sector obrero, por conducto de sus Representantes en esta Junta, proponen al Licenciado Luis Echeverría Alvarez, Presidente de la Repú

(2) Serie de Documentos, Nº 1, Op.Cit., páginas 58 y 59
(3) Serie de Documentos, Nº 1. Op.Cit., página 116.

blica de los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente:

- PRIMERO. Que se constituya una Gran Comisión Nacional Tripartita, formada por los Sectores Gubernamental, Empresarial y Obrero, para estudiar las conclusiones que con tienen las ponencias presentadas por éstos dos últimos sectores y los demás problemas que se susciten -- con este motivo.
- SEGUNDO. Que dicha Comisión se subdivida en las comisiones técnicas que sean necesarias para estudiar en detalle ca da una de las proposiciones.
- TERCERO. Terminados los trabajos de cada comisión técnica, serán sometidos a la Gran Comisión, en sesión plenaria, a fin de que sean aprobados y se propongan directamen te al C. Presidente de la República.
- CUARTO. Que el Presidente de la República determinará en su - oportunidad, la conveniencia de darle carácter de per manente a la Comisión que se propone en el primer pun to de este documento." (4)

El C. Presidente de la República, aceptó la invitación del Sector Obrero, y designó como Representantes del Gobierno Federal a los Secretarios del Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Crédito Público, Indus-

tria y Comercio, Procurador General de la República y Director del Instituto de la Vivienda y del Desarrollo de la Comunidad Rural.

"Ruego a los Señores Representantes del Sector Empresarial y del Sector Obrero, que en el curso de la presente semana designen a sus representantes, con la finalidad de que a fines de mayo o a principios de junio, los representantes de las tres partes se reúnan y redacten un pequeño reglamento para que hagan sus reuniones ordenadas y periódicas y para que esa Comisión, así integrada, tan luego como vaya obteniendo frutos de su trabajo y de su esfuerzo, nos invite a reunirnos en una junta como ésta, para que vayamos así resolviendo los problemas que ahora apenas han sido esbozados." (5)

Por orden del C. Presidente de la República Mexicana, el día 17 de mayo de 1971 se creó la Comisión Nacional Tripartita emanada del Congreso Nacional del Trabajo de ese mismo año, integrada por diez representantes de los empresarios y cinco representantes del Gobierno Federal, habiéndose designado como Presidente de dicha Comisión Nacional Tripartita al C. Secretario de Trabajo y Previsión Social, a fin de presentarle al Primer Magistrado las recomendaciones estimadas para la tramitación y resolución de los problemas del país.

Al rendir su informe de trabajo la Comisión Nacional Tripartita, propuso en concreto al Presidente de la República, el Proyecto de Reformas al Artículo 123 apartado "A" fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de que lo elevara a grado de-

(5) Serie de Documentos, Nº 1. Op.Cit., página 119.

iniciativa y lo presentara al Congreso de la Unión, para el proceso legislativo correspondiente.

La iniciativa fue presentada al Congreso de la Unión por parte del C. Presidente de la República Mexicana, el 22 de diciembre de 1971.

Una vez discutido y aprobado totalmente el proyecto, fue remitido al C. Representante del Poder Ejecutivo Federal, por lo que, de inmediato procedió él mismo, en cumplimiento a lo ordenado en la fracción I del artículo 89 de nuestro Código Político, a hacer la promulgación respectiva de la declaratoria de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, que se le turnó para tal efecto y por medio del cual, se reformó la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 del propio Ordenamiento y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de febrero de 1972.

La fracción reformada, extendió sus beneficios y obligaciones en general a los trabajadores y empresarios respectivamente, siempre y cuando existiera una relación laboral entre ambos; dicha obligación es de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas en beneficio de la clase trabajadora, la cual se cumplió mediante la creación del INFONAVIT, que es un fondo financiero equitativo, dinámico y generalizado, mismo que tiene una integración tripartita para que administre los recursos provenientes de las aportaciones patronales y que es capaz de enfrentar los requerimientos en materia de vivienda.

La anterior reforma tuvo como consecuencia que se modificara la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del precepto ya mencionado.

Por lo que el 24 de abril de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a los artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive.

Proponiendo principalmente que los trabajadores dispongan de una - aportación fija, que los patrones harán en su favor para tener acceso a - los créditos que les serán otorgados por el INFONAVIT.

Los artículos 97 y 110, forman parte de las medidas legales que -- tienden a proteger el salario de los trabajadores, mencionando en forma - explícite los caos en que pueden estar sujetos a descuentos en la frac- - ción III de ambos.

ARTICULO 136. Suprimió las restricciones contenidas en la Ley La- boral de 1970, estableciendo la obligación general a todos los patrones - de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Tal obligación se cumple con las aportaciones que los patrones efectúan al -- INFONAVIT; cabe señalar que en su origen en 1972, el cálculo de las apor- taciones era sobre los salarios ordinarios, y a partir de la reforma pu- blicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de febrero de 1982, - se modificó simplemente por salario, concepto que la doctrina y la juris- prudencia han denominado salario integrado.

De los artículos 137, 138, 139 y 140, reiteran lo dispuesto por el artículo 123 fracción XII apartado "A" de nuestra Carta Magna, señalando- los sistemas de financiamiento, la administración del Fondo Nacional de - la Vivienda, los procedimientos, formas y coordinación que el INFONAVIT - empleará en la tarea que le fué otorgada por el Ejecutivo Federal.

En el precepto 141, se contiene uno de los principales aspectos relacionados con los objetivos del INFONAVIT; que es el de entrega de fondo de ahorro, el cual surtirá efectos legales en los casos de trabajadores - que terminen una relación laboral, tengan 50 años cumplidos, por jubila- ción, por incapacidad total permanente, por incapacidad parcial permanen- te, por invalidez definitiva y por muerte.

El artículo 142 señala que cuando una empresa se componga de va- - rias sucursales, se extiende la obligación a cada una de ellas y a la em- presa en total.

El artículo 143, es una de las disposiciones más importantes en relación con el 136, estableciendo la forma de integración del salario y -- señalando los conceptos que no forman parte para efectos de aportar al -- INFONAVIT.

El 144 señala un tope máximo de 10 veces de salario mínimo de la - zona o área geográfica donde se encuentre ubicada la empresa, como base - individual para el pago de aportaciones.

El 145 establece que los créditos que otorgue el INFONAVIT, esta-- rán cubiertos por un seguro en caso de incapacidad total permanente o de- muerte, liberando al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones.

Los preceptos 146 y 147, excluyen del régimen habitacional a los - trabajadores domésticos, los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio.

El 148, prevé que el Ejecutivo Federal, facilitará la aportación - de las empresas que se encuentren dentro del marco establecido por la Ley Federal para el Fomento a la Microindustria.

El artículo 149, establece los lineamientos generales para la distribución de los recursos del INFONAVIT, señalando que será en forma equitativa en todo el país.

Los numerales 150 y 151, precisan claramente que cuando el patrón-proporcione a sus trabajadores habitación en comodato o en arrendamiento, no lo exime de la obligación de aportar al INFONAVIT, asimismo en los casos cuando un trabajador haya sido favorecido con un crédito de vivienda.

Los artículos transitorios. El primero establece la vigencia de -- las reformas; el segundo, la obligación de efectuar las aportaciones que--señala el artículo 136; y el tercero, precisa que las empresas que con anterioridad a la creación del INFONAVIT, estén otorgando prestación en materia habitacional, la seguirán dando, siempre y cuando dicha aportación--sea igual o mayor al 5%, y en los casos que sea menor, la diferencia la - enterarán al Fondo Nacional de la Vivienda.

Ahora bien, corresponde precisar que la obligación de aportar al - INFONAVIT, es una obligación impositiva para todas las empresas que se enuentren dentro del supuesto que establece la ley, señalando principalmente que el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la contribución será de manera proporcional y equitativa como lo dispongan las leyes reglamentarias, en este -

caso la Ley del INFONAVIT y el Código Fiscal de la Federación. Lo anterior nos lleva a realizar un análisis de las contribuciones que menciona el Código antes citado, para establecer la naturaleza fiscal que el Legislador otorgó a las aportaciones de este Instituto.

1.1. CONCEPTO DE CONTRIBUCION.

CONTRIBUCION. Es la aportación de carácter obligatorio que se establece en una Ley con características particulares. Cantidad que se paga para algún fin específico o que se impone para las cargas que tiene que soportar el Estado. Sinónimo de tributo.

Los tratadistas del Derecho Tributario ofrecen diversas definiciones de las contribuciones. Citaremos algunas de las más importantes.

Para M. Andreozzi, las contribuciones son "obligaciones de Derecho Público, a cuya constitución concurre la voluntad del administrado y cuyos límites están determinados por la correcta aplicación de los principios constitucionales y los de la capacidad de la potestad tributaria que los aplica. " (6)

Cavalconti, manifiesta que "para mantener los servicios y atender a las múltiples necesidades y cargas que pesan sobre el Estado, éste pre-

(6) Andreozzi M. Derecho Tributario Argentino. Edit. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1951, página 69.

cisa de medios financieros indispensables; el medio normal, agrega, a que pueda recurrir el estado es a los tributos o a la prestación en dinero de los ciudadanos de acuerdo con el sistema fijado por la Ley, siendo los impuestos y las tasas las principales fuentes de renta del Estado." (7)

Bonnard, señala que "las finanzas públicas tienen por objeto los - medios por los cuales el Estado se procura el numerario necesario para pagar los gastos de servicios públicos." (8)

Humberto Briseño Sierra, considera que "la contribución es el pago de una cuota, destinada a cubrir las cargas o gastos del Estado; su antecedente ideológico es el repartimiento entre los asociados o miembros de una comunidad, del monto de las erogaciones implicadas en la consecución del fin para el que se establece la Asociación; cuando los gastos atañen a la empresa del Gobierno; las contribuciones no pueden preverse como - - prestaciones voluntarias; por ende, la aportación obligatoria es exigida por el poder público y se convierte en un impuesto." (9)

Giuliani Fonrouge, define al tributo como "una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que dá lugar a relaciones jurídicas de derecho." (10)

-
- (7) Citado por Gianini A.D. Instituciones de Derecho Tributario. Edit. De Derecho Financiero. Madrid, España. 1957, página 46.
- (8) Citado por Frega G. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México. 1958. página — 359.
- (9) Briseño H. Derecho Procesal Fiscal. Edit. Antigua Librería Robledo. México. 1976. página 23.
- (10) Giuliani F. Derecho Financiero. Edit. Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1969. T.I. página 257.

Jarach, define al tributo como "una prestación pecunaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo." (11)

Para Miguel Valdez Villarreal, la contribución es "una aportación de bienes de los particulares para los fines públicos, es decir, para -- los fines de la sociedad, organizada en gobierno en que conviven." (12)

1.2. CARACTERISTICAS DE LA CONTRIBUCION.

Las contribuciones son prestaciones obligatorias establecidas en Ley como reconoce la mayor parte de la doctrina. Su elemento primordial es la coerción por parte del Estado, ya que es creada por la voluntad de éste; son prestaciones comúnmente en dinero; sin embargo el carácter pecunario no hace a la esencia de la obligación tributaria.

El fin principal de las contribuciones es allegar fondos al Estado para atender sus necesidades financieras y así cubrir las cargas públicas.

La contribución en forma general tiene las características de que es pública, es una prestación en dinero o en especie (art. 2º Código Fis

-
- (11) Jarach D. *El Hecho Imponible*. Edit. de la Revista de Jurisprudencia. Buenos Aires, Argentina. 1943. página 45.
- (12) Valdez M. *Principios Constitucionales que regulan las Contribuciones*. Estudios de Derecho Público Contemporáneo. UNAM/FCE. México, 1972. página 59.

cal de la Federación 1967), es una obligación establecida en ley, es una relación personal (acreedor y deudor), y su objetivo principal es proporcionar recursos al Estado u organismos descentralizados.

Como expresa el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la contribución debe ser equitativa y proporcional sujetándose al principio de legalidad.

La equidad es la manifestación de que la contribución debe ser -- justa, general y uniforme; proporcionalidad, significa que será de igual forma a todas aquéllas personas que se encuentran en la misma situación-económica y legal que se encuentren establecidas en la ley.

La aportación de seguridad social es una contribución establecida en el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, es general para todas las empresas que se encuentran en el supuesto que establece el artículo 123 apartado "A" fracción XII de nuestra Carta Magna y es una cuota fija del 5% como lo señala el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo. Es aquí donde se dan las características que debe revestir una contribución expresamente para INFONAVIT.

1.3. CLASIFICACION DE LAS CONTRIBUCIONES.

Diversas clasificaciones se han emitido respecto de las contribuciones, la mayoría tiene su origen en la Ciencia de las Finanzas.

Para los doctrinarios, la clasificación que prevalece es la de impuestos, derechos y contribuciones especiales.

Los impuestos. Giuliani Fonrouge, los define como "las prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el Estado en virtud del poder - de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la - ley como hechos imponibles." (13)

El impuesto es una prestación en dinero que los ciudadanos están obligados a contribuir de acuerdo a su capacidad económica, a fin de sufragar los gastos del Estado.

Normalmente es en dinero este tipo de prestaciones, pero cabe señalar que en nuestra legislación también es posible cumplir con esta - - obligación mediante el pago en especie.

"El criterio que preside el uso del impuesto para procurar ingresos al Estado, es el de la capacidad contributiva, con independencia de la prestación de un servicio o del logro de una ventaja económica. Explica Gianini que hay servicios que redundan en beneficio de toda la colectividad, considerada como una masa unilateral e indistinta, de tal suerte que no es posible determinar cuál 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. Ahora bien, - como en esta hipótesis no es posible exigir a los ciudadanos que concu--rran al gasto, que es un total indivisible, en proporción a la utilidad-

(13) Giuliani F. C.M. Op.Cit., página 278.

que cada uno de ellos obtiene mediante la satisfacción de la necesidad, - se adopta, para el reparto de aquél entre todos los asociados, el criterio diverso de la capacidad contributiva, en cuya virtud cada ciudadano está obligado a contribuir en proporción a su riqueza. Esta forma de contribución se llama impuesto". (14)

Tradicionalmente los impuestos se dividen en directos e indirectos, pero hasta el presente no hay coincidencia en cuanto al criterio -- atributivo de esas categorías.

Los autores antiguos, fundándose en las teorías fisiocráticas, ba saban la distinción en la posibilidad de traslación del gravamen, considerando directo al soportado definitivamente por el contribuyente de ju- re, e indirecto al que se traslada sobre otra persona; sin embargo, los estudiosos modernos han puesto de manifiesto lo indirecto de las reglas de incidencia, en virtud de que algunos impuestos considerados antes co mo intransferibles, resultan en verdad trasladados hacia terceros.

D E R E C H O S

A esta especie de tributo que tradicionalmente en México se le -- llama derecho, en los países sudamericanos, España e Italia, se le deno- mina tasa.

El Código Fiscal de la federación de 1967 en vigor hasta el 31 de diciembre de 1982, define los derechos en su artículo tercero, como las- contraprestaciones requeridas por el poder público, conforme a la ley, - en pago de un servicio.

(14) De la Garza Sergio F. *Derecho Financiero Mexicano*. Edit. Porrúa. México, 1988. página 359.

Lleva siempre implícita la coerción, la compulsión hacia el responsable, pues desde el momento que el estado organiza el servicio o lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar el pago, aún -- cuando no haga uso de áquel, porque los servicios tienen en mira el interés general, aunque puedan concernir especialmente a una persona determinada.

La organización y distribución de los servicios públicos y su divisibilidad o indivisibilidad, pertenecen en realidad a la Ciencia de -- las Finanzas y pueden interesarnos como criterio diferencial de las diversas formas de poner en marcha el poder tributario, pero nada más, como todos los servicios estatales son de interés general, no puede decirse que el fundamento del derecho consista en un servicio prestado en favor del obligado, ni en la utilidad o beneficio que le reporte, porque -- no siempre hay una ventaja individual; si en muchos casos existe, en -- otros falta por completo o es casi nula.

El impuesto y el derecho tiene por tanto, la misma estructura jurídica; ambos dan origen a una obligación ex lege, la cual surge tan pronto como se produce el presupuesto de hecho del que la Ley los hace depender, y tiene por objeto la prestación de una suma de dinero en la cuantía inderogable fijada por la propia Ley.

Cabe destacar la distinción entre los derechos y los ingresos de derecho privado, éstos últimos reciben el nombre de productos en la legislación mexicana; establecer alguna diferencia entre unos y otros, implica uno de los problemas más delicados del derecho financiero; sin embargo, consideramos que el mejor criterio distintivo radica en la naturaleza de la relación entre el organismo público y el usuario del servicio

o la persona a quien interesa la actividad y que en tal sentido, debe -- analizarse si hay de por medio una relación contractual (pago fundado en la voluntad de las partes) o una relación legal (pago por mandato de la ley, independientemente de la voluntad individual); en el primer caso -- habrá un ingreso de derecho privado y el segundo, un derecho como institución o ingreso público.

CONTRIBUCION ESPECIAL.

Puede definirse como la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado.

Lo mismo que el impuesto y el derecho, deriva del poder de imperio del Estado, pero a diferencia de aquéllos, halla su justificación en los beneficios o ventajas obtenidos por personas o grupos sociales como consecuencia de la realización de obras públicas o de actividades estatales.

El fundamento jurídico de la contribución especial, consiste en - la singular ventaja del particular o en el mayor gasto del ente público, y como en algunas situaciones de hecho los dos elementos concurren a justificar la imposición, la ley puede acomodar el tributo a uno u otro, o bien, establecer que para su determinación se tendrán ambos en cuenta. - El Código Fiscal de la Federación de 1967 y el vigente, no hace referencia ni define en forma particular a la contribución especial; sin embargo, la falta de referencia y aún de definición expresa en relación a dicha figura tributaria en el Código Fiscal, no puede producir como consecuencia a su inexistencia en el Derecho Tributario Federal, pues ello no

depende de que una ley defina o deje sin definir, reconozca, ignore o -- niegue la existencia de los mismos. La mayoría de los tratadistas esta-- blecen que este tipo de tributo tiene autonomía frente a los impuestos -- y derecho, a los cuales se les define y se les reconoce expresamente.

La contribución especial "es una prestación que los particulares-- pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que oca-- sionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público-- de interés general, que los benefició o los beneficia en forma específi-- ca." (15)

"Es la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de -- aquéllas personas que reciben un beneficio particular producido por la -- ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial -- con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente-- económica." (16)

En las definiciones vertidas anteriormente por los tratadistas -- del Derecho Financiero Mexicano, se precisa que la contribución especial no es extraña a nuestra legislación fiscal en el ámbito local, caso con-- creto, la Ley de Hacienda del Distrito Federal que la reglamenta con el nombre de impuesto para obras de planificación y derechos de cooperación.

El Código Fiscal de la federación, en vigor a partir del 1º de -- enero de 1983, en los artículos 2º y 3º, adopta la siguiente clasifica--

(15) Mergain M.E. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. USLP. 1985. 8ª edición, página 121.

(16) De la Garza S.F. *Op.Cit.*, Página 345.

ción de las contribuciones: Impuestos, Aportaciones de seguridad social, contribuciones de Mejoras y derechos, así como los aprovechamientos y -- productos.

La anterior reforma trajo consigo el reconocimiento por parte del legislador de que las aportaciones de seguridad social para efectos de - INFONAVIT en materia habitacional, son contribuciones que reúnen todas - las características de las mismas.

1.4. LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO DE LAS CONTRIBUCIONES.

Nos resta determinar en cuál de las figuras tributarias se encuadraban las aportaciones al INFONAVIT antes de 1983. Para tal efecto, es necesario analizar brevemente las características que revisten a los ingresos de derecho público a que hacía referencia el Código Fiscal de la Federación de 1967, con el objeto de vertir nuestro criterio sobre el -- particular.

Por lo que se refiere a los impuestos, hay que tener en cuenta -- que a través del servicio público general que se sufraga con dicha categoría tributaria, no es posible determinar qué personas se benefician -- más que otras con la prestación del servicio. En materia de aportaciones para el Fondo Nacional de la Vivienda, el beneficiario de la prestación es el trabajador a quien incluso se le identifica individualmente.

En esos términos, descartaremos la categoría de los impuestos, ya que el servicio que se sufraga con dicha prestación constituye un servicio general e indivisible.

Asimismo, no es posible aplicarles la naturaleza de derechos, ya que éstos implican la prestación al usuario por parte del Estado, de un servicio administrativo, de tal manera que en materia de aportaciones, - el beneficio que se obtiene no constituye en sentido estricto del concepto, un servicio administrativo.

Por lo que hace a los productos, dicha categoría de ingresos se deriva de la explotación del dominio directo del Estado (subsuelo), de los bienes de propiedad originaria (aguas nacionales), del mar territorial, del espacio aéreo o de las demás propiedades muebles o inmuebles - del Estado, todos los cuales tienen como común denominador ser fruto de un derecho real análogo al de la propiedad del Estado. En estas condiciones, dichos ingresos no son de índole tributario y por consiguiente, que dan excluidos del objeto de nuestro estudio.

La figura que podría utilizarse teniendo como punto de partida la clasificación a que alude el ordenamiento fiscal, sería la de los aprovechamientos, los cuales, son definidos por el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación de 1967 en vigor hasta el 31 de diciembre de 1982, - como los demás ingresos de derecho público no clasificables como impuestos, derechos o productos. Sin embargo, no se estaba conforme con tal de definición, ya que se consideraba que los aprovechamientos no constituían ninguna categoría específica de los tributos.

Esto nos conducía a utilizar la figura de las contribuciones especiales, que aún y cuando no se contemplaban en el Código Fiscal de la Federación de 1967, ésto no significaba la inexistencia de dicha figura - en el Derecho Tributario Federal.

Se dió fin a este problema con la reforma que entró en vigor el - 1º de enero de 1983 del Código Fiscal de la Federación, señalando en el artículo 2º Fracción II, las aportaciones de seguridad social.

Las aportaciones al INFONAVIT fueron establecidas por Ley, en virtud de que la naturaleza fiscal que revisten se encuentra claramente determinada por la Ley de Ingresos y reglamentada por la Ley del INFONAVIT.

Dichas aportaciones se destinan para la satisfacción de necesidades de previsión social.

El financiamiento de viviendas, constituye un verdadero gasto público, que se traduce en un beneficio social, tanto para la clase trabajadora, como para los patrones.

1.5. VISION HISTORICA Y DOCTRINARIA DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

El amplio desenvolvimiento y la extensión de las actividades del Estado moderno, especialmente después de la primera guerra mundial, ha originado el desarrollo de un gran número de contribuciones con fines económicos y sociales que bajo la denominación genérica de parafiscalidad, suelen agruparse. Las contribuciones parafiscales reciben las más variadas designaciones en el derecho positivo, tales como tasas, aportaciones, cuotas, cotizaciones, retribuciones, derechos, cargas, etc., instituidas con fines de interés colectivo y que están excluidas del presupuesto general del Estado, de esta última circunstancia deriva la palabra parafiscal, de la raíz griega para, significando algo que se halla al margen, al lado o paralelo al fisco.

El antecedente del término parafiscal, es atribuido por algunos autores al inventario de la situación financiera de Francia, redactado en 1946, de acuerdo con las instrucciones del Ministro de Finanzas Schuman; sin embargo, otros ubican el origen de la citada expresión en un estudio realizado por el Profesor Morselli sobre aspectos corporativos de las finanzas de los entes administrativos institucionales en el año de 1938.

Por otra lado, suele clasificarse en este tipo de categoría, a las contribuciones de seguridad social, a las profesionales y a las de regulación económica.

Un número limitado de estudiosos del Derecho Financiero, ubican a las denominadas contribuciones parafiscales, fuera de los tributos que establece el Estado, en virtud de su poder de imperio.

La mayoría de los autores se han manifestado partidarios de la naturaleza tributaria de las contribuciones en cuestión, independientemente de que no exista un criterio uniforme por lo que se refiere a la cate

goría en que deban encuadrarse; sin embargo, consideramos que ésto no es motivo para que se presenten dudas respecto a la sustancia misma de la figura analizada, ya que en gran número de casos, obedece al distinto -- sistema clasificatorio adoptado.

Dentro de este grupo de contribuciones denominadas parafiscales, -- las de previsión o seguridad social, son las más importantes, desde el -- punto de vista de su magnitud financiera, así como por sus implicaciones económico sociales. Es por ésto, que en torno a ellas se establecen con-- troversias que en la mayoría de los casos no prosperan, en virtud de no-- estar debidamente fundamentadas.

Es frecuente escuchar que las contribuciones de seguridad social, no ingresan a las arcas fiscales, no obstante la mayoría de los autores, manifiesta al respecto que esta situación carece de relevancia en la ac-- tualidad, ya que el principio de unidad, de caja, representa tan sólo va-- lidez de técnico formal, que ha perdido aquélla importancia que le asig-- naba la doctrina en otra época.

Algunos autores se refieren en particular a las contribuciones de seguridad social. En tal sentido, citaremos algunas de estas opiniones.

Flores Zavala, atribuye naturaleza de impuesto a las cuotas del - Seguro Social, manifestando que dicho impuesto "fue establecido por el - Estado unilateralmente y con carácter obligatorio dentro de las hipóte-- sis previstas por la Ley". (17)

Jorge I. Aguilar, por su parte, les otorga la categoría de contri-- buciones especiales. (18)

(17) Flores Zavala E. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Editorial Porrúa, Mé-- xico, 1982. página 46.

(18) Aguilar J. *Las cuotas del Seguro Social*. R.I.F. No. 32. Página 77.

Javier Moreno Padilla, señala que las cuotas obrero-patronales pagadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como los capitales -- constitutivos, tienen el carácter de créditos fiscales y deben adquirir autonomía en relación con las demás categorías tributarias. (19)

El concepto parafiscal es impreciso y se refiere a las contribuciones de heterogéneo contenido, sin embargo De la Garza, señala que los aportes al INFONAVIT son contribuciones paratributarias, porque son prestaciones en dinero, la ley les ha dado el carácter de créditos fiscales, tienen fundamento constitucional, el acreedor es un organismo descentralizado, se destinan para un fin específico y se manejan fuera del presupuesto directo de la Federación.

Las aportaciones de seguridad social son verdaderas contribuciones, aún cuando se les pretenda denominar de forma diferente, ya que tienen la principal característica de que son créditos fiscales.

1.6. LA LEY COMO FUENTE DE LA OBLIGACION PARA EFECTUAR APORTACIONES AL INFONAVIT.

Las aportaciones son verdaderas contribuciones que los patrones - pagan obligatoriamente al INFONAVIT.

(19) Moreno J. *El Capital Constitutivo como Crédito Fiscal*. Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1970, página 26.

Encuentran su fundamento jurídico en la sujeción a la potestad --tributaria y en lo dispuesto por los artículos 31 fracción IV y 123 apartado "A" fracción XII de la Constitución Federal; 136 de la Ley Federal del Trabajo y 2º fracción II del Código Fiscal de la Federación vigente.

Para efectos de las aportaciones ante el INFONAVIT, el ejercicio de la facultad fiscal, lo encontramos en lo dispuesto por el artículo 30 de su misma Ley, que fue publicada el 24 de abril de 1972 en el Diario - Oficial de la Federación, la cual reúne los requisitos de legalidad; formales y materiales.

De lo antes expuesto se concluye que la obligación de efectuar --aportaciones y enterar descuentos al INFONAVIT, tienen el carácter de --fiscales, con sujeción a lo que establece el Código Fiscal de la Federación.

La obligación fiscal dá origen a una relación jurídica con el Fisco en este caso, INFONAVIT, el cual reviste la calidad de acreedor.

EL CARACTER FISCAL DE LAS APORTACIONES AL INFONAVIT.

- CAPITULO 2. EL INFONAVIT COMO ADMINISTRADOR DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA.
- 2.1. LA ADMINISTRACION DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA.
 - 2.2. ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DE LA OBLIGACION DE EFECTUAR APORTACIONES AL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA.
 - 2.3. DETERMINACION DE LA OBLIGACION FISCAL PARA EFECTUAR Y ENTERAR LOS DESCUENTOS AL INFONAVIT.
 - 2.4. EXENCIONES, ILICITOS Y RECURSOS EN MATERIA DE APORTACIONES AL INFONAVIT.

CAPITULO 2. EL INFONAVIT COMO ADMINISTRADOR DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA.

El INFONAVIT es el organismo encargado de Administrar el Fondo -- Nacional de la Vivienda. Entre las principales características de este - Instituto, destacan las de ser un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Recordemos que, la administración es organización y administrar - es, "ordenar económicamente los medios de que se dispone y usar conve- - nientemente de ellos para proveer a las propias necesidades". (20)

Es un organismo creado con base en una reforma constitucional, ya que su establecimiento fue contemplado en el artículo 123 fracción XII - apartado "A" de nuestra Constitución Federal, y se instrumentó para la - Ley Federal del Trabajo y la Ley del INFONAVIT.

Sus órganos de administración, operación y vigilancia se integran con representantes del Gobierno Federal, de los sectores obrero y empresariales.

Por disposición expresa de la Ley que le dió origen, tiene el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, quedando facultado para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y - las bases para su liquidación y cobro.

En cuanto a la naturaleza de sus funciones, el Instituto puede -- considerarse como un organismo financiero, ya que su objetivo principal es captar recursos para operar un sistema que le permita otorgar créditos individuales para vivienda y financiar programas de construcción de habitaciones; teniendo también la característica de ser una institución de ahorro, en virtud de que las aportaciones empresariales constituyen - un fondo de ahorro individual para cada trabajador derechohabiente, recuperable en los casos y las condiciones establecidas por la Ley.

(20) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina.- Tomo I. 4ª edición, página 231.

2.1. LA ADMINISTRACION DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA.

Los objetivos principales por los que es creado este Organismo --
son:

1. Que administre los recursos del Fondo Nacional de la -
Vivienda.
2. Establezca y opere a través de un sistema de financia-
miento que permita que los trabajadores obtengan crédito barato y
suficiente a efecto de que adquieran en propiedad habitaciones có
modas e higiénicas; construyan, reparen, amplíen o mejoren sus --
habitaciones y paguen los pasivos que se adquieran por los referi
dos conceptos.
3. Llevar a cabo la coordinación y el financiamiento de -
programas de construcción de habitaciones que se destinarán para-
que los trabajadores las adquieran en propiedad; y
4. Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado
"A" del artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo-
III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que establece la -
propia Ley del Instituto.

La inclusión del objetivo mencionado en la fracción I de este pre
cepto pudiera parecer innecesaria, ya que administrar los recursos del -
Fondo Nacional de la Vivienda posee en efecto, una connotación quizá im-
precisa de tan genérica. Sin embargo, tal objetivo cobra significación -
en el particular contexto en que dicho Fondo es concebido e integrado. -
Dentro del marco del INFONAVIT, a diferencia de lo que ocurre en otras -
instituciones análogas como el Instituto Mexicano del Seguro Social - -
(IMSS), el Gobierno Federal no contribuye regularmente en la integración
de la aportación de seguridad social respectiva, así como tampoco lo - -

hacen los trabajadores. Es en este sentido que administrar no conlleva - la facultad de disponer a título de dueño de un patrimonio específico, - sino la función de manejarlo en beneficio de sus únicos titulares: los - trabajadores sujetos al régimen habitacional que prevé la Ley del INFONAVIT, por lo que la función de administrar el Fondo respectivo adquiere - el carácter de social.

Asimismo, se establece un sistema de operación y financiamiento, - para que los trabajadores adquieran en propiedad viviendas dignas y decorosas a través precisamente del acceso a crédito barato y suficiente, y - no sólo a lo anterior, sino también para construir su vivienda en - terreno propio, o bien, liquidar los pasivos adquiridos por cualquiera - de estos conceptos.

Es conveniente señalar que el INFONAVIT ha creado un sistema de - coordinación de programas habitacionales en todo el país, contribuyendo - con ésto a un ordenado desarrollo urbano y regional; también ha creado - un fondo de ahorro integrado con las aportaciones patronales, lo cual -- fortalece el patrimonio de los trabajadores y su familia.

El Instituto integra su patrimonio con:

1. El Fondo Nacional de la vivienda que se forma con las - aportaciones que deben hacer los patrones de conformidad con lo - que dispone el artículo 123 apartado "A" fracción XII de la Cons- titución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Con lo que el Gobierno Federal proporciona a través de - aportaciones en numerario, servicios y subsidios.

3. Con bienes y derechos que adquiera cualquier título, y

4. Con los rendimientos que se obtengan de la inversión -

de los recursos adquiridos a través de los bienes, derechos, subsidios y servicios.

El Instituto destina sus recursos a los fines siguientes:

1. Al otorgamiento de crédito a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a favor en el Instituto.

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

3. Al pago de los depósitos que les correspondan a los -- trabajadores.

4. Al pago de los gastos de administración, operación y - vigilancia del Instituto.

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

6. A los demás propósitos relacionados con sus objetivos.

Los órganos del INFONAVIT, en los términos de su propia Ley 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, órganos que comentaremos con mayor amplitud en el capítulo de la -- estructura del propio Instituto.

Las actividades que realiza el Instituto conforme a su Ley, son - vigiladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que vigila que los programas financieros anuales no excedan a los presupuestos

de ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto. Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros aprobará los -- sistemas contables y de auditoría interna y vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas financieras. Además de lo expresado, la Comisión de Vigilancia, que se integra con representantes de los trabajadores, los patrones y el Gobierno Federal, tiene las siguientes funciones y atribuciones:

1. Vigilar que la administración de los recursos y los -- gastos, así como las operaciones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley del INFONAVIT y sus Reglamentos.

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

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

4. En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a -- Asamblea General.

Para cumplir con sus tareas, la Comisión de Vigilancia dispondrá del personal y de los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones y funciones.

La Ley prevé, finalmente, el dictamen de un auditor externo sobre los estados financieros de cada ejercicio social, para conocimiento de -- la Asamblea General.

2.2. ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DE LA OBLIGACION DE EFECTUAR APORTACIONES AL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA.

La relación jurídico-tributaria, en cuanto nace de la Ley, exige como requisito fundamental para su nacimiento que se verifique en la realidad fáctica, el hecho o los hechos definidos abstractamente por la ley como supuestos de la obligación. Este presupuesto de hecho se compone a su vez de diferentes elementos: los hechos objetivos contenidos en la definición legal del presupuesto, la determinación subjetiva del sujeto o de los sujetos que resulten obligados al pago del gravamen y el momento de vinculación del presupuesto de hecho con el sujeto activo de la imposición, la delimitación en el espacio y en el tiempo de esos hechos, la cantidad expresada en una suma finita o bien en un porcentaje alícuota aplicable a la base imponible, que representa como resultado el quantum de la obligación tributaria.

Debe entenderse como objeto del tributo, la situación que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal, o sea la posesión de riqueza, realización de un acto, condición de las personas mismas y cualquier otra situación jurídica o económica que el legislador elija como susceptible de generar un tributo.

Ahora bien, siguiendo este orden de ideas tenemos que el objeto o presupuesto de hecho de las aportaciones, lo encontramos en lo dispuesto por el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo que a la letra dice: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio".

Hay que tener en cuenta que no sería comprensible el concepto del objeto de las aportaciones desde el punto de vista tributario, al sujeto acreedor que se le denomina autoridad ejecutora, ya que es quien detenta

la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación; por el contrario al deudor se le denomina contribuyente y es quien se encuentra obligado a cumplir con las cargas que el Estado le ha impuesto.

Para efectos de las aportaciones al INFONAVIT, la autoridad ejecutora es el fisco federal, sin embargo debe tenerse en cuenta que por disposición del artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, dicha Institución tiene el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, facultándolo para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro.

Por lo que se refiere al contribuyente de la obligación de efectuar aportaciones, es la persona que reviste la calidad de patrón y que se determina por los presupuestos de hecho que la Ley señala, éste es, - que tenga trabajadores a su servicio.

Otro de los elementos de la obligación Tributaria es la base del impuesto, la cual podemos definir como la cuantía sobre la cual se determina el Tributo o cargo de un contribuyente.

En materia de aportaciones al INFONAVIT, la base la encontramos en la expresión del artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, al considerar que el patrón o empresa deberá aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 143 de la propia Ley Federal del Trabajo, debe entenderse por salario para efectos de la aportación en materia habitacional, los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y todas aquellas prestaciones que integren el salario, salvo aquellos conceptos que el mismo artículo señala.

Esto nos conduce a establecer que en los términos del artículo -- 144 de la Ley de referencia, se tendrá como salario máximo para el pago de aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

Por lo que se refiere a la tasa debemos tener en cuenta que es un índice o cantidad fija, que se aplica a la base del tributo a efecto de obtener el gravamen a pagar. El índice está fijado por el legislador en la Ley, ya sea de una manera fija, progresiva o a través de un porcentaje.

En relación al pago de las aportaciones, la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 136, a manera de porcentaje el 5% sobre los salarios devengados por los trabajadores.

2.3. DETERMINACION DE LA OBLIGACION FISCAL PARA EFECTUAR Y ENTERAR LOS DESCUENTOS AL INFONAVIT.

En el punto anterior señalábamos que a través del artículo 30 de la Ley del INFONAVIT se determina la naturaleza fiscal de las obligaciones patronales de efectuar aportaciones y enterar los descuentos realizados para cubrir los créditos proporcionados por el Instituto. De la misma forma mencionamos que en el citado ordenamiento se da el carácter de Organismo Fiscal Autónomo al Instituto, quedando facultado para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones y señalar las bases para su liquidación y cobro.

Con el objeto de ubicarnos dentro del ámbito fiscal que reviste la obligación motivo de este estudio, haremos algunas consideraciones en torno a la determinación de este singular crédito fiscal.

La obligación fiscal nace al producirse el presupuesto de hecho - previsto por la Ley; al respecto Antonio Berliri, nos ilustra el presupuesto de hecho comprende todos los elementos legales, indispensables para la realización de los efectos jurídicos, lo que significa; "que si falta cualquier elemento que integra el hecho imponible, el efecto jurídico no se produce ... y que no es posible una distinción entre los diversos elementos que integran el hecho imponible" (21), al efecto el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación en vigor, establece que: "las contribuciones se causen conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran".

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables -- las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

"La determinación de la obligación tributaria o fiscal consiste en el acto o conjunto de actos emanados de la actividad administrativa, de los particulares, o de ambos coordinadamente, destinados a establecer en cada caso particular la configuración del presupuesto de hecho, la medida de lo imponible y el alcance cuantitativo de la obligación". (22)

Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la de terminación, los contribuyentes les proporcionarán la información neces aria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación.

(21) Berliri, Antonio. Principios de Derecho Tributario. Edit. de Derecho Financiero. Madrid, España. 1971. Vol. III. página 314.

(22) Giuliani F.C.M., Op.Cit., Página 481.

La obligación fiscal determinada en cantidad líquida se denomina crédito fiscal. Sobre el particular, el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación en vigor, consigna: "son créditos los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de -- contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidos públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".

Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica:

- I. Si la contribución se calcula por períodos establecidos en la Ley, y en los casos de retención o recaudación de contribuciones, los contribuyentes, los retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 11 del mes calendario inmediato posterior al de terminación del período.
- II. En cualquier otro caso, dentro de los cinco días siguientes al momento de su causación.

En el caso de contribuciones que se deben pagar mediante retención, aún cuando quien deba efectuarla no retenga o no haga pago de la contraprestación relativa, el retenedor estará obligado a enterar una -- cantidad equivalente a la que debía haber retenido.

En relación a las aportaciones de seguridad social que se deben - aportar al INFONAVIT, la determinación en cantidad líquida de la obligación en materia habitacional corresponde al contribuyente o sujeto pasivo, como se desprende de los artículos 29 fracción II de la Ley del propio Instituto y 2º del Instructivo para la Inscripción de Trabajadores y Patrones en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como para el Entero de las Aportaciones y de los Descuentos al propio Instituto.

La obligación de contribuir a la integración del fondo mencionado con el porcentaje indicado sobre el salario integrado de los trabajadores, consignada en la fracción II del artículo 29 y que sin duda constituye la más importante de las obligaciones en materia habitacional a cargo de los patrones, debe cumplirse mediante pagos mensuales que deberán enterarse a más tardar el día 11 del mes siguiente a aquél en que hagan los pagos por salarios de los trabajadores a su servicio, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, en vigor a partir del 1º de enero de 1990, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 35 de la Ley del INFONAVIT se establece en forma general para las personas morales y el día 17 para las personas físicas.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación en vigor, el pago de las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional y tal es el caso de las aportaciones al INFONAVIT.

En lo referente a la forma en que debe efectuarse el pago por parte del patrón, y a manera de mayor abundamiento, el artículo 39 de la -- multicitada Ley del INFONAVIT, establece: "Las aportaciones y las entregas de los descuentos, a que se refiere el artículo 29 de la presente -- Ley se harán por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual entregará al Instituto, en un plazo no mayor de quince días, el importe total de las recaudaciones efectuadas".

Por lo que hace a la determinación del crédito fiscal en materia de aportaciones de seguridad social al INFONAVIT, en caso de incumplimiento, corresponde al mismo Instituto en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo el efectuarla: al respecto haremos las siguientes consideraciones.

La tesis Jurisprudencial N.º. 239, en la página 290 de la Tercera-Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, fallos 1917 - al 1965, atribuye el carácter de autoridad a los organismos fiscales autónomos, tal resolución dice:

"A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto Mexicano - del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los -- servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por lo tanto, tiene el carácter de autoridad, para los efectos del amparo-que contra él se interponga".

Las notas elaboradas por la Doctrina Mexicana para caracterizar a las autoridades en el ámbito del Derecho Administrativo y en materia de amparo, también concurren en el Instituto cuando actúa como organismo fiscal autónomo. así se ha dicho que: "por autoridades se entiende a - - aquéllos órganos estatales de facto o de jure, investidos de facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extensión de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas, o bien produce una alteración o afectación en ellas, con trascendencia particular o determinada, de una manera imperativa, unilateral y coercitiva". (23)

También se agrega que "cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución o sea cuando la autoridad realiza actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad". (24)

El legislador, al considerar como fiscales a las obligaciones del patrón de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos y conferir al INFONAVIT con el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, reconoce la importancia del cumplimiento y operación de un sistema de financiamiento para la habitación, generalizado a la totalidad de la clase trabajadora, en el que también concurren con sus aportaciones todos los patrones. Dicho sistema generalizado y obligatorio, justifica la naturaleza fiscal de las obligaciones habitacionales de los patrones y del organismo administrador del fondo, pues como se señala, que compete al Estado el deber de implantar los mecanismos que permitan la adecuada protección de las -

(23) Burgoe I. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México. 1977. página 186.

(24) Fraga G. *Op.C.it.*, página 329.

garantías de todos los trabajadores, vigilar su cumplimiento y administrar las instituciones correspondientes, es por ésto, que se le da el carácter de autoridad fiscal a este Instituto, y por lo tanto, goza de poder para exigir el debido cumplimiento de tales obligaciones, asegurando así la adecuada operación del fondo, toda vez que las aportaciones patronales respresentan contribuciones destinadas a la realización de un servicio social a cargo del INFONAVIT.

Luego entonces, como autoridad fiscal que es, el INFONAVIT goza de facultad para emitir actos jurídicos que inciden en la esfera patrimonial de los particulares y hacer cumplir sus determinaciones a través del procedimiento administrativo de ejecución, que llevan a cabo las Oficinas Federales de Hacienda.

Por lo anterior, cuando el Instituto ejerce las facultades que la Ley le otorga en su calidad de Organismo Fiscal Autónomo, es autoridad fiscal, y por lo mismo autoridad administrativa, pues las autoridades fiscales forman la especie del género de autoridades administrativas.

De esta manera, siendo el Instituto, en cuanto Organismo Fiscal Autónomo, autoridad administrativa y teniendo naturaleza fiscal las obligaciones patronales de realizar las aportaciones y enterar los descuentos, esté facultado para la determinación de los créditos no cubiertos, en los términos del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación en vigor.

El citado artículo dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las autoridades fiscales, con el objeto de determinar la existencia del crédito fiscal, al dar las bases de su liquidación

o fijarlo en cantidad líquida, cerciorarse del cumplimiento a las disposiciones fiscales y comprobar la comisión de infracciones a dichas disposiciones, tendrán facultades para requerir a los contribuyentes, responsables, solidarios o terceros, información respecto al cumplimiento de las disposiciones fiscales así como para practicar visitas domiciliarias a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Asimismo se faculta a dichas autoridades a emplear medidas de apremio, con el objeto de hacer efectivas sus determinaciones.

En los casos de presunción de la posible comisión de delitos fiscales, deben allegarse las pruebas necesarias para la denuncia respectiva ante el Ministerio Público Federal o en su caso formular la querrela respectiva.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en virtud de que el -- INFONAVIT tiene el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, y por consiguiente autoridad administrativa y teniendo naturaleza fiscal las obligaciones patronales de realizar aportaciones y enterar los descuentos, es claro que está facultado para la práctica de visitas domiciliarias -- según lo expresamente señalado por el artículo 16 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los términos de los artículos 16 Constitucional; 136 de la Ley Federal del Trabajo; 23 fracción I y 30 de la Ley del INFONAVIT; 7ª fracción II y 9ª del Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo, corresponde al Departamento de Verificación en los supuestos que establece el artículo 2º del Reglamento referido, vigilar-

el cumplimiento de la Ley y Reglamentos del Instituto, dictar las resoluciones encaminadas a ese efecto y realizar la verificación e inspección de las empresas, de acuerdo a lo que establecen los numerales 38, - 42, 43, 44, 45 y demás aplicables del Código Fiscal de la Federación en vigor.

Cabe señalar que de acuerdo a lo que establece el artículo 57 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, el INFONAVIT, tiene la facultad para determinar presuntivamente, las aportaciones no enteradas, de igual forma, el artículo 63 del precepto citado, menciona que los hechos u omisiones que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, podrán servir de base para la determinación de créditos fiscales por parte de los organismos fiscales autónomos, sin perjuicio de las propias facultades que por Ley les correspondan.

Particularmente, el INFONAVIT, con el propósito de redoblar esfuerzos para combatir la evasión en el pago de las aportaciones y a fin de incrementar su presencia fiscal en el universo de los contribuyentes, tuvo interés en coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito, por lo que el 23 de mayo de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de Concertación de Acciones, suscrito entre las dos dependencias que se señalan, esto con el objeto de obtener mayor eficacia en el ejercicio de sus respectivas facultades, mediante el apoyo mutuo.

2.4. EXENCIONES, ILICITOS Y RECURSOS EN MATERIA DE APORTACIONES AL INFONAVIT.

E X E N C I O N E S

Las exenciones tributarias constituyen excepciones a la regla de generalidad de los tributos y se establecen por circunstancias de orden económico, razonablemente apreciadas por el poder legislativo, y se encaminan por lo general a lograr una efectiva justicia fiscal, o a fomentar el desarrollo de regiones determinadas.

Pueden ser transitorias o permanentes, según el tiempo de duración; condicionales o absolutas, según que estén o no subordinadas a circunstancias o hechos determinados; subjetivas si tienen en mira personas determinadas, u objetivas si se proponen favorecer ciertas actividades o instituciones públicas o privadas.

La exención es normalmente considerada al examinar cada uno de los elementos jurídicos de la Institución tributaria y aparece cuando se configura el hecho imponible.

En materia de aportaciones al INFONAVIT, debemos considerar que el artículo 146 de la Ley Federal del Trabajo determina que los patrones no están obligados a efectuar las aportaciones correspondientes por lo que hace a los trabajadores domésticos. Asimismo, el precepto 147 del mismo ordenamiento, señala que será competencia del Ejecutivo Federal, establecer las modalidades y fechas en que se incorporará al régimen del INFONAVIT a los deportistas profesionales y a los trabajadores a domicilio.

De la Ley citada se desprende, que tanto los patrones de unos como de otros se encuentran afectos al pago de la obligación en cuestión, ya que se configura el hecho imponible en todos los casos.

Es de suponerse, que el precepto aludido dá lugar a exenciones de carácter subjetivo, atendiendo a que éstas se refieren a categorías de personas.

Debemos tener en cuenta que por lo que se refiere a los patrones de los trabajadores domésticos la exención es absoluta. En tanto por lo que hace a los patrones de los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio, la exención reviste el carácter de transitoria.

Consideramos que las exenciones aludidas no se justifican, ya que no representan algún beneficio de índole económico social, y sí por el contrario, desvirtúan los objetivos que persigue la obligación de efectuar aportaciones al INFONAVIT.

Es posible que alguien piense que los trabajadores domésticos se benefician de alguna manera con el alojamiento que en muchas ocasiones se les proporciona. Sin embargo, ésta prestación es muy relativa y no es motivo para que se les separe del régimen del INFONAVIT.

El problema es más crítico por lo que se refiere a los deportistas profesionales y a los trabajadores a domicilio, ya que en principio desconocemos los motivos que influyeron para segregarlos desde el comienzo del citado régimen y por qué aún y cuando se encuentra prevista su incorporación a casi diecinueve años de expedida la Ley de la materia, no ha sido posible que dichos trabajadores sean beneficiados con el régimen de referencia.

El artículo 3º transitorio del capítulo relativo a las reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional, determina que las empresas que con anterioridad a dicha Ley estuvieran otorgando cualquier - prestación de vivienda, la seguirán proporcionando a sus trabajadores, - si el monto de las mismas era igual o superior al cinco por ciento de -- los salarios devengados, y en estos términos no pagarán las aportaciones respectivas.

Como en el precepto anterior, la disposición aludida dá lugar a - una exención, la cual reviste la peculiaridad de estar condicionada a -- que la prestación sea igual o superior y que sea con anterioridad a la - publicación de la Ley del INFONAVIT.

Por último señalaremos que por lo que se refiere a los trabajado- res al servicio del Estado, no hay obligación de efectuar aportaciones - al INFONAVIT, no en virtud de una exención, ya que aún cuando se configu- ra una relación obrero-patronal, los trabajadores de referencia cuentan con un sistema habitacional similar, derivado de la aplicación del apar- tado "B" del artículo 123 de la Constitución Política.

I L I C I T O S

En relación a los diversos tipos de infracción que se consignan - en la Ley del INFONAVIT, respecto al incumplimiento de la obligación de- efectuar aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, es necesario te- ner en cuenta que dicho tipo de infracciones abarca tres aspectos:

1. El que se refiere a las que se cometan a la Ley de referencia, en su calidad de conjuntos de normas de trabajo.
2. El relativo al incumplimiento de cargas fiscales, y
3. El que se considera la comisión de actos que nuestras Leyes penales catalogan como delitos.

Por lo que se refiere a las infracciones que se comentan a la Ley Constitutiva del Instituto, en su calidad de conjunto de normas de trabajos, corresponderá a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad de imponer, y en su caso, la sanción que corresponde, en los términos del artículo 55 del propio Ordenamiento, y con esta finalidad fué expedido el Reglamento para la Imposición de Sanciones Administrativas - por Violaciones a las normas de la Ley del Instituto del Fondo Nacional - de la Vivienda para los Trabajadores y a sus disposiciones reglamentarias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1984.

En virtud del perjuicio que causen los patrones a sus trabajadores o al Instituto, el artículo antes citado señala:

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

ficación de las sanciones pecuniarias que se establecen, se hará tomando como base de cálculo la cuota diaria de salario mínimo general vigente, en el lugar y tiempo en que se cometa la violación.

Estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con los Reglamentos respectivos y no se aplicarán a los patrones que enteren espontáneamente en los términos del Código Fiscal de la Federación, las aportaciones y descuentos correspondientes."

Cabe señalar al respecto que el citado Reglamento en su artículo 3º especifica las infracciones que se consideran como violaciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En relación al incumplimiento de cargas fiscales hay que recordar que por virtud del artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, las obligaciones patronales de efectuar aportaciones, la retención de los descuentos de los salarios de los trabajadores que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por conceptos de viviendas, así como el enterar el importe de dichos descuentos y los mecanismos para su cobro, tienen carácter fiscal. En estas condiciones el incumplimiento de las citadas obligaciones dá lugar a la aplicación de sanciones administrativas; la autoridad competente para tal efecto es la fiscal; y en el Código Fiscal de la Federación se señalan las sanciones correspondientes.

En el artículo 56 de la Ley del INFONAVIT, en forma similar a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, se prevé que cuando no se cumplan oportunamente las obligaciones a que nos hemos referido anteriormente, deberán cubrirse recargos en concepto de indemnización y en su caso, gastos de ejecución.

En cuanto a la comisión de actos que nuestras leyes catalogan como delitos, la propia Ley del INFONAVIT establece que cometerá delito equiparable al de defraudación fiscal en los términos del Código Fiscal de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicho ilícito, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos.

Se reputará como fraude y se sancionará como tal en los términos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero federal, - por el hecho de obtener los créditos o recibir depósitos a que se refiere la Ley del INFONAVIT sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o substitución de persona.

R E C U R S O S

"El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque o lo anule en caso de encontrar comprobada la ilegalidad e inoportunidad del mismo". (25)

(25) Fraga G. Op.Cit., página 481

En cuanto a los medios de defensa que poseen las empresas, los -- trabajadores y sus beneficiados frente a los actos del INFONAVIT que lesionen sus derechos respecto a inscripciones, derecho a crédito, cuantía de aportaciones y descuentos, la Ley del Instituto en cuestión contempla la posibilidad de casos de inconformidad en los cuales los sujetos consideren que han sido lesionados sus derechos; en tal virtud, se establece el recurso de inconformidad, el cual podrá ser promovido por las empre-- sas, los trabajadores o sus beneficiarios.

El referido recurso se interpondrá por escrito ante la Comisión - de Inconformidades y de Valuación del INFONAVIT, y deberá ser presentado directamente o a través de correo certificado.

El recurso procede contra resoluciones individualizadas del INFO- NAVIT y deberá contener el nombre del promovente o su representante le-- gal, domicilio, registro federal de causantes, nombre y domicilio de ter cero o terceros interesados, y las razones por las que a juicio propio - se lesionen sus derechos.

El término de presentación será para el trabajador de treinta --- días y para el patrón de quince. Dicho término empezará a contar a par-- tir del día siguiente a la notificación impugnada o aquel en que el agra viado demuestre haber tenido conocimiento de la misma.

Hay que tener en cuenta que será optativo para los trabajadores - o patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente los- Primeros a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y los segundos- ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

EL CARACTER FISCAL DE LAS APORTACIONES AL INFONAVIT.

CAPITULO 3. EL INFONAVIT, ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO.

- 3.1. NOCIONES GENERALES DE ORGANISMOS SIMILARES.
- 3.2. CONCEPTO DE INSTITUTO, EL INFONAVIT, SU NATURALEZA JURIDICA Y OBJETIVOS.
- 3.3. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL INFONAVIT.
- 3.4. EL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

CAPITULO 3. EL INFONAVIT, ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO.

Para efectos del tema a desarrollar en este apartado, conviene para fines de método, recordar algunas definiciones sobre el particular. - Así, algunos tratadistas definen a la descentralización por servicios, - de la siguiente manera:

Gabino Fraga, dice: "La descentralización por región sólo es - - útil para administrar locales, pero el estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere de procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

Los servicios que con ese objeto se organizan, conviene desprenderlos de la administración central, tanto para someterlos en manos de - individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del estado del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese - propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio - que sirva de base a su autonomía.

Pero al mismo tiempo, como se trata de la realización de atribuciones del estado, éste no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades, respecto a la organización que se establezca.

Garantizando de esta manera la unidad del poder público, no con las facultades que lleva consigo la relación jerárquica propia de la centralización administrativa, pero sí, al menos, las que sean necesarias - para garantizar la unidad del Poder Público". (26)

(26) Fraga G. Op.Cit., página 248.

Serra Rojas, define la descentralización por servicio, como: - -
"Una forma de organización administrativa, mediante la cual, el Poder Le
gislativo crea el Régimen Jurídico en una persona de derecho público con
una competencia limitada y especializada para atender determinadas acti-
vidades de interés general, por medio de procedimientos técnicos. Añade-
que "esta aclaración no destruye la unidad del estado y los vínculos ne-
cesarios de control de poder central y le permite al organismo descentra-
lizado, un manejo autónomo responsable y técnico." (27)

Nosotros compartimos la definición de Carlos Quintero, quien afir-
ma que: "La descentralización por servicio, es un sistema que permite --
al estado realizar servicios públicos de carácter técnico , por medio de
los organismos apolíticos que funcionan fuera del sistema de jerarquiza-
ción propia del régimen centralizado, dotado de personalidad y patrinoo-
nio propios, gozando por tanto de autonomía frente a la Administración -
Pública, la cual sólo ejerce sobre ellos una determinada tutela para con-
servar la unidad del poder." (28)

Una característica del organismo público y servicio, es que puede
adoptar la forma jurídica pública o superponer a ésta, una forma de dere-
cho privado; es una modalidad de la Descentralización Administrativa por
servicio, y por ende, un tipo de entidad paraestatal. Si produce o dis-
tribuye satisfactores en el mercado, se trata de una empresa pública.

(27) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo T.I. Edit. Porrúa, ed. novena. México. 1979. página 607.

(28) Quintero Alvarez, Carlos. La Descentralización por Servicio, Función y control; - Organismos que la realizan en México. Tesis. México, 1965. páginas 71 y 72.

Podemos decir, que el INFONAVIT se reviste de la categoría de Organismo Descentralizado Público por Servicio, en razón de ser una persona moral en tanto tiene capacidad jurídica para contraer derechos y obligaciones, según su propia Ley Constitutiva, y por ende, se encuadra en el supuesto de la fracción II del artículo 25 del Código Civil vigente del Distrito Federal, que a la letra dice:

FRACCION II. "Son personas morales: las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley".

En el mismo orden de ideas, el artículo 2º de la Ley del INFONAVIT señala:

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

Al establecer el párrafo anterior que el INFONAVIT es un organismo que tiene patrimonio propio, cumple con los requisitos del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala: "Son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

3.1. NOCIONES GENERALES DE ORGANISMOS SIMILARES.

La incesante búsqueda de soluciones de todos los pueblos de la tierra, arrojan un sin número de formas, planos, criterios políticos y demás sistemas conocidos, a fin de dar solución a los enormes problemas que asolan nuestro panorama actual, con ese objeto vamos a tratar de dar una visión y conocer otros organismos semejantes al INFONAVIT.

Y es así que por lo que respecta al problema de la vivienda, ya rural o urbana de los habitantes de nuestro planeta, se ha creado un amplio número de organismos con diversos sistemas de conducción, pero con un mismo fin primordial, el de dotar al mayor número posible de terráqueos de habitaciones cómodas e higiénicas.

Podemos decir, que no existe cronológicamente un determinado País que haya sido el primero en tratar de solucionar la carencia de vivienda frente a la escasez de la misma y de recursos suficientes, ya que señalamos anteriormente, ha sido un problema que aqueja a la humanidad desde los albores de la misma, es decir, desde la aparición del hombre sobre la tierra, ha tenido problemas habitacionales; al principio buscó morada sobre los árboles para protegerse de la dureza de los fenómenos naturales, después emigra hacia cavernas que le proporcionaron mayor protección, y así continúa desenvolviéndose, y con su ingenio conjunta tres elementos básicos, como son el agua, la tierra y los animales domésticos, va formando conjunto de hombres, éstos en tribus, después en aldeas, y éstas forman una ciudad, ya que sienten la necesidad de convivir para subsistir. Así sucesivamente en el proceso familiar evolutivo se va desarrollando y resolviendo el problema habitacional, hasta llegar a nuestros días, en que el alarmante número de individuos que forman el conjunto de naciones existentes y que habitan la tierra, hacen que el problema habitacional alcance proporciones increíbles y refleje sin lugar a dudas, desproporcionada atención por parte de los dirigentes de las mismas.

En tales condiciones, la similitud de diversos organismos encargados de estudiar y ejecutar los planes de trabajo para la solución del -- problema mundial de la vivienda, radica primordialmente en el fin que se persigue, y que lo es, el de dotar cada vez en mayor forma a un número -- de familias, de habitaciones que reúnan los requisitos indispensables de habitabilidad, como lo son el ser cómodas e higiénicas, aunque los sistemas y procedimientos que utilicen dichos organismos para realizarlo, -- se denominen o sean concebidos en formas diferentes.

Se creó en España en el año de 1934, el Instituto Eduardo Torrija de la Contrucción y el Crecimiento, cuyas actividades fundamentales son: la investigación, ensayos de laboratorios, asesoría, documentación, cursos y publicaciones referentes a contrucción principalmente de concreto. Algunas de las investigaciones realizadas por el Instituto, son: en muros de carga, concreto aparente, nuevos materiales, comportamiento reológico de aceros, hormigones y morteros, jardinería de la construcción, estudio del subsuelo de Madrid, etc.

El Instituto Nacional de la Vivienda de España, es el único que -- contruye viviendas, las cuales se destinan para la gente de bajos recursos económicos, dedicándose dicho Instituto a comprar terrenos con -- fondos propios, los urbaniza y los vende al público.

El 24 de julio de 1963, el General Francisco Franco, expidió un -- decreto-ley, por medio del cual se creaba el Sistema de Viviendas de Protección Oficial. Este proyecto era dirigido y en algunas ocasiones financiado por el Instituto Nacional de la Vivienda, el cual se encuentra adherido al Ministerio de la Vivienda. Compete a dicho Instituto, el fomento y gestión de la construcción de viviendas, así como su régimen de uso,

conservación y aprovechamiento; deberá presentar un Plan nacional de la Vivienda, dentro del cual se encuentran incluidas las Viviendas de Protección Oficial, considerándose como tales las que pretendan remediar -- necesidades urgentes de carácter social.

Las empresas obligadas a proporcionar viviendas a sus trabajado-- res, podrán sustituir esta obligación por la concesión de préstamos a fà vor de aquéllos que pretendan construir o adquirir una vivienda de protección oficial, préstamo que será autorizado en diez años como mínimo y cuyo interés en ningún caso excederá del 3% anual , estando obligadas -- las empresas a reinvertir en nuevos préstamos las cantidades que vaya re cuperando por amortización de los concedidos.

Como es de apreciarse, los españoles no han creado aún un organis mo especializado que reúna en conjunto las diversas facetas a las cuales está sujeto el Instituto Nacional de la Vivienda, características que sí reúne el INFONAVIT, sin embargo, según datos proporcionados por el Cen-- tro Informativo de España en 1970, el número de viviendas construidas -- por cada mil habitantes era de 9.3, cifra que sin lugar a dudas represen ta gráficamente un resultado positivo del desarrollo de este Instituto - en España.

Las investigaciones del Centro de Estudios del Desarrollo de la - Universidad Central de Venezuela (CENDES), históricamente sirven de base para la planificación de ese País.

En efecto, tales investigaciones dieron como resultado que el 30- de enero de 1962, se creara por Decreto Ejecutivo Número 688, la Funda-- ción para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN),

la cual tiene por objeto contribuir al funcionamiento de proyectos concretos de desarrollo de la comunidad, proporcionar asistencia social y fomento municipal, elaborados en escala local y regional a solicitud de entidades públicas o privadas para la ejecución de tales proyectos, de acuerdo con un Reglamento Interno sobre la base de ayuda mutua y esfuerzo propio, pudiendo recibir para el cumplimiento de sus fines, donaciones o contribuciones que le fueren hechas por entidades públicas o privadas, ya sean nacionales, internacionales o extranjeras; el producto de sus operaciones financieras y otros bienes que por cualquier título pudiese adquirir de personas u organismos, empresas o entidades nacionales, públicas o privadas, así como la colaboración extranjera.

3.2. CONCEPTO DE INSTITUTO, EL INFONAVIT, SU NATURALEZA JURIDICA Y OBJETIVOS.

En el presente caso, trataremos de adecuar los diversos conceptos existentes a la concepción incluida por nuestros legisladores en el Derecho Positivo Mexicano, o bien, cuál es el significado de aplicación en nuestro estudio, respecto del vocablo INSTITUTO.

La Real Academia de la Lengua Española, en sus diversas publicaciones, ha reiterado tres acepciones a la palabra instituto, tomando como origen de la misma del latín INSTITUTUM.

- I. Como primera acepción significa: "constitución o regla que prescribe cierta forma y métodos de vida o de enseñanza". Citando como ejemplo a las órdenes religiosas.

II. Como segunda acepción significa: "corporación científica, literaria, artística, benéfica".

III. Y como tercera y última acepción, nos dice que significa: "se designa al edificio en que funciona alguna de las corporaciones que se citan en las acepciones precedentes".

Existen otros estudios realizados en torno al significado de la palabra instituto, que giran más o menos en torno de las significaciones hechas por la citada Real Academia de la Lengua Española en sus tres - - acepciones, citando como ejemplo entre los siguientes:

INSTITUTO: "Instituir, fundar, iniciar, nombrar, conferir, un beneficio y establecimiento".

INSTITUTO: "Reglamento, corporación social, científica o literaria social".

INSTITUTO: "Se llaman de este modo a los establecimientos en que se dá la segunda enseñanza o se practica una obra benéfica".

INSTITUTO: "Normas, regla o constitución de índole práctica, en la vida general, en la organización de una entidad, en la enseñanza, etc.".

"Corporación, establecimiento u organismo público o privado. Predomina, no obstante, como denominación de 'centros oficiales' en la Administración Pública". (29)

Dado el carácter que reviste el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la acepción lingüística más acorde a nuestro estudio, es la segunda propuesta por la Real Academia de la Lengua Española, sin embargo, la misma es insuficiente en cuanto a su descripción para los fines que nos hemos propuesto, aunque la aportada por el Lic. Guillermo Cabanellas nos refleja el uso de una costumbre inveterada al enfocar en la segunda acepción que dicho vocablo predomina al señalar o aducir los centros oficiales de la Administración Pública.

En tales circunstancias, es necesario tomar en consideración los objetivos primordiales a través de los cuales se creó el INFONAVIT, para establecer con mayor claridad el significado de la palabra Instituto, -- desprendiéndose de sus siglas, que dicho Instituto es una corporación -- creada para iniciar, regular y distribuir un Fondo Nacional, o sea, en conjunto administrarlo para dotar de viviendas a los trabajadores en general, (con la salvedad de que por lo que se refiere a los que están al Servicio del Estado, no), de lo cual se desprende por tanto, que el vocablo de Instituto para nuestros legisladores y para nuestro estudio, sería: la corporación u organismo público descentralizado de obra benéfica y social, para dotar de vivienda a los trabajadores.

Así las cosas, queda plenamente establecido que dicho Instituto es un organismo público, por así señalarlo su Ley Orgánica, deviniendo su carácter de público, en razón a la naturaleza de quienes participan en la relación de existencia, en que "interviene una voluntad superior -

(29) Cabanellas Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo II, Edit. Heliasta, 8ª ed. Buenos Aires, Argentina, 1979, página 402.

a la de los individuos encarnada por el Estado en uso de su Soberanía".- (30). A diferencia de las relaciones entre particulares, que son reguladas por el Derecho Privado. Es así, que el Estado se nos presenta como de tentados de la Soberanía, la que a su vez le dá el Poder Público. En esas condiciones, el Poder Público se convierte en un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, y en general la realización y satisfacción del bienestar público, por tal razón, podemos afirmar que la primera tarea importante de dicho Poder Público, consiste en dirigir u orientar en el encauzamiento general las actividades públicas y privadas del propio Estado y de la sociedad que forman parte del mismo. Y, -- como segunda tarea, "la ejecución de las leyes, en la organización y -- atención de los servicios públicos y los fines que se encaminan a la satisfacción de las necesidades colectivas" (31), lo anterior queda enmarcado en el concepto de Administración Pública, la cual según el maestro Serra Rojas, es "la acción del Estado encaminada a concretar sus fines". (32)

Los fines del Estado que principalmente se derivan de la satisfacción de las necesidades de la colectividad, nos dán la pauta para encontrar la naturaleza de los fines del INFONAVIT y de ahí, su carácter público, ya que es una necesidad colectiva, y por tanto, social y de carácter general, el que se proporcione habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores. En estas condiciones queda igualmente establecido que dicho Instituto es un Organismo Público que desarrolla una actividad social.

Existen diversas formas de adopción del régimen administrativo -- público denominado de descentralización, como lo son el que toma en con-

(30) Fraga G. Op.Cit., página 16

(31) Fraga G. Op.Cit., página 18

(32) Serra Rojas A. Op.Cit., página 447.

sideración primordialmente la situación geográfica llamado por región o territorio, y el que se funda en la clase de servicio público realizado, denominado técnico o por servicio.

A este último pertenece el INFONAVIT, toda vez que realiza un servicio público de carácter estrictamente social y dadas sus características tanto de este Organismo, como de su Ley Orgánica, podemos desprender lo siguiente:

1. Es su Ley Orgánica de observancia general. (Art. 1º)
2. Es asimismo eminentemente de utilidad social. (Art. 1º)
3. Tiene una personalidad jurídica propia. (Art. 2º)
4. Cuenta con un patrimonio propio. (Art. 2º)
5. Administra recursos, crea sistemas financieros, coordina y financia programas. (Art. 3º)
6. Queda constituido e integrado por una Asamblea General, un Consejo de Administración, una Comisión de Vigilancia, un Director General, dos Directores Sectoriales, una Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales. (Art. 6º)
7. Tiene como principal Organismo dentro de su organización a la Asamblea General, la cual se integra con representantes de los tres sectores del Estado, que son: El Go

bierno, representado por el Poder Ejecutivo Federal; - por el elemento humano de producción, que son los trabajadores, y por el elemento material denominado patrones. (Art. 7º)

Entendida ya, la característica de INFONAVIT como Organismo Público descentralizado por Servicio, cabe ahora, resumir los objetivos que se desprenden tanto de su Ley Orgánica, como de su característica de Organismo Público, y así tenemos lo siguiente:

- a. Participa a todos los trabajadores de sus beneficios - (excluyendo a los que están al servicio del Estado).
- b. Integra un Fondo nacional para avocarse a la solución del problema habitacional de dichos trabajadores.
- c. Administra en todas sus formas los recursos del Fondo Nacional, el cual forma parte integrante del patrimonio del Instituto, quien a su vez se integra además de la aportación del 5% que hacen los patrones, las aportaciones en numerario, servicios y subsidios proporcionados por el Gobierno Federal; con los bienes y derechos que adquiere por cualquier título y con los rendimientos que obtiene de las inversiones de los recursos e que nos referimos.
- d. Establece y opera sistemas de financiamiento que provee a los trabajadores de créditos baratos y suficientes para adquirir habitaciones cómodas e higiénicas, -

construye, repara o mejora las mismas o cubre adeudos de dichos trabajadores contraídos por conceptos anotados.

- e. Coordina y financia los programas de construcción de -- las habitaciones destinadas a los trabajadores.

3.3. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL INFONAVIT.

El INFONAVIT es un Organismo Tripartita y, según lo establece el segundo párrafo de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, tal cual lo establece el artículo 7º de la propia Ley del Instituto, al señalar el máximo órgano del mismo y el cual será estudiado en capítulo precedente.

El artículo 6º de la Ley del INFONAVIT, señala como Organos encargados del funcionamiento del propio Instituto: La Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidad y de Valuación, y las Comisiones Consultivas Regionales.

En ese orden de ideas, y en esta atención ha quedado señalada esquemáticamente la organización del INFONAVIT, después analizaremos el -- texto de la Ley y sus Reglamentos, en los cuales se encuentra en forma -- específica el funcionamiento de este Organismo, que cuenta con características muy propias, dada su naturaleza jurídica y sus fines.

3.4. EL INFONAVIT, COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO.

Se ha designado en capítulos anteriores al INFONAVIT como Organismo Público Descentralizado por Servicio, y que por su naturaleza jurídica es autónomo, razón por la cual tanto sus órganos, como su funcionamiento están revestidos de determinaciones propias. Y así, una de las características en donde refleja la autonomía de la cual se encuentra revestido, es en el aspecto fiscal, de ahí que se diga que INFONAVIT en este rubro, sea denominado Organismo Fiscal Autónomo. Observemos como define la Doctrina esta característica:

"Se llaman organismos fiscales autónomos a los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones". (33)

Asimismo, el propio autor que se consulta, hace específica referencia sobre el tema que nos ocupa, y sobre el particular nos dice: "El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creado por la Ley del Instituto del mismo nombre (DO-24-IV-1972), tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, como organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está facultado para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patrimoniales y las bases para su liquidación y para su cobro. El INFONAVIT tiene también facultades para determinar los referidos créditos fiscales -- que de no ser cubiertos, podrán ser cobrados mediante el procedimiento administrativo de ejecución, por la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación". (34)

(33) De la Garza, Sergio. (p.Cit., página 88.

(34) De la Garza, Sergio. Op.Cit., página 88

El INFONAVIT, para lograr sus objetivos, dispone de un patrimonio que, entre otros bienes y derechos, se integra con las aportaciones y --descuentos que los patrones están obligados a enterar, conforme a lo dispuesto por la Constitución, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del propio INFONAVIT.

En el caso de las aportaciones y descuentos que los patrones deben enterar al Instituto, no debemos soslayar la posibilidad de que los obligados a efectuarlos no lo realicen, en cuyo caso el INFONAVIT a través de su Ley que le otorga el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, --hará uso de sus facultades fiscales, pudiendo llegar a determinar tales contribuciones y descuentos.

En este orden de ideas, y para efectos de realizar esa determinación, el Instituto puede utilizar:

- a) La información proveniente de terceros;
- b) La información que posean otras autoridades fiscales;
- c) La revisión de los estados de cuenta que el patrón tenga ante el Instituto;
- d) La información que obtengan de las visitas domiciliarias, y
- e) La documentación que el Instituto requiera a los propios contribuyentes.

No debemos olvidar que por disposición de la Ley que lo rige, las facultades que al Instituto corresponden como Organismo Fiscal Autónomo, se ejercerán por medio del Director General, del Subdirector Jurídico o de los Delegados Regionales, en los términos que al efecto fija el Reglamento Interior del INFONAVIT en materia de facultades como Organismo Fiscal Autónomo. Asimismo, también poco debemos olvidar que las facultades que al Instituto otorga el artículo 30 de su propia Ley para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para su liquidación, fijar los en cantidad líquida, requerir su pago, y determinar los recargos que correspondan, debe ejercerse en términos del Código Fiscal de la Federación, el cual contiene las reglas conforme a las que el INFONAVIT -- puede, como Organismo Fiscal Autónomo, incidir en la esfera jurídica de sus contribuyentes.

a) Información Proveniente de Terceros.

En esta hipótesis, sin olvidar que el artículo 48 del Código Fiscal de la Federación regula el procedimiento para que los terceros proporcionen a la autoridad datos o documentos relacionados con la contabilidad del contribuyente, un aspecto al que resulta conveniente referirse, es el caso en que un trabajador o grupos de trabajadores proporcionen al Instituto los elementos necesarios para que éste determine aportaciones-habitacionales a los patrones que hubieren sido omisos en enterarlos, situación ésta que puede quedar comprendida en lo que establece el artículo 32 de la Ley del INFONAVIT, sin que esta forma de allegarse de la información, releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones correspondientes.

b) Información Proveniente de Otras Autoridades Fiscales.

El artículo 63 del Código Fiscal de la Federación establece, que los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en ese mismo ordenamiento o en las leyes fiscales, así como los que consten en los expedientes o documentos que lleven o -- tengan en su poder las autoridades fiscales, podrán servir para motivar las resoluciones de cualquier otro organismo competente en materia de -- contribuciones federales.

De la disposición citada, se desprende que el INFONAVIT puede -- utilizar la información que otras autoridades u organismos fiscales tengan para motivar y determinar créditos fiscales en materia de aportaciones habitacionales.

c) Revisión de los Estados de Cuenta.

Este medio para la determinación de aportaciones y descuentos, es el que de manera inmediata tiene el INFONAVIT para determinar créditos -- fiscales en materia de aportaciones habitacionales, se integra con los -- pagos provisionales y declaraciones anuales que los contribuyentes efectúan a favor del Instituto a través de las formas fiscales que para tal efecto autoriza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el INFONAVIT, las cuales se agregan a cada uno de los expedientes que el Instituto les tiene asignados a los patrones.

d) Visitas Domiciliarias.

Trataremos en este apartado el acto administrativo, a través del cual el INFONAVIT, incide en la esfera jurídica de los particulares, mediante las facultades conferidas por su Ley y Reglamento, respecto de su categoría de Organismo Fiscal Autónomo, (recordemos que "Acto administrativo puro, es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa") (35), siendo dicho acto la visita domiciliaria, así las cosas, - en el ejercicio de esta facultad debemos tener presente algunas consideraciones básicas, como son las relativas al domicilio fiscal, a los días hábiles e inhábiles, y a las horas hábiles.

El Código Fiscal de la Federación establece que, tratándose de -- las personas físicas, por domicilio fiscal se entiende si realizan actividades empresariales, el local en que se encuentra el principal asiento de sus negocios, si no realizan tales actividades, pero prestan servicios personales independientes, en su domicilio fiscal el local que utilizan como base fija para desempeñar sus actividades. En todos los demás casos, se considera como domicilio fiscal, el lugar donde tengan el -- asiento principal de sus actividades.

En el caso de las personas morales residentes en el país, su domicilio fiscal lo tienen en el local donde se encuentre la administración principal del negocio; si residen en el extranjero, el establecimiento - que tengan en el país, y si son varios, el local donde esté la administración principal del negocio en el país, o en el que en su defecto, designen.

(35) Díez, Manuel María. *El Acto Administrativo*. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, Argentina. 1961, 2ª edición. página 77.

Por lo que corresponde a los días en que pueden o no ejercerse facultades fiscales, debemos indicar que por disposición del artículo 12 del Código Fiscal Tributario, se inhabilitan en los plazos fijados en -- días sábados; domingos; 1º de enero; 5 de febrero; 21 de marzo; 1º y 5 de mayo; 16 de septiembre; 12 de octubre; 1º y 20 de noviembre; 1º de diciembre en que se transmita el Poder Ejecutivo Federal, y 25 de diciembre.

Respecto a las horas en que las autoridades fiscales puedan realizar diligencias, debemos señalar que el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, establece que son horas hábiles, las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 horas. Esa misma disposición señala que una diligencia de notificación iniciada en horas hábiles, podrá concluirse, sin afectar su validez, en hora inhábil.

La misma disposición legal, establece que tratándose de visitas domiciliarias y notificaciones, pueden habilitarse días y horas inhábiles cuando en éstas realice sus actividades el contribuyente con quien va a entenderse la diligencia.

En el caso de las órdenes de visita, en términos de los artículos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, éstas deben de cumplir con los siguientes requisitos:

1. Constar por escrito.
2. Señalar la autoridad que la emite.
3. Estar fundada y motivada y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trata.

4. Ostentar la firma del funcionario competente.
5. El nombre o domicilio de las personas a las que vaya - dirigida. Si se ignora el nombre, deberán señalarse -- los datos suficientes que permitan su identificación.

Tratándose de resoluciones que determinen responsabilidad solidaria, deberá señalarse la causa legal de la responsabilidad.

6. El lugar o lugares donde deba efectuarse la visita.
7. El nombre de la persona o personas que deben efectuar la visita, las cuales, con notificación al visitado, - podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en cualuquier tiempo.

Por lo que corresponde al desarrollo de la visita, ésta deberá -- efectuarse siguiendo los pasos que a continuación se indican:

- a) Realizarse en el lugar o lugares señalados en la orden.
- b) Si no estuviera el visitado o sus representantes, de-- jar citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar, para que esperen a una hora determinada del día siguiente, a fin de atender la orden de visita, apercibidos de que de no hacerlo, la misma se entenderá con quien se encuentre en el lugar visitado.

Al citar al visitado, las autoridades fiscales podrán efectuar una relación de los sistemas, libros, regis-- tros y demás documentación que integra la contabilidad.

Si después de recibido el citatorio, el contribuyente avisa el cambio de su domicilio, la visita podrá efectuarse en éste último, y también en el anterior, cuando el visitado le conserve, sin que se requiera orden o ampliación de la orden de visita.

Si existe el peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia, podrán los visitados asegurar la contabilidad.

- c) Los visitados deberán iniciar la visita, identificarse con quien entienda la diligencia, requiriéndole para que designe dos testigos y si no lo hace, tales testigos serán nombrados por la autoridad. Los testigos pueden ser sustituidos en el transcurso de la visita.
- d) Las autoridades fiscales podrán solicitar el auxilio de otras autoridades fiscales, para que continúen una visita iniciada, en cuyo caso deberá notificarse la -- sustitución de autoridad y de visitadores.

También podrán solicitar a otras autoridades fiscales que practiquen otras visitas para comprobar hechos relacionados con aquéllos que a su vez estén practicando.

En el caso de las visitas domiciliarias, los visitados, sus representantes o la persona con quien se entiende la diligencia, están obligados a permitir a los visitadores el acceso al lugar donde ésta deba realizarse, así como mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de sus obligaciones. De tales documentos, las autoridades podrán certificar copias para anexarlas a las actas de visita.

Los visitadores están facultados para recoger la contabilidad, a fin de examinarla en sus oficinas cuando se dé alguno de los supuestos establecidos en el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que los visitadores recojan la contabilidad, deberán levantar acta parcial, la cual deberá reunir los requisitos que para el desarrollo de la visita en el domicilio, establece el artículo 46 del Código Tributario, con lo que terminará la visita en el domicilio o establecimiento del visitado, continuándose el ejercicio de las facultades de comprobación, en las oficinas del INFONAVIT. Esta posibilidad existe únicamente para el caso en que se recoja toda la contabilidad, ya que si solamente se recoge parte de ella, deberá levantarse un acta parcial, señalando los documentos que se recogen, pudiendo continuarse la visita en el mismo domicilio o establecimiento.

Por lo que corresponde al desarrollo de la visita:

- A) Deberá levantarse un acta circunstanciada de los hechos u omisiones conocidos por los visitadores, hechos u omisiones que hacen prueba respecto de las contribuciones cuyo período se hubiera revisado.
- B) Si la visita se efectúa en dos o más lugares, en cada uno de ellos se levantarán actas parciales, las cuales se agregarán al acta final que se levante en cualquiera de ellos.
- C) Para asegurar la información, los visitadores podrán sellarla o colocar marcas donde se guarden.

- D) Podrán levantarse actas parciales o complementarias, - haciendo constar situaciones concretas de las que se - tenga conocimiento durante o después de concluida la - visita.
- E) si resultara imposible continuar o concluir el ejerci- cio de las facultades de comprobación en el lugar visi- tado, las actas podrán levantarse en las oficinas de - la autoridad, previa notificación de esa circunstancia a la persona con quien se entiende la diligencia.
- F) Si en el cierre del acta final de visita, no estuviese el contribuyente o su representante, se le dejará cita- torio para hora determinada del día siguiente, y si no espera, se levantará el acta con quien estuviere pre- sente. Los visitantes, el visitado o su representante, y los testigos de asistencia, firmarán el acta, deján- dolo una copia al visitado. Si éstos no firman el acta o se niegan a aceptar su copia, tal circunstancia se - hará constar en la propia acta, sin que se afecte la - validez y valor probatorio de la misma.

Asimismo, se determinarán las consecuencias legales de tales hechos u omisiones las que se podrán hacer constar en la misma acta o en documento por separado. Formulada la liquidación, no se podrán levantar actas com- plementarias sin que exista una nueva orden de visita.

En el desarrollo de la visita, las autoridades fisca- les pueden conocer hechos u omisiones que denoten in- cumplimiento de las disposiciones fiscales, las cuales consignarán en forma circunstanciada en actas parcia- les, mismas que se señalarán en la última acta parcial

que se levante y entre ésta y el acta final, se dejará transcurrir quince días de plazo para que el visitado-desvirtúe los hechos u omisiones, los cuales en caso - contrario se tendrán por consentidos.

En términos del artículo 65 del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones omitidas que se determinen como consecuencia del ejercicio de facultades de - comprobación, deberán pagarse o garantizarse junto con sus accesorios dentro del mes siguiente a la fecha en-que surta efectos la notificación.

Por lo que se refiere al plazo durante el cual el INFO NAVIT puede ejercer sus facultades de comprobación y - determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, - debemos señalar que el artículo 67 del Código Fiscal - de la Federación, establece como regla general la del-término de 5 años, los cuales deberán contarse a par-tir del día siguiente:

- a) Del día en que se presente la declaración del - - ejercicio, cuando exista obligación de hacerlo;
- b) Del día en que se presente o debió haberse presen-tado la declaración o aviso de contribuciones que no - se calcularon por ejercicios, o del día en que se cau-saron tales contribuciones cuando no exista obligación de pagarlas mediante declaración, y
- c) Del día en que se hubiere cometido la infracción-a las disposiciones fiscales, pero si aquélla fuere -- continúa o continuada, el término correrá a partir del día siguiente al en que cese la consumación o se hubie-re realizado la última conducta.

La misma disposición del Código Tributario, establece como excepciones a la regla general de los 5 años de extinción de facultades, las que adelante se indican:

1. Diez años, cuando el contribuyente no se inscriba en el Registro Federal de Contribuyentes, no lleve contabilidad, o no presente declaración del -- ejercicio si debió hacerlo.
2. De cinco años, si el contribuyente, en las hipótesis anteriores, presenta espontáneamente la declaración omitida, sin que en ningún caso este plazo de cinco años, sumado al tiempo transcurrido entre la fecha en que debió presentarse la declaración omitida y aquélla en que se presente espontáneamente, exceda de diez años.
3. De tres años, en los casos de responsabilidad solidaria, tiempo que se computará a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente.

Los plazos de caducidad de extinción de facultades de la autoridad fiscal, no están sujetos a interrupción, y únicamente se suspenderán cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio.

En su artículo 68, el Código Fiscal de la Federación otorga presunción de legalidad a los actos y resoluciones de las autoridades fiscales. Sin embargo, las propias autoridades deberán probar los hechos que motivan los actos o resoluciones, cuando el afectado los niegue lisa y plenamente, salvo que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Es conveniente señalar que también el INFONAVIT en ejercicio de sus facultades, puede requerir a los propios contribuyentes para que presenten ante las oficinas del Instituto, la documentación comprobatoria en materia de aportaciones habitacionales, misma que se analizará y cotejará con la que se encuentre en poder del INFONAVIT. Lo anterior, de conformidad a las reglas que para este procedimiento establece el Código Fiscal de la Federación y la Ley del INFONAVIT.

Es así como a través del ejercicio de sus facultades como Organismo Fiscal Autónomo, el INFONAVIT puede llegar a determinar a cargo de los patrones, créditos fiscales por concepto de aportaciones omitidas y descuentos no enterados.

Tal determinación, así como su requerimiento de pago, constituyen actos de autoridad fiscal que, al incidir en la esfera jurídica de los patrones, son susceptibles de ser impugnadas o combatidas a través de los distintos medios de defensa que la ley del INFONAVIT establece. Estos medios de impugnación son: el recurso administrativo de inconformidad, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el juicio de amparo.

El Recurso de Inconformidad.

En sus artículos 25 y 52, la propia Ley del INFONAVIT establece las bases de los medios de impugnación de las resoluciones fiscales emitidas por el propio Instituto. Es así como establecen que en contra de cualquier acto del Instituto (y en este caso hablamos de actos de naturaleza fiscal como los requerimientos de aportaciones omitidas, descuentos no enterados y sus recargos) que afecte derechos (el patrimonio) de los

patrones, podrá interponerse el recurso de inconformidad ante la Comisión de Inconformidades y de Valuación del INFONAVIT, y agotado este recurso o no planteado, podrá promoverse el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Tenemos entonces que uno de los medios de impugnación de las resoluciones fiscales del INFONAVIT, lo constituye el recurso de inconformidad ante la Comisión de Inconformidades y de Valuación del propio Instituto. La promoción del recurso de inconformidad es optativa, porque los patrones que no deseen plantearlo, pueden por disposición del artículo 52 de la Ley del INFONAVIT, acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

No obstante que el recurso es opcional, si la inconformidad ha sido planteada y está en trámite, los patrones deberán esperar su resolución para acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En materia de resoluciones fiscales dictadas por el INFONAVIT, corresponde a la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto, conocer, substanciar y resolver los recursos de inconformidad que contra aquéllos se promuevan.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación del INFONAVIT es un órgano compuesto por tres miembros (representantes de los sectores obrero, empresarial y del gobierno), cuya integración se produce por designación del Consejo de Administración del Instituto. (Artículos 16 fracción X y 25 de la Ley del INFONAVIT).

Una vez enunciado contra qué actos fiscales y ante qué autoridad procede el recurso de inconformidad establecido en la Ley del INFONAVIT, procede referirnos al plazo para interponerlo, los requisitos que deben satisfacerse al promoverlo y el procedimiento para substanciarlo. En estas materias es el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación el ordenamiento que dá las normas de tramitación del recurso.

El artículo 9º del Reglamento, establece que el recurso deberán presentarlos los patrones dentro de los quince días hábiles siguientes -- contados a partir del día siguiente de la notificación o de aquél en que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido.

No debemos olvidar (para determinar la oportunidad de la presentación del recurso), la necesidad de notificar legalmente los actos recurribles, cumpliendo con los requisitos establecidos en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, circunstancia cuyo incumplimiento puede ser aprovechada por los recurrentes para introducir en tiempo el recurso, planteado mediante el agravio correspondiente, la ilegalidad de la notificación, aspecto sobre el cual, al desechar o resolver el recurso, deberá pronunciarse inicialmente la Comisión.

Por disposición del artículo 5º del Reglamento, la inconformidad debe presentarse por escrito, pudiendo efectuarse su presentación directamente ante la Comisión o por correo certificado con acuse de recibo, -- caso éste último en que como fecha de presentación deberá tenerse la del depósito en la oficina de correos.

El Reglamento establece que si el recurso se presenta a nombre de otro, el promovente deberá acreditar su personalidad en términos de la Ley Federal del Trabajo. Si el promovente actúa en nombre de un patrón --

persona física, podrá acreditar su personalidad con poder notarial o carta poder firmada por el otorgante ante dos testigos; si la representa- -ción es por algún patrón persona moral, debe acreditarse la personalidad en forma similar, pero es con carta poder, también deberá acreditarse -- que el otorgante está facultado para hacerlo. (Artículo 5º del Reglamento y 692 de la Ley Federal del Trabajo).

El escrito por el cual se interponga el recurso, deberá contener:

1. Nombre del promovente, y en su caso, el del represen- -tante.
2. Domicilio para oír notificaciones.
3. Número de inscripción del Registro Federal de Causan- -tes, si lo supiere.
4. Nombre y domicilio del o de los terceros perjudicados, si hubiere.
5. Las razones por las que el acto impugnado lesione sus- -derechos.

Con el escrito de inconformidad deberán acompañarse las pruebas - que se ofrezcan y hasta veinte copias para dar vista a los interesados.

Si el escrito fuere impreciso, incompleto o no se hubiere acredi- -tado la personalidad, se requerirá al promovente para que dentro del tér- -mino de diez días hábiles lo aclare, corrija o complete, apercibiéndolo- - que de no hacerlo se desechará de plano.

En términos del artículo 10 del Reglamento de la Comisión, el recurso será desechado de plano si está interpuesto contra actos distintos de los señalados en el artículo 52 de la Ley del INFONAVIT o cuando su presentación haya sido extemporánea.

Con excepción de la confesional, de las contrarias al derecho o a la moral y de las superfluas, en el trámite del recurso, son admisibles-cualquier clase de pruebas que se relacionen con la controversia. (Artículo 11).

Al admitirse el recurso, deberá mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, correrse traslado a los terceros, para que dentro del término de diez días expresen lo que a su derecho convenga y exhiban sus pruebas. Simultáneamente se solicitará a -- las dependencias del Instituto de que hubiese emanado el acto impugnado, que en un término no mayor de 5 días remitan el expediente respectivo.

Si los terceros fueren más de 20, en lugar del traslado, se les comunicará que disponen de un plazo de 20 días para acudir a la Secretaría de la comisión o a la respectiva Delegación Regional del Instituto para conocer del contenido del escrito. Aunque el Reglamento no lo indica, se estima que en estos casos los 10 días para expresar sus manifestaciones y aportar pruebas, corren a partir de que venza el plazo que antes les fué otorgado.

Si los terceros son trabajadores sindicalizados, será suficiente dar vista al Sindicato; si no son sindicalizados, -siendo varios- se les requerirá para que dentro del término de 10 días designen representante común, apercibidos que de no hacerlo, la Comisión lo efectuará en su rebeldía. En este último caso, si los trabajadores estuvieren inconformes con

la representación dentro de 10 días lo harán saber a la Comisión para -- que puedan promover por separado. (Artículo 12)

A fin de resolver el recurso, la Comisión está facultada para ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer cuando se estimen ne cesarias para el mejor conocimiento de la verdad. (Artículo 13)

Para el desahogo de las pruebas, la Comisión podrá otorgar un plazo de 10 días si la naturaleza de aquéllos lo requiere. Este mismo plazo otorgará cuando no hubieren podido exhibirse determinadas pruebas (docu-mentales indudablemente) que no hubieren podido acompañarse con el escrito inicial. (Artículo 14)

Una vez que se hubieren desahogado las pruebas ofrecidas, la Se-cretaría de la Comisión formulará dentro de los diez días siguientes, el proyecto de resolución que será turnado a la Comisión para que dentro de los siguientes 15 días resuelva lo que en derecho proceda.

Durante la tramitación del recurso de inconformidad, el interesado podrá solicitar al Secretario de la Comisión que se suspenda el procedimiento de ejecución hasta en tanto se resuelva la inconformidad. Para otorgar la suspensión se requerirá al interesado para que dentro del término de 15 días siguientes a su solicitud, si en ésta no lo hubiere - hecho, acredite haber garantizado ante la oficina ejecutora respectiva, - el crédito, sus accesorios y los que se causen durante los 12 meses siguientes a su otorgamiento.

Para suspender el procedimiento de ejecución, el interés fiscal - podrá garantizarse mediante:

- a) Depósitos en dinero de alguna Institución de crédito autorizada.
- b) Prenda o Hipoteca.
- c) Fianza otorgada por institución autorizada, la -- cual no gozará de los beneficios de orden y excusión.
- d) Obligación solidaria asumida por tercero que comprueba solvencia.
- e) Embargo administrativo.

El otorgamiento de la garantía del interés fiscal podrá dispensarse en los casos a que se refiere el artículo 67 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 141 del Código Tributario.

Si bien es cierto que la interposición del recurso de inconformidad es optativo antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación y, -- que al haberlo planteado está obligado a sustanciarlo y esperar su resolución, es indudable que el recurrente no puede esperar indefinidamente a que la Comisión lo resuelva.

Sobre este punto, el artículo 37 del Código Fiscal establece que las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales deberán resolverse en un plazo de 4 meses. Si al transcurrir dicho plazo no se ha notificado la resolución al interesado, éste podrá esperar a que -- la resolución se dicte o considerar que el recurso de inconformidad fué -- resuelto en sentido negativo e interponer en su contra el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación (Juicio de Negativa Ficta).

EL CARACTER FISCAL DE LAS APORTACIONES AL INFONAVIT.

**CAPITULO 4. ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL INFONAVIT
COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.**

- 4.1. DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION.
- 4.2. DE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION.
- 4.3. DEL DIRECTOR GENERAL.
- 4.4. DEL SUBDIRECTOR JURIDICO.
- 4.5. DE LAS DELEGACIONES REGIONALES.
- 4.6. DEL DEPARTAMENTO DE VERIFICACION.
- 4.7. DEL DEPARTAMENTO LEGAL.

CAPITULO 4. ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un Organismo Fiscal Autónomo, que fue creado por Decreto del Congreso de la Unión a través del Ejecutivo Federal el 21 de abril de 1972- y publicada su Ley el día 24 del mismo mes y año en cita en el Diario -- Oficial de la Federación, entrando en vigor el mismo día de su publicación.

La Ley del INFONAVIT, se compone de 68 artículos y sus respectivos artículos transitorios.

Además de su Ley, el INFONAVIT tiene sus reglamentos, circulares- y diferentes ordenamientos en los que se basa su organización y funcionamiento, en este caso señalaremos el relativo a nuestro tema.

En el Reglamento Interior del INFONAVIT, en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 1989, se precisan con toda claridad las facultades que en materia fiscal corresponden a las diferentes dependencias del Instituto, a la vez que lo reafirma en su artículo 2º con el carácter de ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

Las Dependencias con facultades fiscales, de acuerdo con este ordenamiento, son las siguientes: El Consejo de Administración, la Comisión de Inconformidades y de Valuación, el Director General, la Subdirección Jurídica, los Delegados Regionales, el Departamento de Verificación y el Departamento Legal.

4.1. DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION.

Por lo que hace al Consejo de Administración, éste está reglamentado por los artículos del 12 al 16 de la Ley del INFONAVIT y está integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General y siendo propuestos cinco por cada una de las representaciones concurrentes a la misma, designándose un suplente por cada propietario. Dichos miembros del - Consejo no podrán serlo de la Asamblea General.

La duración en su cargo es de seis años y podrán ser removidos -- por la Asamblea General a petición de su representación por conducto del Director General quedando desde ese momento suspendidos en sus funciones. Presidirá las sesiones de dicho Congreso un miembro de cada representa- ción en la forma rotatoria establecida igualmente a la Asamblea General y el cual será elegido por orden alfabético, debiendo sesionar por lo me- nos dos veces al mes, en las que se discutirán los asuntos correspondientes a sus funciones y atribuciones.

Sus principales funciones son las de decidir sobre los nombramientos del personal directivo y de los Delegados Regionales, presentar los- presupuestos de ingresos y egresos, los programas de financiamiento, los estados financieros y el informe de actividades anuales.

Se faculta asimismo al Consejo, que para el debido cumplimiento - de sus atribuciones y funciones, forme comisiones especiales de carácter temporal con algunos de sus miembros.

Por lo que se refiere a sus facultades fiscales, le corresponde - resolver en los términos de las Reglas que al efecto expida dicho órgano, las solicitudes de pago extemporáneo, así como la condonación parcial o- total de recargos, de acuerdo con las propuestas que con ese fin presen- te el Director General.

4.2. DE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION.

La presente Comisión siguiendo los lineamientos del Instituto, se integra en forma tripartita con un miembro de cada representación sectorial conforme a lo dispuesto en la fracción X del artículo 16 de la Ley en cita, la cual señala que serán nombrados por el Consejo de Administración, a propuesta de los representantes de los tres sectores, designando les un suplente por cada propietario y tienen como función principal la de avocarse a la tramitación de los recursos promovidos por los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del Reglamento respectivo y resolviéndolos conforme a los criterios que emanen del Consejo de Administración.

Esta Comisión conocerá también de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en materia habitacional.

La misma resolverá en su caso si tales prestaciones son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo. Resuelve igualmente si el patrón en su caso está obligado a proporcionarle al trabajador tal prestación en el Instituto o se le exenta de la misma.

En resumen, una vez formulado el dictamen de esta Comisión, se presenta en forma de informe al Consejo de Administración, el que resolverá en última instancia lo que a su juicio proceda.

Básicamente, la Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios sobre las controversias del va-

lor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en materia habitacional, con anterioridad a la publicación de la Ley de este Instituto.

Se ha señalado en el capítulo respectivo al Instituto como Organismo Fiscal Autónomo, que está debidamente facultado para determinar y fijar las bases para la liquidación de los créditos generados a su favor, la que una vez fijada en cantidad líquida se le hace saber al contribuyente que deberá cubrirla al Instituto a través de la Oficina Federal de Hacienda que le corresponda y que en caso contrario, se empleará en su contra el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación en vigor, pudiendo dentro del término de 15 días impugnar dicha resolución ante el propio Instituto, a través de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, lo que constituye sin lugar a dudas un órgano con las atribuciones que integran el carácter fiscal autónomo que reviste el propio Instituto, al poder modificar o confirmar sus propias resoluciones a través de esta Comisión.

En cuanto a sus facultades fiscales, tramitará las controversias que se susciten con motivo de la aplicación del Reglamento respectivo y resolverá lo procedente.

4.3. DEL DIRECTOR GENERAL.

La Dirección General del INFONAVIT, corre a cargo de un Director-General, el cual será designado a proposición del Jefe del Ejecutivo Federal, según lo establece el artículo 22 de la Ley del propio Instituto, debiendo el mismo ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa, lo que sin lugar a dudas significa que tal designación es hecha en forma unipersonal y, por lo tanto, al ser propuesta por el C. Presidente de la República, es un nombramiento puramente político. Sus funciones se encuentran enumeradas en el artículo 23 de la Ley en cita.

Para el mejor ejercicio de las funciones de la Dirección General, el Instituto dispone del auxilio de tres Subdirecciones, las cuales son: la Subdirección Financiera, la Jurídica y la Técnica.

El Director General, tendrá todas las facultades que en materia fiscal le otorgan la Ley y el Reglamento respectivo, con excepción de -- las que corresponden al Consejo de Administración y a la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

4.4. DE LA SUBDIRECCION JURIDICA.

Como el Director General es el representante legal del Instituto, vemos que dentro de sus funciones encontramos las de señalar las facultades y atribuciones de sus órganos, de ahí que ha delegado a la Subdirección Jurídica la facultad de representar al INFONAVIT, en todo acto jurídico que afecte a éste; mencionaremos cuáles son las funciones que se le encomiendan con base en el artículo 12 del Reglamento Interior del INFONAVIT en el capítulo V.

1. Representa al Instituto en la celebración de convenios y contratos conforme a las instrucciones y poderes generales y especiales que le otorgue la Dirección General.
2. Interviene en la constitución, operación y vigilancia de fideicomisos en los que el Instituto sea parte.
3. Conviene con las Instituciones Fiduciarias la forma de operación de los fideicomisos estableciendo las condiciones de entrega de las casas-habitación a los trabajadores.
4. Da a los Delegados fiduciarios las intrucciones que -- sean necesarias para el mejor cumplimiento de los fines de los fideicomisos.
5. Interviene en la adquisición de los inmuebles en los que el Instituto financia la construcción de viviendas que se entregan en propiedad a los trabajadores, verificando que dichos inmuebles se encuentren libres de gravámenes, afectaciones agrarias y al corriente en el pago de las obligaciones fiscales.
6. Interviene en los conflictos jurídicos en los que es parte el Instituto.
7. Vigila el cumplimiento de la Ley y Reglamentos del Instituto y dicta las resoluciones encaminadas a ese efecto, realizando para ello la verificación e inspección a las empresas.

8. Desahoga las consultas que se hagan al Instituto y establece los servicios de orientación y difusión para que los patrones y trabajadores tengan el mejor conocimiento de sus obligaciones, derechos, disfrute y -- utilice de los servicios que preste el Organismo.
9. Contrata los servicios del personal del Instituto y -- lleva las relaciones jurídico-laborales del mismo.
10. Formula y somete los proyectos de ley, decretos, regla mentos, circulares e instructivos relativos a las acti vidades del Instituto a la Dirección General del mismo.
11. Solicita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su intervención para que se hagan efectivos los crédi tos fiscales a favor del Instituto.
12. Consigna ante la Secretaría del Trabajo y Previsión -- Social, en los términos del reglamento respectivo a -- los patrones que cometan infracciones a la Ley del Ins tituto, y
13. En general, lleva a cabo las cuestiones necesarias y - relativas al debido cumplimiento de los fines del Ins- tituto, relacionadas con su competencia.

Respecto del punto 7, cabe comentar lo siguiente:

Como se podrá observar más adelante esta función se encuentra delegada al Departamento de Verificación, con apoyo en la Subjefatura de - Cobranza, quien realiza visitas domiciliarias, emite excitativas y noti-

fica requerimientos de pago a todas aquéllas empresas que con base en lo dispuesto por la fracción XII del artículo 123 Constitucional en su apartado "A", dejen de cumplir con la obligación de pagar sus aportaciones y enterar los abonos relativos con toda oportunidad al INFONAVIT.

La emisión de dichos requerimientos comúnmente, origina que las - empresas se inconformen ante la Comisión de Inconformidades y de Valuación de este Organismo ya que consideran lesionados sus derechos.

El Subdirector Jurídico, tendrá todas las facultades que en materia fiscal le otorguen la Ley y el Reglamento respectivo, con excepción de las que correspondan al Consejo de Administración y a la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

4.5. DE LAS DELEGACIONES REGIONALES.

Aunque estas Delegaciones Regionales no están reglamentadas en -- forma expresa por la Ley del Instituto, fundan su existencia en las fracciones VIII y IX del artículo 23 de la misma Norma, ya que faculta al -- Director General a ejecutar las funciones que señala la propia Ley y sus disposiciones reglamentarias, así como en la fracción III del numeral 27 de la Ley en cita, y es así como el 29 de septiembre de 1972 en la Sección Número Dos de la Asamblea General Ordinaria, por Acuerdo Número - - Ocho, se aprobó el Reglamento respectivo, el que fué publicado mediante el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1973, incluidas en el capítulo III, artículos del 8º al 13º del mismo.

Los nombramientos de los Delegados Regionales corresponden al Director del Instituto, quien los propone al Consejo de Administración, te niendo entre otras funciones a su cargo, la atención de los servicios ad ministrativos que preste la Institución en el Territorio correspondiente a las Comisiones Consultivas Regionales a que pertenezcan, llevando los requisitos que se exigen a los Consultores Regionales. Corresponde a los Delegados Regionales las facultades y funciones que se detallan en el ar tículo 10 del Reglamento que se comenta.

Los Delegados Regionales podrán en su ámbito territorial, deter minar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patrona les omitidas, recibir de los contribuyentes las aclaraciones y documenta ción comprobatoria que presenten al Instituto, notificar resoluciones de pago extemporáneo de aportaciones, recibir y tramitar las solicitudes de constitución de la garantía del interés fiscal, solicitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el procedimiento administrativo de ejecución, autorizar suspensión, y solicitar la imposición de sanciones fiscales.

4.6. EL DEPARTAMENTO DE VERIFICACION.

a) OBJETIVO. Vigila que los patrones cumplan con las apor taciones que deben cubrir en favor de sus trabajadores, y las amortiza ciones por créditos otorgados, utilizando para ello sistemas de verifica ción.

b) FUNCION. Detecta y cuantifica indicios de evasión que sean denunciados por un trabajador; realiza visitas domiciliarias, emite

excitativas o notifica requerimientos, asimismo con la ayuda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente, inicia el procedimiento administrativo de ejecución, vigilando el trámite que se siga sobre el mismo hasta su culminación.

c) ESTRUCTURA INTERNA.

Una Jefatura.

Una Subjefatura que coadyuva con la Jefatura del mismo en el desarrollo de sus funciones y coordina las actividades de las Oficinas, siendo el enlace entre éstas y el titular de las dependencias.

La Oficina de Inspección practica visitas domiciliarias a las posibles empresas evasoras de las obligaciones con el INFONAVIT; desahoga pruebas periciales; emite dictámenes contables en procedimientos de valuación; programa el turno de las visitas domiciliarias en coordinación con la Oficina de Atención a los Trabajadores; etc.

La Oficina de Atención a los Trabajadores atiende las quejas de los trabajadores contra patrones presuntamente evasores; requiere a dichos patrones para que presenten su constancia de pago, o en su caso, se regularicen en sus pagos, coordina con la Oficina de Orientación y Difusión de las Delegaciones, la atención de las quejas que se refieren a empresas domiciliadas en el interior del País, etc.

La Oficina de Verificación Interna efectúa los trámites de los sistemas masivos de regularización de patrones evasores, como son: - sistema de licencia de construcción (LC) y sistema de prórrogas (PRO).

La Oficina de Liquidaciones y Resoluciones emite liquidaciones de auditorías y formula resoluciones de créditos fiscales a empresas evasoras de las obligaciones que tienen con el INFONAVIT; vigila el procedimiento económico-coactivo ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hasta la ejecución del cobro.

Una Subjefatura que apoya a la Jefatura en la coordinación de las actividades de las oficinas del Programa de Cobranza, también - - atiende las consultas que hacen los Jefes de Cobranza de las Delegaciones Regionales.

El Programa de Cobranza para hacer frente a las tareas encomendadas se estructura a su vez por las siguientes oficinas:

La oficina de Sistemas Mecanizados, notifica los requerimientos de pago de aportaciones y/o abonos vencidos en el Distrito Federal, así como controla el avance de las notificaciones a nivel nacional; recibe, revisa, clasifica y arma paquetes de los requerimientos de pago, estados de cuenta y acuses de recibo para su notificación, etc.

La Oficina de Atención al Público, atiende a los representantes de empresas y/o acreditados que se presenten al Programa de cobranza a aclarar o pagar sus requerimientos de pago de aportaciones y/o abonos vencidos; elabora cartas-compromiso a los acreditados inscritos - en el Régimen Especial de Amortización que soliciten plazos para realizar sus pagos de abonos vencidos, etc.

La Oficina de Depuración de Adeudos lleva a cabo la codificación y/o el armado de la orden de proceso para las formas CODIAAA, requerimiento de pago de acreditados, hojas de verificación, correcciones-

en los estados de cuenta de las empresas, formas fiscales HISR-2, - - - HISR-90 y HISR-91 para su envío a captura; atiende a los acreditados a las empresas que se presenten voluntariamente al Programa de Cobranza -- con problemas de regularización de pagos no enterados en su oportunidad al Instituto.

En materia de facultades fiscales, el Departamento de Verificación podrá requerir a los patrones la exhibición de libros y documentos que integren su contabilidad; ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones; determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales omitidas; determinar presuntivamente las aportaciones y descuentos, según el artículo 57 del Código Fiscal de la Federación; rectificar errores aritméticos en las declaraciones de los contribuyentes; recibir aclaraciones y documentación comprobatoria; cancelar requerimientos de créditos improcedentes; revisar los dictámenes de contadores públicos registrados; cancelar las autorizaciones de pago extemporáneo; solicitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la tramitación del procedimiento administrativo de ejecución; autorizar su suspensión, y por último, solicitar ante las autoridades competentes la imposición de sanciones fiscales.

4.7. EL DEPARTAMENTO LEGAL.

a) OBJETIVO. Participa en los procedimientos jurisdiccionales y extrajurisdiccionales en que el Instituto tiene interés jurídico, para que se dé cumplimiento estricto a la Ley, los Reglamentos y demás disposiciones aplicables vigentes.

b) ESTRUCTURA INTERNA.

Jefatura.

Una Subjefatura Jurídico Administrativa, la que coordina y supervisa las actividades de las oficinas a su cargo, resuelve las solicitudes de liberación de adeudo y autoriza los dictámenes de devolución del fondo de ahorro, así como desahoga consultas en aspectos jurídico-administrativos, tanto en las oficinas centrales, como en las Delegaciones Regionales. Esta Subjefatura se integra por dos oficinas que son:

La Oficina de Entrega de Depósitos que recibe y revisa las solicitudes de entrega de fondo de ahorro, dictaminando la procedencia del mismo, siempre y cuando se dé alguna de estas hipótesis; que el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo por más de un año y tenga 50 años cumplidos o más de edad; se jubile, se incapacite en forma total y permanente por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social o fallezca; atiende las solicitudes de liberación de adeudo por defunción o incapacidad total permanente y prepara los proyectos de resolución, etc.

La Oficina Consultiva y de Legislación, que atiende y desahoga las vistas que la Comisión de Inconformidades y de Valuación presenta a la Subdirección Jurídica en relación con los recursos de inconformidad y controversias de valuación habitacional que plantean los trabajadores y patrones; realiza estudios y crea criterios de interpretación de las disposiciones legales del Instituto; elabora estudios de carácter jurídico que interesen a las funciones de este Organismo, etc.

Una Subjefatura de lo contencioso que coordina y supervisa las actividades de las oficinas a su cargo; presenta denuncias ante las autoridades penales y evalúa proyectos de cancelaciones administrativas,

así como atiende a contratistas en caso de incumplimiento de contratos - de obra para agotar procedimientos extrajudiciales. Esta Subjefatura se integra con las siguientes oficinas:

La Oficina de Juicios Diversos que atiende en las Juntas de Conciliación y Arbitraje y en los Tribunales Civiles las controversias - entre los trabajadores, sus beneficiarios y el Instituto; interviene en los juicios en que demande el INFONAVIT el incumplimiento de contratos - de financiamiento, de obra o de suministro de materiales tratándose de - incumplimiento de crédito; vigila las denuncias o querrelas penales y -- proporciona informes a las autoridades judiciales que lo soliciten; re-- presenta en todos los juicios en que sea parte el Instituto, a excepción de los fiscales, etc.

La Oficina de Juicios Fiscales y de Amparo es quien atiende los juicios que en esta materia se susciten contra el INFONAVIT, además-- controla los juicios de amparo que se presenten en contra del Instituto-- o presente el mismo.

La Oficina de Regularización de Viviendas, que elabora los proyectos de contratos o convenios con cargo al presupuesto de Administra-- ción; supervisa, completa y en su caso, cancela las fianzas y garantías-- que exhiban las personas que celebran contratos con el Instituto, abrien-- do expedientes para en su caso, iniciar acciones judiciales; desarrolla-- el programa de regularización de vivienda y locales comerciales.

En materia de facultades fiscales, al Departamento Legal le corresponde la notificación de las autorizaciones de pago extemporáneo - de aportaciones, tramitar y resolver solicitudes de devolución y compen-- sación de créditos fiscales; recibir y tramitar la constitución de la ga--

rantía del interés fiscal; presentar ante el Ministerio Público Federal la denuncia por fraude a que se refiere el artículo 57 de la Ley del - - INFONAVIT, y por último, representar al Instituto ante el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Judiciales Federales.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Hablar de las aportaciones de seguridad social concretamente de las aportaciones al INFONAVIT, implica desde el -- punto de vista legal, partir de lo citado por el artículo 123, Apartado "A" fracción XII de nuestra Constitución, así como del artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y 30 de la Ley del propio INFONAVIT.

SEGUNDA. Las aportaciones que deben cubrirse al - INFONAVIT y que se contemplan en el artículo 2º fracción II del Código - Fiscal de la Federación en vigor, surgen a la vida jurídica definiéndose como aquellas contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado, en cumplimiento de obligaciones fijadas - por la ley, en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

TERCERA . Se encuadra al INFONAVIT, como organismo des - centralizado, de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, señalándolo el artículo 2º de su propia ley en relación con el - 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CUARTA . El INFONAVIT fue creado frente a la necesi - dad de actuar en contra de aquellos patrones que deben pagar sus aporta - ciones y que no cumplen con esta obligación, independientemente de los - apoyos que al efecto le da el Código Fiscal de la Federación, especifica mente el artículo 30 de su propia Ley, le atribuye a éste el carácter de Organismo Fiscal Autónomo y facultades para determinar, en caso de incum plimiento, el importe de las aportaciones patronales y las bases para su

liquidación y cobro, estableciendo de manera clara y precisa que las - - obligaciones de efectuar las aportaciones y de enterar los descuentos, - así como su cobro, tienen el carácter de fiscales, con lo cual se supera con mucho el viejo problema de su ubicación y determinación, así como la autoridad competente para recabarlas.

Q U I N T A. En la exposición de motivos de la iniciativa sobre la Ley del INFONAVIT, a las obligaciones de aportar se les dá el - carácter de fiscales con el propósito de asegurar la adecuada operación - del Fondo y en virtud de que representan contribuciones destinadas a la - realización de un servicio social a cargo del Instituto.

S E X T A. Al INFONAVIT le corresponde como objetivo - primordial, el financiar la adquisición de una vivienda a los trabajado - res mexicanos sujetos a una relación laboral.

S E P T I M A. Para cumplir con todos los objetivos y lograr fortalecer sus mecanismos de financiamiento, resulta fundamental un di - námico y vigoroso ejercicio de las facultades que el INFONAVIT tiene co - mo Organismo Fiscal Autónomo, y de acuerdo con la Ley, las actividades - del INFONAVIT se financian mediante la aportación del cinco por ciento - que los patrones enteran por sus trabajadores; por tanto, no queda sino - aprovechar las facultades que el INFONAVIT tiene como Organismo Fiscal - Autónomo, a fin de incorporar a aquellos patrones que aún no están ins - critos, a efecto de allegarse los recursos necesarios para cumplir con - los objetivos que le han sido encomendados.

B I B L I O G R A F I A

1. ANDREOZZI, MANUEL. DERECHO TRIBUTARIO ARGENTINO. EDITORIAL DE -- PALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA 1951.
2. BERLIRI, ANTONIO. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. EDITORIAL DE DERECHO FINANCIERO. MADRID, ESPAÑA 1971, 2ª EDICION, VOLUMEN 1.
3. BIELSA, RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL DE PALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA 1947, TOMO I, 4ª EDICION.
4. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. DERECHO PROCESAL FISCAL. EDITORIAL ANTIGUA LIBRERIA ROBREDO, MEXICO 1976.
5. BURGOA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. EDITORIAL PORRUA, MEXICO - 1977.
6. DE LA GARZA, SERGIO F. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. EDITORIAL - PORRUA, MEXICO 1988, 15ª EDICION.
7. FLORES ZAVALA, ERNESTO. ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1982, 24ª EDICION.
8. FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, MEXICO- 1968, 12ª EDICION.
9. GIANNINI, A.D. INSTITUCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO. EDITORIAL DE DERECHO FINANCIERO, MADRID, ESPAÑA 1957, TRADUC. ESPAÑOL.
10. GIULIANI FONROUGE, CARLOS. DERECHO FINANCIERO. EDITORIAL DE PALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA 1965, TOMO I, 2ª EDICION.

11. JARACH, DINO. EL HECHO IMPONIBLE. EDITORIAL REVISTA DE JURISPRUDENCIA, BUENOS AIRES, ARGENTINA 1943.
12. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. INTRODUCCION AL ESTUDIOS DEL DERECHO - TRIBUTARIO MEXICANO. EDITORIAL UNIVERSITARIA POTOSINA, MEXICO -- 1985, 8ª EDICION.
13. SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, - MEXICO 1979, 9ª EDICION, TOMO I.
14. VALDEZ VILLARREAL, MIGUEL. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LAS CONTRIBUCIONES, EN ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO CONTEMPORANEO. UNAM/FCE, MEXICO 1972.
15. DIEZ, MANUEL MARIA. EL ACTO ADMINISTRATIVO. TIPOGRAFICA EDITORA- ARGENTINA, BUENOS AIRES, ARGENTINA 1961, 2ª EDICION.

LEGISLACION Y REGLAMENTOS.

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
3. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
4. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES.
5. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
6. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
7. REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
8. REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES EN MATERIA DE FACULTADES COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.
9. REGLAMENTO PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LAS NORMAS DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
10. REGLAMENTO DE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

11. REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
12. REGLAMENTO DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES Y DE LAS DELEGACIONES REGIONALES DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
13. ACUERDO DE CONCERTACION DE ACCIONES QUE SUSCRIBEN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, A FIN DE OBTENER MEDIANTE EL APOYO MUTUO, MAYOR EFICIENCIA EN EL EJERCICIO DE SUS RESPECTIVAS FACULTADES.

OTRAS FUENTES.

1. AGUILAR, JORGE I. LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL. REVISTA DE INVESTIGACION FISCAL No. 32, SHCP MEXICO 1953.
2. CABANELLAS, GUILLERMO. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. EDITORIAL - HELIASTA, BUENOS AIRES, ARGENTINA 1979, 8ª EDICION, TOMO I.
3. MORENO PADILLA, JAVIER. EL CAPITAL CONSTITUTIVO COMO CREDITO FISCAL. ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO FISCAL, MEXICO 1970.
4. QUINTERO ALVAREZ, CARLOS. LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO, FUNCION Y CONTROL; ORGANISMOS QUE LA REALIZAN EN MEXICO. TESIS, MEXICO 1935.
5. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA DE MEXICO. CONFRONTACION SOBRE PROBLEMAS ECONOMICOS. No. 1., MEXICO 1971. MARZO.
6. MARGAIN EMILIO Y ASOCIADOS, S.C. BOLETIN JURIDICO. DESPACHO EMILIO MARGAIN, MEXICO, PUBLICACION MENSUAL.
7. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. CONSTITUCION POLITICA - DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. EDITORIAL UNAM, MEXICO 1985, 1ª EDICION.

EL CARACTER FISCAL DE LAS APORTACIONES AL INFONAVIT.

I N D I C E

	PAG.	
AGRADECIMIENTOS.		
INTRODUCCION.		
CAPITULO 1.	EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL AL INFONAVIT.	1
1.1.	Concepto de Contribución.	12
1.2.	Características de la Contribución.	14
1.3.	Clasificación de las Contribuciones.	15
1.4.	Las aportaciones de Seguridad Social en el campo de las contribuciones.	21
1.5.	Visión histórica y doctrinaria de las aportaciones de seguridad social.	24
1.6.	La Ley como fuente de la obligación para efectuar aportaciones de seguridad social al INFONAVIT.	26
CAPITULO 2.	EL INFONAVIT COMO ADMINISTRADOR DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA.	28
2.1.	La Administración del Fondo Nacional de la Vivienda.	30
2.2.	Elementos y Características de la Obligación de efectuar aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda.	34
2.3.	Determinación de la obligación fiscal para efectuar y enterar los descuentos al INFONAVIT.	36

	PAG.	
2.4.	Exenciones, ilícitos y recursos en materia de aportaciones al INFONAVIT.	45
CAPITULO 3.	EL INFONAVIT, ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO.	52
3.1.	Nociones generales de organismos similares.	56
3.2.	Concepto de Instituto, el INFONAVIT, su naturaleza jurídica y objetivos.	59
3.3.	Organización y funcionamiento del INFONAVIT.	65
3.4.	El INFONAVIT como organismo fiscal autónomo.	66
CAPITULO 4.	ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.	85
4.1.	Del Consejo de Administración.	87
4.2.	De la Comisión de Inconformidades y de Valuación.	88
4.3.	Del Director General.	90
4.4.	Del Subdirector Jurídico.	90
4.5.	De las Delegaciones Regionales.	93
4.6.	Del Departamento de Verificación.	94

	PAG.
4.7. Del Departamento Legal.	97
CONCLUSIONES .	101
BIBLIOGRAFIA .	103
LEGISLACION Y REGLAMENTOS	105
OTRAS FUENTES.	107
INDICE	108