

468  
25-



---

---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL  
Y FINANZAS PUBLICAS**

**EL INFONAVIT COMO ORGANISMO  
FISCAL AUTONOMO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**MARIA FELIX JIMENEZ MARTEL**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**ENERO 1993**

---

---

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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.

## EL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO

### CAPITULO I

I. EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	
1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS	1
1.2 EL DERECHO A LA VIVIENDA	26
1.3 LA CREACION DEL INFONAVIT	33
1.4 REGIMEN JURIDICO	40

### CAPITULO II

II. LOS ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS	
2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS	65
2.2 CONCEPTO	112
2.3 CARACTERISTICAS	115

### CAPITULO III

III. EL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO	
3.1 CARACTERISTICAS Y NATURALEZA JURIDICA	127
3.2 LEY CONSTITUTIVA	139
3.3 REGULACION EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION Y DISPOSICIONES APLICABLES DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.	159
3.4 INSTRUMENTOS LEGALES PARA EL COBRO DE APORTACIONES DESCUENTOS Y EL 1% DE MANTENIMIENTO.	177

### CAPITULO IV

IV. LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES FRENTE AL INFONAVIT.	
4.1 DIVERSOS ACTOS DEL INFONAVIT	202
4.2 EL RECURSO DE INCONFORMIDAD	207
4.3 NATURALEZA JURIDICA DE LAS APORTACIONES, DESCUENTOS y 1% DE MANTENIMIENTO	210
4.4 EL JUICIO DE NULIDAD	215
4.5 AMPARO Y REVISION EN MATERIA FISCAL	226
CONCLUSIONES	229
BIBLIOGRAFIA	237

## INTRODUCCION

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tiene como finalidad, dotar a la clase trabajadora de habitaciones cómodas e higiénicas, coadyuvando así a solucionar el problema nacional del déficit de vivienda de la población, que según cifras recientes es de 6 millones en toda la República Mexicana. Para el logro de sus objetivos, el Estado lo dotó de características especiales que no reúne ninguna otra Institución y en particular le confirió una parte del poder público al considerarlo como Organismo Fiscal Autónomo.

Es importante el conocimiento del marco jurídico que lo regula, así como las disposiciones reglamentarias internas cuya aplicación permite cumplir cabalmente los fines que le han sido encomendados para determinar que parte de ellas cumplan con su cometido y cuáles deberán ser sujetas a probables modificaciones que permitan mayor eficiencia.

Para lograr ubicar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en el contexto de la vida nacional, se hace en el presente trabajo, un recorrido en la historia de las Instituciones Mexicanas de donde deriva su carácter social, conforme a la filosofía y postulados de la Carta Magna de 1917, que imponía a los patrones la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores y que hasta 1972 había sido cumplida en una mínima parte.

Del análisis efectuado, se desprende que es importante precisar las características y peculiaridades que en México tienen éste tipo de Instituciones, su ubicación en el Estado y su participación en la Administración Pública Federal.

Asimismo y para conocer con mayor detalle los actos que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores realiza como Organismo Fiscal Autónomo, se analizan éstos en relación a los medios de defensa con que cuentan los particulares para defenderse de dichos actos de autoridad.

## CAPITULO I

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

#### 1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

En la etapa anterior al Movimiento Revolucionario de 1910, existieron antecedentes en materia de vivienda. Los antecedentes a que hacemos referencia fueron de orden estatal o local, ya que la materia laboral se incorporó al ámbito federal, el 6 de septiembre de 1929, toda vez que en esta época México se encontraba en un retraso en lo concerniente a la atención de los problemas laborales, y como consecuencia, en materia de seguridad social.

No es sino hasta la llegada de los Movimientos Socialistas, tanto utópico como científicos, que el tema de "la justicia social", empezó a llamar la atención a los teóricos y científicos de la época.

Cabe señalar que en México existieron condiciones muy diferentes a las que se estaban viviendo en los países que fueron cuna de esos movimientos reivindicatorios. En el viejo continente los movimientos socialistas estaban sostenidos por trabajadores no desempleados, pertenecientes al proceso de industrialización, en México a principios de

este siglo, la industria experimentaba un crecimiento casi nulo, ya que salvo algunas excepciones, la economía era básicamente agraria.

Por esta razón la clase obrera carecía de una verdadera fuerza coactiva que pudiera solidificar y encauzar adecuadamente sus demandas.

El ámbito laboral estaba normado por el derecho civil, y éste a su vez estaba basado en principios individualistas que no iban acordes con la idea de colectividad como parte esencial en las relaciones obrero-patronales.

Ese ámbito que giraba alrededor de ideas privatistas, no daba cabida a la existencia de normas que fueron más acordes con la desprotección en la que vivía el trabajador, ya que las leyes que normaban la contratación seguían un esquema de bilateralidad en donde obviamente existía una desigualdad en las partes.

Al no existir una fórmula jurídica que englobara las verdaderas necesidades de la clase obrera, como lo es ahora el Contrato Colectivo, los trabajadores por ende, no podían aspirar a prestaciones sociales, tales como una vivienda digna.

Por lo tanto era necesaria una medida que agrupara no solo a los trabajadores, sino también era imprescindible crear un ordenamiento

federal, ya que cabe mencionar que la materia civil, que era la que normaba las relaciones obrero-patronales, era de orden local.

Antes de la Constitución de 1917, existieron algunos esfuerzos por mejorar las condiciones normativas en materia de previsión social, como la Ley Villada de 1904, la Bernardo Reyes de 1906 y la Dieguez de 1914.

El antecedente más significativo en materia de vivienda, es sin duda, la Ley Sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos, promovida por Enrique Creel en 1906, el que en esas fechas tenía el cargo de Gobernador del Estado de Chihuahua.

La Ley Sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos, tenía la particularidad de ser un instrumento especializado en vivienda, pero con la limitante de no contener sistemas financieros que fungieran como mecanismos de promoción, salvo algunos estímulos fiscales, como exención del impuesto predial, por concepto de titulación, exención del pago por concepto de inscripción en el registro, disminución en el precio si se trata de terrenos Municipales, y restricciones en caso de embargo, salvo que se trate de créditos fiscales, hipotecas o refaccionarios. (Artículo 1o.)

También preveía esta Ley, que se podía otorgar predios a los trabajadores que se hubieran distinguido por su amor y empeño en el trabajo, norma que vislumbraba un enfoque paternalista. (Art. 16)

Como consecuencia de la promulgación de la Ley de referencia, se difunde el Programa del Partido Liberal, que expresaba la necesidad de que los patrones proporcionaran alojamiento higiénico a los trabajadores. Durante la lucha revolucionaria, esta preocupación por el problema habitacional empieza a cobrar importancia como una conquista social de los grupos que estaban pugnando por cambios radicales en el país, y ello, se fue traduciendo en mayores y más vigorosos pronunciamientos y leyes, que exigían el reconocimiento a un derecho habitacional para el obrero.

Tal es el caso del "Pacto de la Empacadora de Pascual Orozco, que exigía a los propietarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas que garanticen su salud y enaltezcan su condición". ( 1 )

## CONSTITUCION DE 1917.

En el proyecto presentado en 1916 ante el Congreso Constituyente, lo relativo a la materia normativa del trabajo, así como su reglamentación,

(1) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. XLVI. Legislatura de la Cámara de Diputados, México. 1967. T. VIII. pág. 620.



estaban contenidas dentro de la parte relacionada con las garantías individuales, en el Artículo 5o. mismo que consagraba la garantía de libertad del trabajo.

Dado que una de las principales ideas de la Revolución de 1910 fueron la lucha por mejorar las condiciones de la clase trabajadora, surgió la necesidad de reglamentar de manera urgente por parte del Constituyente de una forma más eficaz, los concerniente a las relaciones laborales. El Diputado Victoria, en los debates que se suscitaron a raíz de la presentación del proyecto del Artículo 5o., expresó el 26 de diciembre de 1916:

"Vengo a manifestar mi inconformidad con el Artículo 5o. en la forma en que lo presenta la Comisión, así como por el proyecto del Ciudadano Primer Jefe, porque en ninguno de los dos dictámenes se trata del problema obrero con respeto y atención que se merece".

El Diputado Manjarrez opinó al respecto: "Creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre el problema de los trabajadores, y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se quiere no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna". Los Diputados del Castillo Cravioto, Jara y Macías apoyaron la postura del Diputado Manjarrez, indicando que la Legislación Obrera, sería incluida dentro de un artículo especial que revolucionaría el ámbito jurídico constitucional a nivel mundial.

A iniciativa de Venustiano Carranza, el Diputado Macías fue comisionado para llevar a efecto una revisión de todos los ordenamientos en materia de trabajo de aquellos tiempos, y fue así como en el debate del 28 de diciembre de 1916, manifestó ante el Congreso Constituyente, que aparte de las garantías más esenciales para los trabajadores, era necesario concederles el derecho a poseer una vivienda digna y cómoda, para así poder elevar en cierta medida su nivel de vida, toda vez que el trabajador siempre había sido considerado simplemente como una herramienta de trabajo, y al proveerlo de una vivienda cómoda e higiénica, donde la armonía familiar del obrero se pudiera desarrollar más sanamente, se estaba convirtiendo al obrero de un simple objeto, a un verdadero ser humano.

Las palabras del Diputado Macías, que a continuación se transcriben, constituyen sin lugar a dudas, el apoyo, justificación y reconocimiento para lo que posteriormente pasó a ser la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.

"Como ven ustedes, la protección al trabajador es completa; ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos; casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas, tendrán agua, estarán dotadas de agua, y si no la hubiere a una

distancia de quinientos metros, no se les podrá exigir que pague; en caso de que no haya mercado como se establece en el artículo 27, está obligado el propietario de la negociación a llevar allí los artículos de primera necesidad al precio de la plaza más inmediata, recargando únicamente los gastos necesarios para el transporte; tienen ustedes, pues, una protección completa sobre este particular". (2).

Con el consenso unánime de los legisladores, particularmente de los miembros que integraron la Comisión Revisora, las ideas del Diputado Macías fueron incorporadas al proyecto de dicha comisión como un capítulo especial que incluiría la habitación obrera.

Así mismo, con fecha 13 de enero de 1917, se leyó ante el Congreso la exposición de motivos y el proyecto para el título VI de la Constitución, redactado por el Diputado Macías, el cual expresaba lo siguiente:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán ajustarse las siguientes bases:

(2) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Oro. 23 de dic. de 1916, Sesión Ord. Tomo I. pág. 1038. México. 1960.

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que sean equitativas. Igualmente deberán establecer enfermería y demás servicios necesarios a la comunidad".

( 3 )

También la Comisión Revisora, en su dictamen del 23 de enero de 1917, fortaleció el alcance del precepto antes transcrito en cuestión, manifestando:

"La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés de medio por ciento mensual.

De la obligación de proporcionar dichas habitaciones, no deben quedar exentos de las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera". (4)

(3) 57a. Sesión Ordinaria, Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917. Tomo II. México. 1960.

(4) Idem. Ob. Cit.

Una vez discutido el dictamen de la Comisión Revisora, fué aprobado por unanimidad de votos el siguiente texto del Artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fracción XII:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundados en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una manera general todo Contrato de Trabajo:

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

Es con fundamento en el Artículo 123 Constitucional, como a partir de 1917, diversas entidades federativas empiezan a legislar en materia laboral. Sin embargo en materia de vivienda obrera, la mayoría de estas leyes locales siguieron los lineamientos generales de la fracción XII del Artículo 123 Constitucional, e inclusive en algunas sólo se limitaron a transcribir dicho texto sin ampliar o reglamentar la forma de dar cumplimiento al mandato constitucional.

"Hubo legislaciones como la de Veracruz del 14 de enero de 1918, que distinguía los casos de las grandes industrias, del trabajo en el campo así como del trabajo doméstico, fijando obligaciones habitacionales diferentes. (P.O. 14-I-18)

En otras legislaciones, tales como las de Chihuahua, del 27 de junio de 1922 y Tamaulipas del 11 de junio de 1925, la obligación se hacía consistir en el suministro gratuito a los trabajadores del campo de habitaciones con un terreno contiguo. (P.O. 5-VII-22 P.O. 11-VI-25)

Las leyes de Colima del 21 de noviembre de 1925, y Jalisco del 31 de julio de 1923, incluían un terreno a favor de los trabajadores del campo con una dimensión no menor a 5,000 metros cuadrados para mercados públicos, edificios municipales y centros recreativos. (P.O. 21-XI-25 y P.O. 31-VII-23)

La Ley del Estado de Hidalgo del 30 de noviembre de 1928 (Art. 44), indicaba que las habitaciones no podrían estar a más de 3 kilómetros de los centros de trabajo, en caso contrario debería proporcionarse transporte gratuito.

(P.O. 30-XI-28)

La legislación oaxaqueña de 21 de marzo de 1926 (Art. 32), determinó la distancia máxima de 2 kilómetros, imponiendo igualmente la obligación de suministrar transporte gratuito. (P.O. 30-III-26)

La Ley de Aguascalientes de 6 de marzo de 1928 (Art. 72 y 79), prohibía el uso de chozas y cuevas y establecía que las rentas serían equivalentes al 1% del valor catastral de la finca.

La Ley Reglamentaria de Coahuila de 26 de julio de 1920 (Art. 25), señaló que cuando se tratara de trabajadores que prestaran sus servicios fuera de las poblaciones y vivieran con el patrón, éste tenía la obligación de proporcionarles alimentación." (5).

A pesar de lo avanzado de alguna de estas leyes, la obligación patronal nunca llegó a cumplirse satisfactoriamente, si bien, porque el país se encontraba en plena fase de reconstrucción o porque la mayoría de las leyes locales tuvieron vigencia muy limitada en virtud de las reformas a la Constitución de 1929.

(5) Legislación del Trabajo en los Estados Unidos Mexicanos. México. 1928. Ed. Andrade. Tomo II.

Es un hecho que la concepción original de atribuir facultades legislativas concurrentes en materia laboral, tanto a los Estados como a la Federación, impidieron su reglamentación uniforme y suscitó graves problemas entre el alcance del texto Constitucional de 1917 y su reglamentación local.

Efectivamente, el 31 de agosto de 1929 se reformó la fracción X del Artículo 75 y el 123 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, estabaleciéndose la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo. Por tal motivo, se crearon las comisiones respectivas que se encargarían de redactar una Ley Federal que rigiera en toda la República.

#### **LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.**

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

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



**\*ARTICULO 111.- Son obligaciones de los patrones:**

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

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

Al plasmar este precepto, se supeditó el cumplimiento de la obligación a la expedición de disposiciones secundarias y se delegaron facultades legislativas al Poder Ejecutivo, sin que la Constitución contemplara dicha posibilidad de manera expresa. Sin embargo, la Ley de 1931 dispuso un trato sumamente generoso a los trabajadores del campo, al consignar en su Artículo 197 que los patrones del campo deberán suministrar gratuitamente habitación que reúna las condiciones sanitarias indispensables para

la proyección de la vida y la salud de los trabajadores y el terreno necesario para la cría de los animales a que se refiere el Artículo 205 de esta Ley.

Volviendo a la fracción III del Artículo 111, el Reglamento respectivo fue expedido por el Ejecutivo Federal hasta el primero de marzo de 1942. En dicho Reglamento se establecieron las bases y condiciones bajo las cuales debían cumplir la prestación habitacional consignada en el Artículo 123. No es el caso de hacer un análisis profundo y detallado de dicho Ordenamiento, en vista de su corta vigencia. Interpuestos amparos en contra del reglamento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo declaró inconstitucional. Evidentemente, al no poder aplicarse el Reglamento en cuestión, la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas no pudo actualizarse. La inconstitucionalidad consistía según la Suprema Corte de Justicia, en que la Ley Federal del Trabajo, sólo otorgaba facultades al Ejecutivo Federal para implantar las condiciones y los plazos en que los patrones tenían que cumplir con las obligaciones del Artículo 111 fracción III, pero no para reglamentar dicha fracción.

Estas disposiciones reglamentarias, por tanto, no fijaron un término inflexible para que los patrones realizaran los actos conducentes a cumplir con la obligación constitucional de referencia, sino que establecieron la facultad a la Secretaría del

Trabajo y Previsión Social, para fijar el término y las condiciones de la ejecución de las obras, para lo cual debería tomar en cuenta las condiciones relativas a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de la ejecución de dicho trabajo y a las posibilidades económicas del patrón.

Por lo impreciso de esta disposición, algunos patrones interpusieron amparo, señalando básicamente el estado de incertidumbre en que los dejaba la nueva reglamentación, por lo que en 1942, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales estos reglamentos. Nuevamente la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas quedó mediatizada y convertida por tanto, en un derecho privado de eficacia, tal es el caso de: Amparo en Revisión 3376/42.- Quejoso.- Fibras Artificiales de Algodones, S. A.; Sentencia del 14 de abril de 1942. La ejecutoria señaló en su parte fundamental: "El Artículo 123 Constitucional impuso al Congreso de la Unión, la facultad exclusiva de expedir Leyes sobre el Trabajo sin contravenir las bases que señala y en uso de esa facultad soberana, el Congreso expidió la vigente Ley Federal del Trabajo, entre cuyos postulados se encuentra el Artículo 111, fracción III, de cuyo texto no aparecen conferidas facultades al Ejecutivo Federal, sino para fijar las condiciones y plazos en que los patrones debieran cumplir con las obligaciones que ese Artículo impone, por lo que el Reglamento de dicho precepto expedido por

el Presidente de la República, con fecha 19 de diciembre de 1941, es inconstitucional". (6)

No fue sino hasta 1956, catorce años después de haber sido declarados inconstitucionales los reglamentos de referencia, que se promovieron nuevamente reformas para salvar la inconstitucionalidad del citado Artículo 111, en su fracción III. Con este fin, se reformó el segundo párrafo de la citada fracción, en los siguientes términos:

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

Sin tomar en cuenta dicha reforma, no se expidió un nuevo reglamento, por lo que, de nueva cuenta, la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores, habitaciones económicas e higiénicas quedó pendiente de precisar y reglamentar.

Iba a ser necesario el transcurso de otros catorce años para que reviviera el interés del Legislador por reglamentar el precepto constitucional postergado.

(6) CUEVA, Mario de la. "Derecho Mexicano del Trabajo". Ed. Porrúa. México. 1966. Tomo II. pág. 31.

En efecto, no es sino hasta la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo cuando quedan replanteadas las normas que regularán el derecho constitucional a la vivienda obrera.

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

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

En los considerandos se explica que el 5 de mayo de ese año se habían fijado las condiciones a que se encontraba sujeta la enajenación de casas económicas para obreros construídas por el Departamento del Distrito Federal, se decía también que a pesar de que las condiciones

fijadas en dicho decreto eran muy benéficas para los adquirentes, se quería dar mejores facilidades a las clases laborantes por lo que había expedido un decreto, que autorizaba al Departamento del Distrito Federal a reducir el precio de venta en una cantidad igual a un 25% del precio de las casas.

En el artículo 2o. de dicho decreto se dispuso que el precio de las casas sería pagado en abonos mensuales que se calcularían tomando en cuenta las partidas siguientes: la cantidad necesaria para cubrir 12 mensualidades iguales a los costos del terreno ocupado por la casa, de la construcción, de la conexión de agua y drenaje y de la urbanización.

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

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

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

## **LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970**

No es sino hasta que se estableció una comisión redactora de un proyecto de nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 cuando se plantea nuevamente la necesidad de reglamentar la fracción XII del actual Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, a fin de que los patrones hicieran efectiva su obligación de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

La exposición de Motivos de la nueva Ley, por su parte, señaló que "la norma constitucional que impone la obligación está vigente aún en ausencia de reglamentación, por lo que se buscó reformar la legislación vigente para ponerla en armonía con el desarrollo general del país y con las necesidades de los trabajadores.

Fue así que se estableció en la Ley Federal del Trabajo de 1970 un capítulo especial sobre la obligación habitacional denominado "Habitaciones para los Trabajadores", y que comprendió los artículos 136 a 153 inclusive. Las nuevas disposiciones en materia habitacional de este Código Laboral descansaban no en un sistema rígido que debiera cumplirse inexorablemente, sino en uno flexible que tenga su base en las relaciones obrero-patronales y que permita resolver gradualmente el

problema. En esa virtud, se estableció que serían los propios trabajadores y las empresas, en los contratos colectivos o convenios especiales, los que deberían establecer las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones en materia habitacional. La Exposición de motivos aclaró a este respecto la experiencia de las negociaciones colectivas demuestra que los trabajadores tienen un conocimiento suficiente y la comprensión adecuada para determinar lo que pueden y deben exigir de las empresas.

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

La introducción de estos nuevos supuestos, si bien buscaba precisar y, por tanto, dar efectividad al mandato constitucional, motivó también que se redujera el número de trabajadores que, de acuerdo con el texto del Artículo 123, se encontraban en las hipótesis previstas, toda vez que, conforme al nuevo ordenamiento laboral, los trabajadores de las empresas localizadas fuera de las poblaciones no tendrían derecho a la habitación si se encontraban a menos de tres kilómetros de un centro urbano o si existía un servicio de transporte permanente y regular.

Igualmente se obliga a las empresas situadas dentro de las poblaciones si ocupan a más de cien trabajadores. Es así que la solución de 1970



tiene que proseguir por el mismo camino de 1917 al repetir criterios que no denotan la necesidad obrera de vivienda ni se basan en la fortaleza financiera de las empresas, limitándose a reglamentar la fórmula constitucional.

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

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

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

Se estableció que las empresas que dispusieran de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores se lo harían saber. Las que no se encontraran en esa situación, tendrían

un plazo de tres años para celebrar los convenios relativos a las modalidades para la prestación de habitaciones.

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

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

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

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

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

Igualmente, el artículo 151 de la Ley señalaba que los trabajadores tendrían derecho a una compensación mensual en tanto no se les entregarán habitaciones, mismas que debían fijarse en los convenios respectivos, tomando en consideración varias circunstancias.

Cabe destacar que la propia ley laboral previó la posibilidad de que las empresas, en caso de no disponer de habitaciones suficientes para satisfacer las necesidades de sus trabajadores, pudieran acudir a la contratación colectiva mediante la celebración de convenios con los sindicatos, que establecieran las bases para el cumplimiento de la obligación que en esta materia disponía la ley. Dichos convenios podían considerar la posibilidad de que el patrón proporcionara habitaciones en arrendamiento y cobrara por ellas el 6 por ciento anual del valor catastral

de las fincas por concepto de renta o bien, en la construcción de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, en cuyo caso se establecería una aportación patronal para ese fin y el complemento del costo de la vivienda quedaría a cargo del trabajador beneficiado. Tratándose de trabajadores de confianza, éstos convendrían directamente con las empresas las modalidades y forma en que éstas cumplirían su obligación habitacional.

Asimismo, de acuerdo al artículo 151 de la misma legislación laboral, se establecía que en tanto se les hiciera entrega a los trabajadores de las habitaciones, éstos podrían percibir una compensación mensual cuyo monto se fijaría tomando en consideración el tipo de habitación que debería proporcionarse y la diferencia entre la renta que podía cobrarse y la que tuvieran que pagar los trabajadores por una habitación en condiciones semejantes, lo cual no solucionaría el problema habitacional.

No obstante las restricciones y limitaciones establecidas por las disposiciones legales, es de destacar que corresponde a la Ley Federal del Trabajo de 1970 el mérito de haber dado el primer paso en la reglamentación del derecho habitacional de los trabajadores reconocido en la Constitución General.

Resulta claro que las pocas empresas que se encontraban en los supuestos establecidos por la Ley, habrían optado, para solucionar los conflictos, por otorgar una compensación que únicamente hubiera

adicionado el salario. Ahora bien, dicho incremento salarial desde luego no habría solucionado el problema habitacional, pues es fácil suponer, podría destinarse a la adquisición de bienes y servicios diversos de la compra de una casa habitación para los trabajadores y sus familias. Ello, en razón de que, la clase trabajadora, en especial aquellas de escasos recursos, estaba impedida para acceder al financiamiento habitacional. Asimismo, la derrama de compensaciones hubiera actuado como elemento inflacionario no sólo en el mercado de la habitación, sino en la economía nacional, sin que por otro lado propiciara una mayor generación de vivienda nueva. Por todas las razones antes expuestas, es claro que si bien es loable el esfuerzo realizado por el legislador de 1970 para regular lo relativo a la vivienda obrera, la solución adolecía de severas limitaciones.

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

Las circunstancias y acontecimientos descritos, demuestran la necesidad impostergable de replantear el derecho a la vivienda obrera consignado en la Carta Magna desde el mismo texto y configuración de la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123, es decir, respetando el espíritu

original de dotar a los trabajadores de una vivienda digna y decorosa, pero precisando los medios y términos para dar cumplimiento a esta obligación en materia habitacional, tanto respecto de los sujetos que intervienen, es decir abarcando a todos los patrones y extendiendo el beneficio a la clase trabajadora en su conjunto, como estableciendo un sistema institucional que operara un fondo habitacional que substituye al patrón en el cumplimiento de la obligación, en el que prevaleciera un criterio de solidaridad social o de grupo, por encima del particular, para que de acuerdo con las posibilidades financieras de dicho fondo, los trabajadores pudieran ir adquiriendo en propiedad su vivienda.

## 1.2 EL DERECHO A LA VIVIENDA

La preocupación por dotar a la población, sobre todo a los sectores más desprotegidos, de una vivienda digna, es palpable a lo largo de nuestra historia. En efecto, es, en relación al desempeño del trabajo agrícola y después urbano, como se asocia la necesidad de asegurar este satisfactor a la población. En el derecho prehispánico, unido a la figura del Calpulli; en el derecho colonial, a la institución de la hacienda, y en el México independiente y moderno, unido a la fábrica o empresa, es como se gesta el derecho del peón, obrero o empleado de recibir de su patrón el acceso a una vivienda digna y decorosa, en la que el individuo puede encontrar el muy merecido descanso que le permita seguir prestando su fuerza y su trabajo para fines productivos.

Es hasta 1917 cuando queda consagrado en definitiva el derecho a la vivienda asociado al trabajo remunerado. Paradójicamente corresponde a la legislación del Segundo Imperio Mexicano el reconocimiento al derecho del trabajador a una vivienda y la correlativa obligación del patrón para otorgarla. La Ley para la Protección de las Clases Menesterosas expedida por el Emperador Maximiliano en 1865, trató en particular del derecho de los trabajadores del campo al servicio de las haciendas a ser provistos de casa habitación y agua e imponía también el deber del hacendado de crear escuelas, siempre y cuando en las haciendas hubiere por lo menos 20 niños en edad escolar. (7)

Seguido a este intento, que sólo tuvo una efímera existencia de dos años, el derecho del trabajador a la vivienda fue escasamente reconocido en algunas disposiciones locales de principios de siglo, pero cuyos textos ejercieron gran influencia en el Constituyente de 1916-1917. Las pocas experiencias legislativas a nivel local, ya presentaban un esquema más definido de lo que pudieran ser meras prerrogativas o declaratorias de derecho. Entre dichas reglamentaciones y proyectos de Ley, precursoras de la Constitución de 1917, Felipe Remolina Roqueñi, señala como más significativas las siguientes:

"El proyecto de reformas a las fracciones VII y XXII del Artículo 73 Constitucional, obligaba al patrón a dar a los trabajadores y aprendices habitaciones sanas y cómodas, siempre que tuvieran que permanecer en el campo en el lugar inmediato a la fábrica o taller en que presten sus servicios.

(7) CASTORENA, Jose de Jesús. "Tratado de Derecho Obrero". Ed. Jaris. México. 1942. pp. 115-116.

- La Ley de Obreros del Estado de Chiapas, de 1914, señalaba que los dueños, administradores o encargados de fincas rústicas o negociaciones industriales, fabriles o mineras, debían facilitar a los peones, habitación con las comodidades posibles en las fincas.
  
- El proyecto de Ley Obrera de Prestación de Servicios, de 23 de enero de 1915, estipulaba la obligación a cargo del patrón de otorgar habitación cómoda y sana a los empleados que prestaran sus servicios fuera de la población.
  
- El decreto del 10 de marzo de 1915 crea en la parte sur de la ciudad de Toluca, una colonia destinada a la construcción de casas habitación para la clase trabajadora, adjudicando los lotes gratuitamente a los trabajadores que reunieran los requisitos de esta Ley.
  
- El proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo, de abril de 1915, señalaba como obligación del patrón, el proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero cuando éste, para prestar sus servicios, debiera residir fuera de las poblaciones.
  
- La Ley del Trabajo del Estado de Jalisco, establecía el derecho del trabajador agrícola de disfrutar habitación como complemento del salario.



- La Ley del Trabajo del Estado de Coahuila, de octubre de 1916, señalaba la obligación del patrón de proporcionar habitación cómoda e higiénica al trabajador si para prestar sus servicios debiera residir fuera de las poblaciones". (8)

El movimiento constitucionalista de Venustiano Carranza, inicialmente se propuso sólo adecuar la Constitución de 1857 a las nuevas circunstancias, pues el México del Siglo XX era un México en proceso de industrialización y desarrollo, intercomunicado no sólo en lo interno, sino con el resto del mundo; el siglo XIX, siglo del "Liberalismo" y del desarrollo político, había quedado atrás para dar paso a la filosofía de la modernidad, del orden y del progreso. No obstante el aparente avance material y la tranquilidad que reinaba en la superficie, no había paz en las conciencias, ello provocado por el poco interés que el régimen porfiriano había prestado a los problemas sociales, sobre todo del campo y de los obreros; de ahí que el inicio del nuevo siglo haya traído consigo un deseo de cambio irrefrenable y violento, con sed de reivindicación y de justicia social para lograr una distribución más equitativa de la riqueza y del progreso nacional, que se tradujo en casi veinte años de lucha armada.

Del Constituyente, reunido en Querétaro en diciembre de 1916, habría de emanar un nuevo texto constitucional, en el que las banderas sociales de la Revolución se transformarían en Ley, dando así

(8) REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. "Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México". México. 1976. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

permanencia, institucionalidad y vigencia a las aspiraciones de justicia del pueblo levantado en armas.

Dentro de las conquistas sociales que la Revolución llevó al más alto nivel jurídico, ocupa un lugar fundamental el Artículo 123. En este precepto se establecen los principios y máximas fundamentales que deben regir las relaciones obrero-patronales, es decir, los derechos de los trabajadores frente a sus patrones, y entre ellos destaca en su fracción XII, la obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas.

La palabra vivienda se deriva de vivir, tener vida, es el afán de salvaguardar lo que impulsa a buscar un techo que lo defienda de agresiones de la naturaleza, de actitudes negativas de sus congéneres y de ataques de animales dañinos. Es así como encontramos los más antiguos vestigios de vivienda en grutas o cavernas, habitaciones naturales rupestres con dibujos del paleolítico, donde aparece la figura humana y la de los animales con el realismo y la sobriedad del arte primario. Al abrigo de la cueva, el hombre ya descubridor del fuego, lo enciende en la entrada como una defensa y funda así lo que se llamará su hogar. Al crecimiento de la población, los grupos sedentarios no alcanzaron refugios naturales, como cavernas o matorrales espesos y con la construcción de sus casas empezará la construcción del hombre, vencedor del miedo.

En los lugares lacustres levantará cabañas sobre estacas para mayor aislamiento de los ataques y como principio de higiene, para evitar la acumulación de basuras. Este sistema de edificación será el primer indicio de urbanismo, ya que las chozas estarán más o menos alineadas y habrá tendencia al cuadrado por mayor facilidad en la construcción.

Ramas de árbol, fosas, chozas de estacas cubiertas con hierbas o tierra apisonada son las primeras viviendas que permiten la existencia pese a las grandes fieras salvajes, más tarde aparecieron los ladrillos secados al sol y la piedra para construir. El sentimiento de seguridad de estos primeros constructores se reforzó viviendo en grupos, organizándose en hordas y después en clan.

La vivienda provoca conciencia de propiedad. A partir de la necesidad de habitación en el hombre surge el deseo de propiedad o de adquisición, el apego a la tierra y el arraigo a la localidad y al país, logrando estabilidad emocional, el hombre busca como factor de equilibrio asentarse en un lugar propio con derecho escrito de propiedad. El derecho a la propiedad es un derecho innato que tiene todo hombre y consiste en la facultad de aprovecharnos de los bienes materiales externos, valiéndonos de nuestra actividad para el cumplimiento de nuestros fines, constituyendo lo que pudiéramos llamar propiedad en potencia, los cuales nacen con ella o la adquieren por el solo hecho de existir.

Feudos, mayorazgos, señoríos, ejidos, son diferentes sistemas de organización de la propiedad que convergen a una misma idea y satisfacen una misma necesidad. Por otra parte, hemos visto que el hombre soporta hasta cierto grado la angustia de la inestabilidad y luego respondiendo al instinto se lanza en invasiones de propiedad ajena, atropellando las leyes y las normas, los resentimientos de los deprimidos sociales tienen su exteriorización a través de actitudes delictuosas hacia la comunidad.

La vivienda también produce privacidad y unión familiar, es dentro de su casa donde el hombre ejerce su más amplia libertad externando sus costumbres más íntimas con desenvoltura, la casa es el mejor sitio de reunión si se sabe convivir, es importante saber que se tiene casa y que en ella se conviven los mejores momentos con la familia, donde se empiezan a formar los hábitos sociales y cívicos que llevan al conocimiento de los demás colonos, de sus necesidades y de sus experiencias. Por ello es necesario que todos los ciudadanos tengan vivienda digna y adecuada porque éste es uno de los DERECHOS SOCIALES que ha conquistado el hombre.

La vivienda como política de bienestar social es imprescindible, ya que obtener en propiedad una casa donde tener seguridad, integración familiar, privacidad y conciencia de un bien, es la meta que se fija todo ser humano. La vivienda es un factor de bienestar social que se convierte en indicador del desarrollo económico de un país. Un cuerpo

de políticas de bienestar social debe tener como base una congruente relación de recursos disponibles con programas realistas de aplicación humana. Los Estados Unidos Mexicanos van en ese aspecto por buen camino convirtiendo este viejo problema en factor de desarrollo con la sensibilidad social que caracteriza nuestra actual legislación en materia habitacional.

### **1.3 LA CREACION DEL INFONAVIT.**

El Artículo 123 de la Constitución de 1917 es uno de los textos más importantes y admirables del Derecho Positivo Mexicano, en él se apoya la Legislación Laboral que recoge el designio tutelar de los trabajadores, querido por la Revolución Mexicana y objetivado en aquella elevada norma. Del mismo precepto se desprenden otros conjuntos de disposiciones esencialmente vinculados a la Ley Federal del Trabajo que brindan soporte a instituciones tan sólidas y trascendentes como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La creación del INFONAVIT, fue resultado de la evolución histórica que establece el derecho de los trabajadores a una vivienda digna que se remonta a los postulados básicos que recogiera el Constituyente de Querétaro en 1917, a la voluntad política del Estado Mexicano de

atender a la problemática habitacional mediante un mecanismo permanente que contara con viabilidad financiera.

El 1o. de mayo de 1971, el Movimiento Obrero Organizado de nuestro país, formuló demandas públicas al Gobierno Federal para que éste buscara mecanismos más operativos y eficientes para atender diversos problemas sociales, ya inaplazables. Entre ellos, se exigió se atendiera el de la vivienda para los trabajadores, motivo de tantas esperanzas frustradas e ideales pospuestos.

El día 17 del mismo mes y año, se celebró en el Palacio Nacional, siendo Presidente de la República el Lic. Luis Echeverría Álvarez, una reunión en la que participaron algunos Secretarios de Estado, así como representantes de los trabajadores y de los patrones organizados. Como resultado de esta reunión, se integró una Comisión Nacional Tripartita inspirada en la experiencia positiva de otras entidades de integración semejante, tales como: las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional de los Salarios Mínicos y el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros.

La Comisión Nacional Tripartita formó seis subcomisiones de trabajo, que se avocaron al estudio de los grandes problemas nacionales. Quedando a cargo de la 5a. subcomisión, el problema de la vivienda popular.

Fue precisamente en la 5a. comisión donde se obtuvieron los logros más concretos e importantes, ya que sus trabajos y recomendaciones suscitarían la reforma a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, y del Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo. Complementariamente a estas reformas, se expediría la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En la exposición de Motivos de las Reformas a la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, Apartado "A", de diciembre de 1971, el Ejecutivo Federal manifestó que:

"El Gobierno de la República considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.

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

La participación generalizada de todos los patrones del país, hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones". (9)

Según algunos autores, en particular Néstor de Buen, las reformas antes aludidas en materia habitacional, significaron la socialización del derecho a la habitación o como diría Mario de la Cueva, el tránsito de los derechos habitacionales de los obreros, del Derecho del trabajo a la seguridad social. En efecto, Néstor de Buen dijo al respecto:

"Lo fundamental de la nueva solución y sus ventajas respecto de la fórmula antigua se encuentra, por una parte, en que el beneficio se extiende a todos los trabajadores y no sólo a los que laboren en empresas con más de cien trabajadores y, por la otra, en el hecho de que se establece una responsabilidad social que sustituye a la responsabilidad individual primitiva.. Como beneficios colaterales se encuentran los de estricto orden económico: derrame anual en el mercado de trabajo y en la industria de la construcción de cinco mil millones de pesos que tonificarían, sin duda alguna nuestra economía" (10).

Por su parte, Mario de la Cueva, textualmente señaló que:

(9) Exposición de Motivos de la Iniciativa del C. Pte. de la República sobre las reformas a la Fracc. XII. del Ap. "A". Art. 123. Const. Disposiciones Legales. 6a. Ed. INF. México. 1991.

(10) BUEN, Néstor de. "Derecho del Trabajo". Tomo Primero Ed. Porrúa. S.A., México. 1986. p.384.



"La reforma constitucional del 9 de febrero de 1972 determinó el tránsito automático del problema habitacional, del derecho del trabajo a la seguridad social. En efecto, la versión original de la fracción XII creó un derecho en favor de cada trabajador en contra de la empresa a la que prestaba sus servicios, para que, como parte de las condiciones de trabajo se le proporcionara una habitación cómoda e higiénica."(11)

En cambio, la versión nueva crea una obligación hacia una institución encargada de recibir y administrar las aportaciones y de otorgar los créditos o construir conjuntos habitacionales en beneficio de los trabajadores. Se puede establecer un paralelo entre el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto del Seguro Social, porque las dos instituciones tienen una misma función: satisfacer una necesidad que es, a la vez, colectiva y personal, un servicio social en beneficio de todos los trabajadores.

Con el fin de analizar diversas alternativas para crear un sistema habitacional más eficiente y operativo que el consignado por el texto original de la Ley Federal del Trabajo de 1970, la Quinta Comisión de la Nacional Tripartita se reunió durante 1971 y su vez el Presidente Echeverría amplió la integración de la propia Comisión, participando entre ellos los Licenciados Hugo B. Margafán, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público; Ernesto Fernández Hurtado, entonces Director del Banco de México; José Campillo Sainz, entonces Subsecretario de la Secretaría de Industria y Comercio; así como Porfirio

(11) CUEVA, Mario de la, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo II. Ed. Porrúa. México. 1984. p. 97.

Muñoz Ledo, entonces Subsecretario de la Presidencia, además de diversos representantes de las organizaciones de trabajadores y de patrones y a finales de 1971 se determinó que era necesario reformar la fracción XII del Apartado "A", del Artículo 123, Constitucional, que consignaba el derecho de los trabajadores a la vivienda, sin establecer los mecanismos a través de los cuales este derecho se convertiría en realidad y, por tanto, sin vigencia plena. También se consideró indispensable modificar la parte relativa a la Ley Federal del Trabajo, que contemplara la integración de un fondo revolvente para vivienda, creado con las aportaciones patronales que al mismo tiempo se constituirían en depósitos individuales en favor de los trabajadores y que sería administrado por un organismo tripartita.

La proposición de la quinta subcomisión de trabajo de la Nacional Tripartita fué aceptada por el Gobierno Federal y envió la iniciativa de reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo, así como la iniciativa de Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores al Poder Revisor de la Constitución y al Congreso de la Unión, respectivamente, los que, una vez satisfechos los trámites del procedimiento, aprobaron las reformas constitucional y legales ya mencionadas. La primera se publicó en el Diario Oficial del 14 de febrero de 1972 para entrar en vigor 15 días después. El nuevo texto de la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, quedó en los siguientes términos:

**"XII".-Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.**

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

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

**Como se ha dicho, esta reforma constitucional se complementó con la modificación prácticamente completa de los preceptos contenidos en el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, así como por**

la expedición de una nueva Ley que creó, determinó atribuciones y reguló el funcionamiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

#### **1.4 REGIMEN JURIDICO**

El FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA, es un mecanismo basado tanto en la necesidad de acelerar los procesos que concurran a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población, como en el imperativo de afrontar globalmente el problema de la vivienda, incorporando a la clase trabajadora a los beneficios de una política habitacional integrada.

El ingrediente jurídico que tienen las acciones de vivienda, mereció que se le atribuyera atención prioritaria al mismo. Conforme a esto, una de las primeras preocupaciones fue dotar al INFONAVIT de la estructura reglamentaria que encauzara la actuación de sus órganos colegiados y la actividad institucional externa. Asimismo, se le ha dispensado alta prioridad a la procedencia jurídica de la inscripción de empresas y de sus aportaciones, y del financiamiento a la construcción, del otorgamiento de los créditos y de las relaciones con su personal.

De acuerdo con los lineamientos de la reforma administrativa en el sentido de limitar el crecimiento de la administración Pública, el

legislador hizo destacar las tareas de afiliación y recaudación mediante aparato recaudador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta medida permitió que el Instituto aprovechará la red de oficinas de recaudación tributaria y que sólo fuera instalando las oficinas que requería para la recepción, control, clasificación y análisis de la documentación que le turne aquella dependencia.

Aunque está previsto que los trabajadores podían inscribirse directamente en el Instituto, la generalidad fue inscrita por sus empresas a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que de acuerdo al instructivo expedido por el Consejo de Administración el 30 de mayo de 1972, éstas al efectuar el pago del 5% están afiliando a los trabajadores por los que cotizan. Es así que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuaba hasta antes de las reformas a la ley del INFONAVIT publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Febrero de 1992 como mecanismo de afiliación y de recaudación, desembarazando al INFONAVIT de la carga de instalar y operar un sistema paralelo que forzosamente tendría que abarcar todas las localidades y todos los giros económicos.

Los fondos creados revisten particular relieve porque disponen de su propia fuente de captación de recursos.

Se consideró que esto sólo sería factible con el establecimiento de un sistema amplio de solidaridad social en el que la obligación patronal fuera la base de un mecanismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional. Se reconoció que sólo de esta manera sería posible atender las demandas de habitación, a la vez que cumplir las obligaciones de las empresas.

La actividad del Instituto durante el primer año de vida se reflejó en la modificación tanto a la naturaleza de las obligaciones que los patronos tienen respecto a sus trabajadores en materia de vivienda, como a extender a la totalidad de las personas sujetas a una relación de trabajo los beneficios que se derivan de tales obligaciones, a través de la reforma a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972).

También se obtuvo que se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha fracción constitucional, en el cual se consigna una fórmula que busca armonizar los derechos del trabajo con los del capital y los objetivos del crecimiento económico con los de la justicia social.

Se reformó el título cuarto, capítulo tercero de la Ley Federal del Trabajo y los Artículos 97 y 110 del propio ordenamiento (publicado en el Diario Oficial del 24 de abril de 1972).

Todo ello encaminado a facilitar el cumplimiento de la reforma constitucional por el establecimiento de normas claras, de carácter sustantivo, que fijen los derechos y las obligaciones que a las partes correspondan, que las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del fondo, se precisan en la Ley de INFONAVIT.

Para cumplir con ese objetivo se creó, el Fondo Nacional de la Vivienda con recursos aportados por las empresas, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permite otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad viviendas cómodas e higiénicas.

Ahora, en acatamiento del mandato constitucional que considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación del organismo destinado a administrar ese Fondo, se establece el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La creación de dicho organismo está integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. Disposición que obedece en gran medida, el hecho de que el Fondo Nacional de la Vivienda se instituye como un mecanismo de solidaridad social, de carácter nacional.

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

Esta es la razón por la que el Instituto se define como un organismo de servicio social, quedando tipificado como organismo fiscal autónomo.

El INFONAVIT, como organismo de solidaridad social ha tenido transformación, a la par de los muchos y profundos que han sido los cambios que ha tenido México, por lo que, con el propósito de adecuarlo a nuestra realidad cambiante, se han promovido durante su vida institucional y la vigencia de su Ley Constitutiva diversas modificaciones.

Ello denota el afán permanente de avanzar en el perfeccionamiento del sistema habitacional establecido por la Ley de 1972, y de que los preceptos jurídicos que lo rigen propicien mayores y mejores programas y procedimientos que permitan atender satisfactoriamente las demandas, cada vez más crecientes, de la clase trabajadora.

Con este espíritu se han promovido varias reformas legales a diversas disposiciones, entre las que destacan cambios en el articulado de la Ley



y la expedición del Reglamento Interior del INFONAVIT, cuyos objetivos y propósitos han sido los siguientes:

En 1974 fué expedido el "Decreto por el que se reforma el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", por medio del cual el Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades concedidas por la fracción II del Artículo 73 Constitucional, actualmente derogada, erigió en Estados a los Territorios Federales de Quintana Roo y Baja California.

En esta virtud, hubo necesidad de adecuar y dar congruencia a algunas reglamentaciones legales, motivo por el cual el 23 de diciembre de 1974 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reformó el Artículo 43 y de más relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", modificando los Artículos 23 fracción I y 58 de la Ley del INFONAVIT.

Después de esta modificación que prácticamente fue para dar congruencia al nuevo esquema de gobierno, pasó casi una década, lapso en el cual el INFONAVIT se avocó a construir y levantar la gran obra social que la Ley le había fijado, y de cuyo desarrollo que acumulando importantes experiencias que luego habrían de constituir la materia prima de las posteriores reformas que se han efectuado.

En 1981 el proceso inflacionario de los últimos años de la década de los setentas y principio de los ochentas, había provocado una escala ascendente en los costos de la construcción y de la tierra que, a su vez, incidían desfavorablemente en la estructura financiera del Instituto, reduciendo su capacidad crediticia.

A pesar de la preocupación del legislador de fomentar y estimular la construcción de viviendas de interés social, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales, se hacía necesario, dadas las circunstancias, tomar medidas adicionales que permitieran reducir los costos reales de las habitaciones destinadas a los trabajadores así como eliminar los gastos relacionados con la formalización de los créditos.

Por tal motivo, el 13 de noviembre de 1981 aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las adiciones al Artículo 42 y el nuevo Artículo 68 de la Ley de INFONAVIT.

En virtud de aquellas adiciones al Artículo 42, se prevé la desgravación, a nivel federal, estatal y del Distrito Federal, de todas las operaciones y contratos que realiza el Instituto en cumplimiento a sus fines y que permitió reducir sensiblemente los costos reales de la vivienda, mismos que representaban para el INFONAVIT, en 1981, entre un cuatro y un seis por ciento sobre el costo final y global del inmueble.

Igualmente, la reforma al Artículo 42 establece la nueva disposición de que todos los costos y contratos relacionados con el funcionamiento del Instituto, así como la Constitución de los regímenes de propiedad en condominio pueden constar en instrumentos privados susceptibles de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, con el único requisito de que se otorguen ante dos testigos y con la constancia del registrador sobre la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes. Esta medida permitió, al igual que la desgravación fiscal, abaratar el costo real de las viviendas financiadas por el INFONAVIT al eliminar la intervención del Notario Público en la formalización de estas operaciones, ahorrando, para beneficio del trabajador, tanto el pago de honorarios como los gastos que los notarios cobran por sus servicios, los cuales, no obstante los aranceles oficiales, nunca fueron uniformes.

Cabe aclarar que, adelantándose a las reformas al Artículo 115 Constitucional que aparecieron publicadas el 3 de febrero de 1983, la adición al Artículo 42 de la Ley del INFONAVIT en 1981 no privó a los municipios de los recursos financieros que requieren para la prestación de los servicios públicos, pues la exención prevista no abarcó aquellas contribuciones de naturaleza municipal que el INFONAVIT debe cubrir en cumplimiento a las disposiciones aplicables en esta materia; para mayor claridad, se establece en el texto del Artículo 42 la obligación expresa del Instituto de cubrir el impuesto predial y los derechos por consumo de agua, así como otorgar donaciones y dotar el equipamiento urbano a los conjuntos habitacionales que financia, y que contribuyen a asegurar el

desarrollo de viviendas dignas, en un entorno urbano también digno y adecuado.

El Artículo 42 también se adicionó para señalar que el precio de venta fijado por el propio Instituto para la vivienda deberá equiparse al valor del avalúo, con lo cual se eliminó la necesidad de obtener avalúos comerciales para dar de alta fiscalmente las operaciones de este organismo. Por otra parte, la adición del nuevo Artículo 68 a la Ley del INFONAVIT establece que, dada la acreditada solvencia de la Institución se le releva de la obligación de constituir depósitos y otorgar fianzas.

En 1982 considerando que el problema de la vivienda se había venido agravando por la creciente demanda motivada por el incremento desmedido de la población y la insuficiencia del empleo, se hizo necesario fortalecer el sistema financiero del Instituto para ampliar sus posibilidades de acción.

Para este efecto, con fecha 7 de enero de 1982 aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los Artículos 97, fracción III; 110, fracción III; 136; 141, y 143 de la Ley Federal del Trabajo.

El texto original del Artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo establecía que los depósitos constituidos a favor de los trabajadores tendrían un plazo fijo de 10 años, transcurridos los cuales se iniciaría un programa

de entregas periódicas correspondiente al fondo anual acumulado 10 años antes. De haberse dado esta entrega masiva, además de implicar la devolución de cantidades muy pequeñas (las correspondientes al 5 por ciento de los salarios percibidos durante 1972) que dejarían insatisfechos a los trabajadores, su operación hubiera tenido un costo administrativo muy por encima de los recursos a devolver y sobre todo de los beneficios que dicha devolución implicaría para su titular.

Algunos críticos señalaron que esta interpretación no era la adecuada y que el texto del Artículo 141 implicaba la devolución a los trabajadores del total de los depósitos acumulados durante el período de 10 años. Esta interpretación era a todas luces improcedente, pues hubiera provocado una descapitalización total del fondo, en contraposición del objetivo financiero del mismo.

Era imperante, entonces, buscar una fórmula que conciliaría el derecho de los trabajadores a obtener la devolución de su fondo de ahorro y que, al mismo tiempo, no deteriorara la capacidad de financiamiento del INFONAVIT.

De esta manera, la reforma el artículo 141 estableció un nuevo sistema para la Devolución del Fondo de Ahorro, que, si bien difirió su entrega por la causal de terminación de la relación laboral hasta en tanto dicho trabajador tuviera 50 años de edad, en los casos de jubilación, incapacidad total permanente o muerte, contempló la entrega de una

cantidad adicional igual al fondo acumulado, fortaleciendo de esta manera el esquema de solidaridad social que anima la operación y funcionamiento del fondo nacional de la vivienda.

Otra medida para acrecentar los recursos financieros del Instituto y ampliar su cartera crediticia fue la de modificar la base salarial para el pago de aportaciones, contemplada en el artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, para establecer la base gravable ya no sobre salario "ordinario", sino sobre salario "integrado".

En este esquema, se tomó como modelo el concepto de salario utilizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social para efectuar las cotizaciones, estableciendo, de esta manera, un salario base para ambas instituciones, lo que además facilitó el entero de las aportaciones por parte de las empresas.

Las reformas comentadas también tuvieron como fin introducir un sistema de corresponsabilidad para el trabajador beneficiado con una vivienda financiada por el INFONAVIT al señalar, en el Artículo 64 de la Ley, la obligación del acreditado de aportar a un fondo de mantenimiento, administración y vigilancia para el conjunto habitacional en el que se encuentre su vivienda.

Es decir, se parte de la base de que la vivienda no es únicamente un espacio físico delimitado por cuatro paredes, sino que también se

extiende al conjunto habitacional en el que se ubica dicha vivienda para el desarrollo integral y en comunidad de sus habitantes; ahí la necesidad de coadyuvar y cooperar a su mantenimiento y cuidado. Dentro del espíritu de corresponsabilidad antes descrito, además se reitera la necesaria autogestión o autoadministración de los residentes y propietarios de las viviendas, excluyendo de cualquier responsabilidad al INFONAVIT, el cual por disposición expresa, no puede ni debe intervenir en la administración de los conjuntos habitacionales.

Por ello, en el Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, se establece a cargo de los trabajadores que han recibido un crédito del Instituto para la adquisición de vivienda financiada por el mismo, la obligación de asumir la administración y mantenimiento de sus inmuebles. Por esta razón también se establece que los trabajadores acreditados por el INFONAVIT, cubriera la cantidad equivalente al uno por ciento de su salario para destinarlo a ese fin. El INFONAVIT únicamente actúa como receptor de dichas cuotas, las cuales son enteradas por el patrón para después ser entregadas a las personas expresamente señaladas por los propios vecinos, en los términos de la reglamentación correspondiente.

Paralelamente, y tomando en consideración que las modificaciones sufridas por la Ley Federal del Trabajo, requieran ser complementadas en el Artículado de la Ley del INFONAVIT, aparecieron publicadas en la misma fecha y con los mismos propósitos antes señalados, las reformas a los Artículos 29, fracción III, 34, 36, 40, 59, 61 y 64 de la Ley del

Instituto, ajustando tan solo el texto de los mismos a las nuevas disposiciones.

El 30 de diciembre de 1983, aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las reformas y modificaciones a diversos Artículos de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del INFONAVIT, los cuales, continuando con el espíritu de las anteriores reformas para fortalecer la estructura financiera del Instituto, buscan establecer un sistema más eficaz de recuperación de crédito, agilizar la actividad administrativa del Instituto y fortalecer los métodos destinados a evitar prácticas de especulación y abuso con las viviendas financiadas por este organismo de solidaridad e interés social.

La reforma al artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, tiene como objetivo esencial, separar del sistema de recuperación de créditos las aportaciones patronales que integran el fondo de ahorro de los trabajadores, de tal manera que a partir de esa fecha el crédito otorgado se amortizará únicamente con el porcentaje de descuento salarial correspondiente, sin que las aportaciones patronales enteradas a favor de los trabajadores se apliquen a la amortización de dicho crédito. (Se exceptúa de esta regla general, la liberación de adeudo para el trabajador que hubiere recibido crédito del Instituto, en cuyo caso el Fondo de Ahorro se aplicará a la amortización del crédito, salvo en los casos de incapacidad total permanente o muerte. Si después de dicha



amortización existiere un remanente, se entregará al trabajador el monto que corresponda).

Así, se elimina la antigua fórmula que establecía que, cuando un trabajador recibiera financiamiento del Instituto, el 40 por ciento del importe de los depósitos constituidos a su favor se aplicaría de inmediato como pago inicial del crédito concedido. De esta manera, esas aportaciones se destinarán íntegramente a constituir el Fondo de Ahorro al igual que se hace con los trabajadores no acreditados.

Igualmente que en los casos anteriores, por razones de congruencia, se promovieron en la misma fecha las reformas a los Artículos 36 y 40 de la Ley del INFONAVIT.

El decreto de reformas de 1983 incluyó también, otras reformas a diversas disposiciones de la Ley, entre las que pueden resaltarse:

- a) La modificación al segundo párrafo del Artículo 41 de la Ley que tuvo como objeto hacer más precisos los términos en que el trabajador puede ejercer su derecho a la prórroga para no efectuar pagos de capital e intereses en concepto de amortización de su crédito, cuando ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo.

b) El Artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, que contempla el carácter del Instituto como organismo fiscal autónomo, fue reformado con el propósito de dar mayor claridad y precisión a las facultades que el organismo tiene, en ejercicio de su carácter fiscal.

En este sentido, se adicionará a las facultades ya expresadas en el texto original de la Ley de 1972 las atribuciones para fijar en cantidad líquida las aportaciones patronales omitidas, así como los descuentos, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan.

c) El tercer párrafo de este Artículo 30 también sufrió modificaciones, para establecer que el entero de las aportaciones patronales y créditos fiscales omisos, así como de sus accesorios, podrán efectuarse en las oficinas del propio Instituto o en las de las sociedades nacionales o instituciones de crédito que autorice al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) La reforma al Artículo 49 enfatizó el carácter social de las operaciones efectuadas por el INFONAVIT y evitar en lo posible, la especulación y el abuso en el uso y destino de las viviendas financiadas por el Instituto.

De este modo, se contempla la posibilidad de cancelar el crédito otorgado y de rescindir el contrato, cuando el trabajador incurra en algunas de las causales previstas en los contratos correspondientes. Se establece también la obligación del trabajador, de desocupar la vivienda en un término de 45 días naturales contados desde la fecha en que reciba el aviso correspondiente.

Con esta medida, se buscó reducir la ocupación irregular de las viviendas financiadas por el Instituto y además, poder recuperar y reasignarlas con mayor rapidez en beneficio de aquellos trabajadores que acrediten tener un mayor necesidad habitacional.

Igualmente, con el propósito de fortalecer la solidaridad social entre los derechohabientes del Instituto, se adicionó este precepto para precisar que la enajenación de viviendas sólo podrá realizarse en favor de otro derechohabiente del INFONAVIT, siempre y cuando éste otorgue su autorización previa.

e) La última de las reformas del 30 de diciembre de 1983 consistió en la modificación al texto del Artículo 55 de la Ley, que preveía las infracciones en que incurren los patrones, derivadas del incumplimiento de sus obligaciones

contenidas en la Ley. Esta reforma obedeció a la necesidad de establecer un mecanismo dinámico y de ajuste automático para la determinación de la cuantía de las multas establecidas, relacionadas con múltiplos de salario mínimo vigente que corresponda a la zona económica del lugar y tiempo en que se comete la violación.

En 1985 la preocupación del Instituto por fortalecer la solidez del núcleo familiar ante el fallecimiento del trabajador acreditado, así como contemplar el sentido del seguro de la liberación de adeudo en este lamentable supuesto, hizo necesario reformar el Artículo 51 de la Ley del Instituto, para incorporar lo que algunos juristas han denominado "testamento social", (12) y que es la designación expresa que el trabajador puede efectuar ante el INFONAVIT para que, en caso de su fallecimiento, la vivienda se transmita directamente a los beneficiarios designados, sin necesidad de acudir a los formalismos del derecho civil sucesorio.

En efecto, el texto original del artículo 51, contemplaba ante el caso de incapacidad total permanente o muerte del acreditado, (mediante reformas del 13 de enero de 1986 se adicionó, como causal de liberación de adeudo, los supuestos de incapacidad parcial permanente del 50 por ciento o más e invalidez definitiva, cumpliendo con los requisitos especiales que la propia Ley señala.

(12) Reforma publicada en el D.O. de la Federación de fecha 8 de febrero de 1985.

La sola liberación de las obligaciones contraídas por los trabajadores que obtuvieran un crédito para vivienda, sin disponer el destino que había que darle al inmueble.

La reforma que nos ocupa regula, pues, la designación de beneficiarios, así como la transmisión del inmueble, libre de obligaciones y gravámenes, a los causahabientes o beneficiarios del acreditado fallecido.

La reforma al Artículo 51, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1985, adiciona dos párrafos al texto original: un primero para establecer el procedimiento para la designación de beneficiarios, la pronta liberación de las obligaciones crediticias contraídas por el trabajador fallecido y la consecuente adjudicación lisa y llana de la vivienda a dichos beneficiarios, para lo cual solamente deben sujetarse a las formalidades señaladas por el Artículo 42 de la Ley del Instituto; el segundo párrafo amplía la protección social de estas disposiciones al establecer la obligación de los Registros Públicos de la Propiedad de inscribir los inmuebles en favor de los beneficiarios, cancelando los gravámenes o limitaciones de dominio existentes sobre aquellos, con lo cual, tanto la designación de beneficiarios, como la transmisión de la vivienda en su favor, tienen plena validez frente a terceros.

Sin lugar a dudas, esta reforma de profundo contenido social fortaleció al núcleo familiar del trabajador, evitando a la familia obrera el que, en los momentos de mayor necesidad y desamparo, tengan que sujetarse a los trámites muchas veces prolongados, costosos y complicados del derecho sucesorio.

En enero de 1986, con la preocupación por perfeccionar los instrumentos y mecanismos jurídicos que rigen al régimen habitacional de los trabajadores, en 1985 el Ejecutivo Federal sometió a consideración del H. Congreso de la Unión una serie de reformas a la Ley del Instituto y su correlativa adecuación a la Ley Federal del Trabajo para ampliar los supuestos jurídicos para la entrega del Fondo de Ahorro, la Liberación del Adeudo, la Transmisión de las Viviendas y el Otorgamiento de Créditos Habitacionales a los trabajadores que, por diversas causas han visto disminuida su capacidad de trabajo y de obtención de ingresos

Entre estas reformas, las cuales una vez aprobadas por el Congreso aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986, destacan por su indudable proyección social las siguientes:

- Las reformas a los Artículos 141 de la Ley Federal del Trabajo y 40 de la Ley del INFONAVIT, tienen en común el incorporar

como nuevas causales de entrega de Fondo de Ahorro, los supuestos de incapacidad parcial permanente, del 50 por ciento o más y de invalidez definitiva, esta última en los términos señalados por la Ley del Seguro Social.

- La misma finalidad persiguen las reformas a los Artículos 145 de la Ley Federal del Trabajo y 51 de la Ley del INFONAVIT, las cuales ratifican el concepto de incapacidad total permanente establecido por el Artículo 480 de la Ley Laboral, y para precisar sus efectos en relación con la operación del seguro para la liberación del adeudo y extienden este beneficio a aquellos trabajadores acreditados a quienes se les haya dictaminado una incapacidad parcial permanente del 50 por ciento o más o una invalidez definitiva. Sin embargo, en éste se precisa que en estos casos la liberación de adeudo operará solamente cuando el trabajador no vuelva a ser sujeto de una nueva relación de trabajo por un lapso de dos años siguientes a la fecha en que se haya determinado dicha causal.

- Finalmente, dentro de este mismo paquete de reformas y congruente con una política de descentralización y desconcentración de funciones, se incluyó una modificación al Artículo 23 de la Ley del INFONAVIT, para establecer que el Director General tendrá la facultad de delegar la representación legal del Instituto a funcionarios del mismo y se reconocen facultades al Subdirector Jurídico y a los Delegados Regionales

para ejercer aquellas que, como organismo fiscal autónomo, tiene la institución en los términos que precise el Reglamento Interior.

#### **Reforma de abril de 1986.**

Con fecha 30 de abril de 1986 fue publicado en el Diario Oficial el "Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales", el cual, de acuerdo a su Exposición de motivos, pretende propiciar un incremento en los ingresos fiscales federales y una recaudación más oportuna de los mismos, haciendo coincidentes los plazos

de presentación de declaraciones periódicas de diversas contribuciones y obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes.

La Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, establece en su Artículo 10o., Capítulo VII denominado "Aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", que a partir del 1o. de mayo de 1986 las aportaciones señaladas en la fracción II del Artículo 29 de la Ley del INFONAVIT, deberán enterarse a más tardar el día 7 del mes siguiente a aquél en que se hagan los pagos por salarios de los trabajadores a su servicio. Dispone además, que las personas morales a que se refiere el título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta y las personas físicas, cubrirán dichas aportaciones en el mismo plazo previsto por la citada Ley para enterar las retenciones que efectúen en



materia de impuesto sobre la renta por las remuneraciones que cubran por la prestación de servicios personales subordinados.

Este nuevo Artículo deroga "tácitamente" el plazo establecido en el Artículo 35 de la Ley del INFONAVIT, para el entero de las aportaciones habitacionales, que señala que éstas deben efectuarse bimestralmente a más tardar el día 15 o al día hábil siguiente, si aquél no lo fuere, del mes siguiente al bimestre que corresponda.

En consecuencia, la obligación de efectuar el pago de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, se efectúen lo sucesivo con una periodicidad mensual, a más tardar el día 7 del mes siguiente a aquél en que el patrón haga el pago por salarios. Sin embargo, esta disposición no es aplicable a las personas morales con fines no lucrativos ni a las personas físicas (patrones), las cuales continuarán cubriendo sus aportaciones en forma bimestral en la misma fecha en que deben presentarse las declaraciones por impuestos retenidos.

En 1987 cabe destacar las reformas contenidas en la última Miscelánea Fiscal, vigente a partir del 1o. de enero de 1987, que si bien no contempló una modificación al Articulado de la Ley del INFONAVIT, resultan de gran importancia para el fortalecimiento del Instituto como organismo fiscal autónomo.

En efecto, el 31 de diciembre de 1986, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas Disposiciones Fiscales, la cual modifica, entre otras disposiciones, diversos Artículos del Código Fiscal de la Federación.

El Artículo primero de dicho Decreto, establece una adición al Artículo 57 del Código Fiscal, consistente en un último párrafo por el que se establece la facultad del INFONAVIT para determinar, en forma presuntiva, el monto de las aportaciones habitacionales no enteradas, considerando como base para el cálculo de la aportación del 5 por ciento, una cantidad equivalente a cuatro veces el salario mínimo general diario de la zona económica del patrón, elevada al período que se revisa, por cada trabajador a su servicio.

Han transcurrido veinte años de existencia de esta Institución de la Revolución, en los que la solidaridad y concertación de acciones, esfuerzos y luchas de los Sectores Obrero, Empresarial y Gubernamental se han traducido en una realización sin precedente en materia habitacional.

La labor del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, durante sus 20 años de existencia, ha sido constante e incansable. En INFONAVIT cotidianamente se cumple el ideal revolucionario de dotar a los trabajadores, de una vivienda digna y cómoda que permita al trabajador mexicano y a su familia, alcanzar un

mejor desenvolvimiento en condiciones de bienestar y dignidad, tanto en lo material como en lo espiritual.

La Norma Jurídica del Artículo 123 Constitucional, ha encontrado su culminación en este instrumento de justicia y mejoramiento social que, durante el desempeño de sus funciones, ha contribuido a incrementar sensiblemente el nivel y calidad de vida de la clase trabajadora mexicana.

No obstante la ardua y empeñosa actividad que ha caracterizado a este organismo, el problema de la vivienda aún se encuentra lejos de quedar solucionado, y tiende a agravarse debido a las perspectivas del desarrollo económico y social del país, mismas que influirán en los niveles demográficos y por tanto en volúmenes de empleo en nuestro país.

El Instituto mantuvo la política de incrementar la cobertura geográfica de sus programas, dentro de los límites que le imponen su capacidad financiera, los lineamientos establecidos por sus órganos colegiados y la factibilidad técnica y administrativa de los proyectos.

El INFONAVIT, a pesar de haber constituido la solución más eficaz al problema de la vivienda de la clase trabajadora, deberá afrontar en los próximos años un problema de gran magnitud, pensamos que sabrá responder al reto que se le presenta y salir adelante al hacer realidad,

para todos los trabajadores mexicanos, el ideal que la Revolución Mexicana institucionalizó en su Carta Magna; que algún día no exista mexicano privado de un empleo y de una habitación digna y decorosa.

## CAPITULO II

### II. LOS ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS

#### 2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

El tema de los Organismos Fiscales autónomos ha sido estudiado por un número muy reducido de autores en nuestro país y por tanto la bibliografía es muy escasa, Por otra parte, y en razón de que los organismos fiscales que se conocen en México solo son 2: El Instituto Mexicano del Seguro Social y El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a los cuales su propia ley los ha facultado como autoridades fiscales titulares del cobro y aplicación de las denominadas aportaciones de seguridad social, nos referiremos a los antecedentes de éstos organismos.

#### INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, creado por Decreto de Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1943, Institución de seguridad social cuya Ley es reglamentaria del Artículo 123, Apartado "A", Fracciones XIV y XIX de la Constitución.

Cabe señalar que con fecha 4 de noviembre de 1944, fue reformado el Artículo 135 de la Ley anterior, otorgándole el carácter de organismo fiscal autónomo.

Fue a partir de esta reforma que surgen los problemas para determinar la naturaleza jurídica de las cuotas obrero-patronales que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social, máxime cuando la Ley de Ingresos de la Federación en 1945, las conceptúa como derechos.

Al respecto el criterio de la Suprema Corte de Justicia a partir de un enfoque de derecho financiero e inspirándose en la doctrina, estima que las cuotas del Seguro Social que deben cubrir los patrones son contribuciones parafiscales, ya que su destino no es sufragar los gastos públicos del Estado, sino solamente los del IMSS, teniendo como origen la prestación del trabajo y deviniendo su apoyo legal del Artículo 123 Constitucional y no del Artículo 31, fracción IV de la Carta Magna (precepto que constituye el apoyo de los créditos fiscales de lo que se desprende que el carácter fiscal que la Ley del Seguro Social les otorga, obedece a la posibilidad de emplear métodos coactivos para su cobro y de esa manera asegurar su puntual cumplimiento.

Debido a la diversidad de criterios doctrinarios que se han elaborado acerca de la naturaleza jurídica de las cuotas del Seguro Social, es siempre importante examinar la jurisprudencia y tesis, no sólo de nuestro máximo tribunal en la República, sino también la de los Tribunales

Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, así como los criterios o tesis del Tribunal Fiscal de la Federación y aquellos que, aún cuando no constituyan jurisprudencia, son siempre de interés para orientar mejor nuestra opinión.

Ya hemos visto que el 4 de noviembre de 1944 se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social en donde se le asignó al IMSS, el carácter de organismo fiscal autónomo. A partir de esa reforma aumentaron los problemas para determinar la naturaleza jurídica de las cuotas obrero-patronales que se pagan al IMSS, máxime cuando la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1945 los empieza a conceptualizar como derechos.

El mismo criterio sostiene en esa época el Tribunal Fiscal de la Federación, al establecer la siguiente tesis:

**"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.  
CARACTER DE LAS APORTACIONES AL MISMO.-** Deben considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta y debe prestar; contraprestaciones por dichos servicios pues, en efecto, el artículo 1o. de la Ley del Seguro Social como un servicio público nacional, y a través de sus varias disposiciones se comprende, con toda claridad que las aportaciones se pagan a dicho Instituto para que él por su parte, otorgue los beneficios contenidos

en la propia Ley. Además, esa naturaleza de las aportaciones al Seguro Social se hace más palpable por las disposiciones de las leyes de ingresos de la Federación, en donde dichas aportaciones figuran con el carácter de "derechos". (13)

Creemos que el Tribunal Fiscal de la Federación, al emitir la tesis anterior, no tomó en cuenta los requisitos que la doctrina ha elaborado en torno a los derechos, en el sentido de que los servicios susceptibles de generar tales figuras, son aquellos que presta la Administración Activa y no la Delegada, actuando en funciones de Derecho Público, es decir, en su carácter de autoridad. Situaciones que no se presentan en las cuotas que se pagan al Seguro Social.

Así fue como continuó la polémica en torno a la naturaleza jurídica de tales aportaciones; sin embargo, por considerar que ha transcurrido demasiado tiempo desde que se emitieron los criterios antes apuntados, (década de los cuarenta y cincuenta), y que se han modificado los mismos, no sólo en nuestro máximo tribunal, sino en las Leyes de Ingresos de la Federación, es conveniente citar los criterios más recientes tomando como punto de partida el año de 1970 y hasta la fecha.

En 1970 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal parece que aceptó la tesis de que las cuotas obrero patronales representan contribuciones especiales, ya que estableció lo siguiente:

(13) Tesis citada por Jorge I. Aguilar en "Las Cuotas del Seguro Social", que originalmente apareció en la Revista Foro (Órgano de la Barra Mexicana de Abogados), 1943.



**"SEGURO SOCIAL, CONSTITUCIONALIDAD DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 29 DE LA LEY DEL, QUE IMPONE OBLIGACIONES A LOS PATRONES.-** No es exacto que el Instituto Mexicano del Seguro Social cobre, con fundamento en el Artículo 29 de la Ley, servicios que no ha prestado ya que mientras no se dé de baja a un trabajador y en algunos casos aún después de que se dé tal baja, está obligado a otorgar los servicios que determina la Ley del Seguro Social a todos los sujetos del Régimen obligatorio de seguridad social cuando dichos sujetos lo soliciten. Las cuotas obrero-patronales son créditos fiscales, verdaderos tributos o contribuciones en sentido genérico según la terminología constitucional, que los patrones y obreros pagan obligatoriamente al Estado, al beneficiarse de manera especial por la implantación del servicio público administrativo de la seguridad social, servicio que a la vez reporta un beneficio colectivo. Estos tributos tienen su fundamento jurídico, además de la sujeción a la potestad de imperio del Estado para imponer las contribuciones necesarias a fin de hacer frente a los gastos públicos, en lo dispuesto por el Artículo 123, Fracción XXIX de la Constitución Política, pues el Seguro Social constituye un servicio público nacional, establecido con carácter obligatorio en cumplimiento de ese precepto

de nuestra Carta Fundamental. Dentro de este orden de ideas, mientras el trabajador no haya sido dado de baja por un patrón, el Instituto Mexicano del Seguro Social está obligado a dar todas las prestaciones que señala la Ley y sus reglamentos, y el trabajador tiene derecho a dichas prestaciones, siempre que se den los presupuestos que el ordenamiento señala para que nazca el derecho al beneficio especial."

Amparo en revisión 4547/67, promovido por Carlos Delgado Andrade, fallado el 16 de junio de 1970, por unanimidad de 17 votos de los Señores Ministros: Orozco Romero, Del Río, Rebolledo, Jiménez Castro, Rivera Silva, Huitrón, Rojina Villegas, Saracho Alvarez, Iñárritu, Azuela, Solís López, Cañedo Aldrete, Yañez Ruiz, Ramírez Vázquez, Guerrero Martínez y Aguilar Alvarez. Presidente: Carbajal. Ponente: Carlos Del Río Rodríguez. (14)

Posteriormente, tanto el primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cambiaron de criterio y en el año de 1972, ambos tribunales establecieron jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica de las cuotas obrero-patronales y de los créditos por capitales constitutivos.

En efecto el primero de ellos, sostuvo lo siguiente:

(14) Tesis visible en las pág. 303-304 del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente en el año de 1970.

"SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. NO TIENEN EL CARACTER DE CREDITOS DEL GOBIERNO FEDERAL. La circunstancia de que el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social prevenga que el capital constitutivo, entre otras cuotas que deben pagarse al Instituto, tienen el carácter de crédito fiscal, no significa, porque no se expresa así en el régimen fiscal mexicano, que sea un impuesto, derecho, producto o aprovechamiento y la indicación de que el deber de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales tengan " el carácter de fiscal", sólo quiere decir que se asimila a ese tipo de crédito, para los efectos del cobro únicamente y no para darles en esencia naturaleza fiscal en los términos del Artículo 31, Fracción IV, de la Constitución Federal y Artículos 2, 3, 4 y 5 del Código Fiscal de la Federación."

D.A. 561/71 (Amparo Directo). Hilaturas Salyazar, S.A: 6 de marzo de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Lic. Jesús Ortega Calderón. (15)

Algo muy importante que deja establecido el Tribunal Colegiado mencionado, en la anterior tesis, es que tanto las cuotas que se pagan al Seguro Social, así como los créditos por capitales constitutivos, sólo tienen el carácter de "fiscales" en su aspecto de pago, más no que su naturaleza jurídica sea de ese tipo. Además, excluye la posibilidad de

(15) Tesis de Jurisprudencia de precedentes importantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en las pág. 64-65 del Informe - del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1972.

que tales aportaciones configuren un impuesto, un derecho, un producto o aprovechamiento; y si no menciona a la contribución especial, es porque ésta no se encuentra regulada en nuestro Código Fiscal Federal.

En tales condiciones, veamos ahora el criterio que sobre el particular tomó nuestro Supremo Tribunal de la República.

Con relación a las cuotas obrero-patronales, la Corte definió jurisprudencia en los términos siguientes:

"SEGURO SOCIAL, LEY DEL.- El legislador ordinario en el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dió el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público de origen gremial, que el profesional a cargo del patrón que desde un punto de vista jurídico, económico o de clase social, puede estimarse como un cumplimiento de prestación del patrón en bien del trabajador constituyendo un salario solidarizado o socializado que haya su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Carta Magna y su Ley reglamentaria. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro

Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta del Estado encargado de la prestación de un servicio público"

Amparo en revisión 4607/55, promovido por Manufacturas Unidas, S.A., fallado el 29 de junio de mil novecientos setenta y uno por unanimidad de diecisiete votos de los señores ministros: Guerrero López, Del Río, Rebolledo, Jiménez Castro, Ribera Silva, Burguete Farrera, Huitrón, Rojina Villegas, Saracho Alvarez, Solís López, Cañedo Aldrete, Salmorán de Tamayo, Yañez Ruiz, Guerrero Martínez, Mondragón Guerra, Aguilar Alvarez y Presidente Guzmán Neyra. Fue ponente el señor ministro Martínez Ulloa. (16).

Aún cuando consideramos algo confusa, la anterior tesis de jurisprudencia, destacan varios puntos de interés que podemos desglosar de la siguiente manera:

1o.- Que considera a las cuotas como contribuciones de Derecho Público de origen gremial, y que constituyen un salario solidarizado o socializado en bien del trabajador; con lo cual, la Corte acepta un criterio de Derecho Laboral que han sostenido en la doctrina sudamericana los uruguayos Buchner y Caggiani y en Europa, Morselli y Carlo Lega .

(16) Tesis sustentada por el Tribunal Pleno, visible en la pag. 263. del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente en 1972. Primera Parte. Ediciones México, 1972.

2o.- Que el fundamento constitucional de las cuotas del Seguro Social, no se encuentra en el Artículo 31, Fracción IV, sino en el 123 del propio ordenamiento y su Ley reglamentaria, es decir, en la Ley Federal del Trabajo.

3o.- Que aún cuando nuestro más alto Tribunal, diga que las cuotas obrero-patronales se encuentren dentro de los tributos, reconoce que dichos "Tributos" tienen fines parafiscales, con lo cual, toma influencia de la doctrina española que habla de tributos parafiscales.

Aquí es donde discrepamos del criterio de la Corte, porque consideramos que si como bien lo dice, las cuotas no tienen su fundamento en el Artículo 31, Fracción IV, de la Constitución Política, existe una contradicción al decir que son tributos.

4o.- Finalmente, (y creemos que ésto confirma la contradicción antes mencionada), la Corte considera que las cuotas de referencia, se establecen con una finalidad específica: en beneficio de una persona jurídica distinta del Estado; es decir, que no se establecen en favor del fisco, sino en favor del organismo receptor, presentándose aquí una situación diversa a la que ocurre con los tributos.

En virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo se refirió a las cuotas obrero-patronales en la tesis anteriormente citada,

hubo necesidad de reflexionar también sobre los créditos por capitales constitutivos, a los cuales, nosotros hemos reconocido la misma naturaleza jurídica que a las cuotas. Así pues, el tribunal citado sentó jurisprudencia diciendo:

**"SEGURO SOCIAL, LEY DEL.-** Los capitales constitutivos contenidos en el Artículo 48 de la Ley referida, no tienen su origen en la fracción VII del Artículo 73 de la Constitución Federal, sino que su fundamento se encuentra en el artículo 123, Fracciones XIV y XXIX de la propia Constitución; la primera se relaciona con deberes a cargo del patrón de indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, y la segunda a la obligación del Estado de establecer el régimen de seguridad social. En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con el Artículo 31, Fracción IV de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por ello no rigen para los citados capitales los principios en el contenido de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las prestaciones fiscales en cuyo concepto no se incluyen los capitales constitutivos. En efecto, las cuotas que se recaudan en concepto de los capitales no son para que el Estado cubra

los gastos públicos, sino que directamente pertenecen a los trabajadores o sus beneficiarios".

Amparo en revisión 5976/69, promovido por Anderson Clayton & Cía., S. A.; fallado el 11 de enero de 1972, por unanimidad de 17 votos de los señores ministros; Guerrero López, Del Rio, Rebolledo, Jiménez Castro, Rivera Silva, Burguete Farrera, Huitrón, Saracho Alvarez, Iñarritu, Solís López, Canedo Aldrete, Yañez Ruiz, Ramírez Vázquez, Guerrero Martínez, Mondragón Guerra y Presidente Guzmán Neyra. fue ponente el Señor Ministro; Ramírez Vázquez. (17).

En base a lo expuesto en la tesis precitada, sostenemos que al ser las cuotas y los créditos por capitales constitutivos dos momentos de una misma obligación, tienen que participar de la misma naturaleza jurídica y si la Corte ha dicho que los últimos, no tienen nada que ver con el Artículo 73, Fracción VII de nuestra Carta Fundamental, que es el precepto que otorga soberanía o potestad tributaria al Estado para recabar las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto de la Administración Activa, no puede desconocer que también las cuotas de ninguna manera pueden relacionarse con dicho dispositivo legal por participar de la misma naturaleza.

Por ello, nosotros hemos sostenido que las cargas parafiscales no poseen naturaleza tributaria, siendo ingresos que se canalizan en forma

(17) Tesis sustentada por el Tribunal Pleno, visibles en las pág. 264-265, del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente en el año de 1972.



paralela al fisco y a los tributos y que no se destinan a cubrir los gastos públicos, no presentando tampoco las características de proporcionalidad y equidad propias de los tributos.

Esos requisitos que deben reunir los tributos también han sido motivo de examen por parte de la Suprema Corte de nuestro país, y al efecto ha establecido lo siguiente:

**"FISCAL: TRIBUTOS CONOCIDOS COMO DERECHOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CONTENER.-** Es verdad que el tipo de contribuciones que tanto en la doctrina jurídica, como en la legislación, se conoce como derechos, se causan en razón a un servicio público que presta el Estado; sin embargo el monto de su cobro lo establece el propio estado, con las únicas limitaciones comunes a todo tributo y que se reducen a tres: Que se establezca en una Ley; que lo recaudado se destine a sufragar los gastos públicos; y que se respete el principio de proporcionalidad y equidad a que se refiere el Artículo 31, Fracción IV de la Constitución General de la República. Es evidente que el Estado, como ente soberano, puede lícitamente modificar el monto del tributo, siempre y cuando se ajuste a lo mandado por el precepto constitucional que se acaba de citar, sin que ello signifique que la disposición sea retroactiva, pues para que

ello ocurriera sería necesario que una nueva Ley, que modificase el monto del Tributo, dispusiera que la tarifa, nueva también, se aplicara en el cobro de servicios prestados con anterioridad a su vigencia, es decir, que estableciera cuotas que gravitasen sobre el servicio que se prestó en el pasado, por lo que debe estimarse, que un decreto de esta naturaleza, que modifica cuotas relativas al cobro de derechos fiscales, no es retroactiva ni vulnera garantías individuales".

Amparo en revisión 2019/78, Máximo Jiménez García. 8 de mayo de 1979. Unanimidad de 15 votos de los ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas, Castellanos Tena, Rivera Silva, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rebolledo, Iñarritu, Palacios Vargas, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Del Río, Calleja García y Presidente Tellez Cruces, Ponente: Mario G. Rebolledo. (18).

Apoyándonos pues, en los criterios de la Corte, jurisprudenciales o no, sostenemos que tanto las cuotas como los créditos por capitales constitutivos no pueden conceptuarse como tributos, porque no reúnen dos requisitos: que lo recaudado por dichos conceptos no se destina a la cobertura del gasto público y, que no se presentan los requisitos de proporcionalidad y equidad.

- (18) Tesis número 12 de precedentes importantes en Amparos en Revisión que no constituyen Jurisprudencia, sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en las pág. 452-453 del Informe rendido a dicho Tribunal por su Presidente en el año de 1979.

Ahora bien, existen autores como Sáinz de Bujanda, que consideran que cualquier modalidad de exacción o gravámen resumen un tributo, porque afirman que a fin de cuentas todas derivan de la potestad de Imperio del Estado.

Nosotros no compartimos ese criterio porque al menos en nuestro país, existen ingresos que aún se catalogan como "créditos fiscales", no pueden constituir propiamente un tributo. Tal es el caso de las multas, reputadas como aprovechamientos en el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación.

Pues bien, veamos que ha opinado nuestro máximo tribunal, con relación a dichas multas:

"CREDITOS FISCALES. Tratándose de multas, no pueden constituir propiamente un crédito fiscal. La palabra "crédito", en términos generales, significa lo que se debe a una persona y, desde algo que se adeude a una Tesorería, existe un crédito a favor de la misma que tiene derecho a cobrar, pero el hecho de que todas las multas vayan a parar al erario, no basta para dar el carácter fiscal a toda multa. Por materia fiscal debe entenderse lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de infracciones a las leyes que determinan dichos impuestos y el Tribunal Fiscal debe conocer sólomente de asuntos

fiscales. Por tanto, aunque una multa pertenezca al fisco, esa circunstancia no le imprime naturaleza fiscal a la resolución que haya dado origen a esa sanción, por lo que el Tribunal Fiscal sólo puede conocer de inconformidades contra las Leyes Tributarias".

Quinta Epoca: Tomo LXXII, pág. 4567. "Montepío Luz Saviñón. (19)

Del criterio de la Corte apuntado, apreciamos que ni siquiera por el hecho de que una multa esté preceptuada por el Código Fiscal Federal como aprovechamiento, ni porque su destino sea ingresar al fisco, son requisitos bastantes para asignarle carácter fiscal. En consecuencia, si no pueden reputarse como créditos fiscales todos los créditos en favor del Estado, menos pueden constituir tributos.

Las tesis más recientes que han sustentado los tribunales colegiados de circuito en materia administrativa y la Suprema Corte, con relación a las cuotas obrero-patronales y capitales constitutivos, son acordes a la jurisprudencia que estableció la Corte en 1972. Así lo podemos apreciar en las siguientes ejecutorias:

"SEGURO SOCIAL. INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 1o, 4o. y 135 DE LA LEY DE 1959.- El Seguro Social constituye un servicio público de carácter obligatorio y aplicación inmediata, entre una persona vinculada a otra

(19) Tesis visible en las pág. 389-390, del Apéndice al Semanario Judicial de la Fed. Tercera Parte. Segunda Sala. 1917-1975. Mayo, Edic. México. 1975.

por una relación de trabajo, de tal manera que no es menester que el trabajador de un patrón requiera de los servicios que el Instituto Mexicano del Seguro Social pueda prestar en las diversas ramas de los seguros, para que se actualice la obligación de pagar las cuotas obrero-patronales, porque dichas cuotas del régimen del Seguro Social obligatorio, al igual que las primas de un seguro cualquiera, son la contraprestación de la cobertura de un riesgo que puede o no llegar a realizarse, ya que en los términos de Ley, ello no constituye una excepción para omitir la obligación de pagar las cuotas relativas. Y porque son, además una contribución de derecho público de origen gremial o profesional, a cargo del patrón que hallan su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Carta Magna y su reglamentaria (Jurisprudencia 103, contenida a fojas 224 de la Primera Parte, última compilación)"

Amparo directo 32/77, Hangar Principal, S.A: 17 de febrero de 1977, Unanimidad de votos. Ponente Juan Gómez Díaz, Secretaria: María Soledad Hernández de Mosqueda.(20)

"SEGURO SOCIAL, NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL.- En el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social el Legislador ordinario confirió el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los

(20) Tesis de Jurisprudencia No. 57. Sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Visible en las pág. 151-152 del Informe del Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de 1977.

patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerándolas como contribuciones de origen gremial o profesional a cargo del patrón, que hallan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Carta Magna y por su Ley Reglamentaria; de tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares por razones parafiscales, con carácter obligatorio, para la satisfacción de los fines que persigue la persona jurídica que tiene a su cargo la prestación de un servicio público en administración indirecta del Estado. En tales circunstancias, no se puede considerar que la obligación de cubrir las cuotas del Seguro Social, sea de carácter civil, derivada de un acuerdo de voluntades, sino que su imposición deriva de un Imperativo legal".

Amparo directo 4622/78. Cigarros "El Aguila, S. A. de C. V.", 29 de agosto de 1979. 5 votos. Ponente: Arturo Serrano Robles. Secretario: José Alejandro Luna Ramos. (21).

Aún cuando en algunas de las tesis que hemos apuntado, tanto de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, como de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se menciona

(21) Tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en las pág. 636-637, del Apéndice del Sem. del Judic. de la Fed. 1917-1975.

que las cuotas del Seguro Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado con carácter obligatorio; consideramos que es equivocado y contradictorio ese criterio, puesto que los mismos tribunales han sostenido que tales aportaciones no tienen su fundamento en el Artículo 31, Fracción IV, de la Constitución Política Mexicana y con relación a los capitales constitutivos han dicho que tampoco se fundamentan en el Artículo 73, Fracción VII del mismo ordenamiento, que es precisamente el que da validez a la potestad tributaria estatal en nuestro sistema; luego entonces, no es posible que se hable de tributos con apoyo en esa antinomia, máxime cuando se ha reiterado que las mencionadas aportaciones no son impuestos derechos, productos o aprovechamientos, puesto que en el régimen fiscal mexicano se consideran como aportaciones de seguridad social.

Con relación a otros tipos de aportaciones que tratamos en el presente capítulo y que se instituyen en beneficio de diversos organismos tales como ISSSTE, INFONAVIT, ISSFAM, y las Cámaras de Comercio e Industria; consideramos que tales aportaciones, reúnen las mismas características que las cuotas obrero-patronales y que los créditos por capitales constitutivos, por las razones que hemos dejado establecidas y porque además, todos esos organismos beneficiarios tienen la nota en común de ser personas jurídicas distintas del Estado, según ha quedado señalado con alguna de las tesis que ya citamos, y con la que a continuación transcribimos.

"SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL.- POR SU CARACTER DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO, NO ES PARTE INTEGRANTE DE LA FEDERACION.- Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social, por expresa determinación de su Ley Constitutiva, un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, es una entidad separada de la administración central. Sólo mantiene con el Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto por diversos ordenamientos legales, relaciones vinculatorias con la específica finalidad de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico. De lo que se sigue que, por estar dotado de personalidad jurídica propia, constituye un ente que no forma parte integrante de la Federación. Sólo pueden considerarse comprendidos dentro del sistema administrativo propiamente dicho, del Poder Ejecutivo Federal y como partes integrantes del mismo, los organismos que se instituyen como figuras que la doctrina clasifica de "desconcentración administrativa" y que son aquellos a los que se les atribuye mediante subordinación jerárquica directa, parte de la competencia administrativa, y, por lo mismo, en el desempeño de sus funciones únicamente actúan como órganos del mismo ente estatal, es decir, que carecen de personalidad jurídica propia".



Séptima época, Tercera Parte. Vol. 53. pág. 84. A.D.  
1262/69. Instituto Mexicano del Seguro Social. 5 votos  
(22 )

Con esto comprobamos que si la Corte considera al IMSS como un ente que no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, pero mantiene con él relaciones vinculatorias a fin de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico, forma parte de la Administración Pública Paraestatal en su carácter de organismo descentralizado.

Bajo esas circunstancias, nos inclinamos plenamente por sostener que las cuotas instituídas en beneficio del IMSS como las aportaciones del INFONAVIT, se catalogan como tributos por las razones que ya hemos apuntado, sólo para efectos de cobro.

**"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SU CARACTER DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO MODIFICA SU NATURALEZA JURIDICA DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO.-** La circunstancia de que el Artículo 135 de la anterior Ley del Seguro Social (cuyo contenido normativo reproducen, sustancialmente, los Artículos 267, 268 y 271 de la vigente Ley) otorga al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal autónomo y que, como tal, tenga facultades para realizar actos de

(22) Tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en las págs. 636-637, del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. 1917-1975.

naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares, así como para imponer a éstos en acatamiento de sus determinaciones, sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifican su intrínseca estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia, y por lo tanto, como entidad separada de la administración central".

Amparo directo 1262/69, Instituto Mexicano del Seguro Social, 25 de abril de 1973. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez, Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas. Visible en el Informe del Presidente de la Suprema Corte de la Nación. 1973. 2a. Sala. pags. 115-116.

De acuerdo con lo anterior, es posible sostener que las contribuciones parafiscales (denominación que la Suprema Corte de Justicia y en la doctrina más reputada le han dado a lo que se conoce en México como cuotas obrero-patronales a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social), constituyen una especie de tributos autónomos, esto es, diferentes de los impuestos, derechos y aprovechamientos,

Identificándose y equiparándose en gran medida con las contribuciones especiales (especie de tributo que si bien no los regula y contempla el Código Fiscal de la Federación, su existencia y caracteres han sido reconocidos por nuestro más alto Tribunal). Así pues, es factible señalar que las cuotas obrero-patronales se asemejan a las contribuciones especiales, en oposición a impuestos y derechos, porque:

- a) Deben estar contenidas en Ley
- b) Son obligatorias, como consecuencia de ser obligaciones ex-lege de derecho público.
- c) Traen implícita necesariamente una contraprestación y por ende, producen beneficios o ventajas especiales a los trabajadores, sin que estos beneficios lleguen a ser divisibles o bien directamente proporcionales al monto de las cuotas.
- d) Su único destino o finalidad es sostener o financiar una actividad o servicio concreto, que en el caso es la seguridad social, actividad del Estado delegada por la Constitución y por la Ley del Seguro Social al Instituto.
- e) En parte son cubiertas por el beneficiario del seguro, caso de cuotas relativas al seguro de enfermedades y maternidad, así como al seguro de invalidéz, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte del asegurado y pensionado.

Son notas características y privativas de las cuotas obrero-patronales las siguientes:

- a) Su origen legal es el Artículo 123, Fracciones XIV y XXIX y no el Artículo 31, Fracción IV Constitucional.
- b) Su destino es financiar gastos del Instituto Mexicano del Seguro Social y no los gastos públicos del Estado.
- c) En parte son pagadas las cuotas por el patrón que no es beneficiario del seguro, con el carácter de un salario socializado.

Todas las consideraciones que anteceden eran suficientes para insistir que resultaba ser más idóneo al denominar a las cuotas obrero-patronales como contribuciones parafiscales, pues tal denominación reflejaba de una manera más clara la naturaleza de todos aquellos tributos o ingresos de derecho público, que si bien son establecidos por el Legislador, su destino no era sufragar los gastos públicos del Estado, sino las de aquellos entes que tienen encomendada la seguridad social, la cual daba a las denominadas contribuciones parafiscales una autonomía frente a otro tipo de contribuciones. Así pues, tratando de precisar se puede decir que no obstante que las cuotas obrero-patronales se destinan a la seguridad social, el inclinarse a denominarlas como contribuciones de seguridad social, acarreó una mayor confusión, pues dentro de tal concepto se llega a englobar contribuciones con destino propiamente fiscales, así como parafiscales, ya que el fin de ambas puede coincidir ocasionalmente, cuando los ingresos respectivos se canalicen a la seguridad social.

Esto es, puede existir una sola finalidad, la seguridad social, pero invariablemente habrá siempre dos destinos, a saber: uno meramente fiscal y otro exclusivamente parafiscal. Por lo cual resulta que su fundamento es diferente, no sólo en lo que toca a su regulación en nuestro derecho positivo, ya que el origen de las primeras lo es el Artículo 31, Fracción IV, Constitucional y el de la segunda el Artículo 123, Fracciones XIV y XXIX de la Carta Magna, sino también en lo que respecta a su aspecto teórico, motivos por los cuales la denominación de contribuciones parafiscales, resultaba más afortunada ya que atendía a la esencia y caracteres de las cuotas del Seguro Social.

Por otra parte, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creado por Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 24 de abril de 1972, por medio de la cual se le concede el carácter de organismo fiscal autónomo, y como organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propios, está facultado para determinar créditos fiscales que de no ser cubiertos podían ser cobrados mediante el procedimiento de ejecución por la Oficina Federal de Hacienda que corresponda con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación. (Art. 2º y 30 de la Ley del INFONAVIT). Cabe señalar que a partir de las reformas a la Ley del INFONAVIT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de febrero de 1992, se faculta plenamente al INFONAVIT para que por sí mismo o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ejecute tal procedimiento.

Como se desprende de lo anterior y debido a que es a partir de la Reforma al Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1981, asignó naturaleza fiscal y tributaria a las aportaciones que en términos del Artículo 29 de la Ley del INFONAVIT, los patrones están obligados a efectuar a favor de sus trabajadores en los términos de la Ley Federal del Trabajo, Ley del INFONAVIT y sus reglamentos.

#### **DERECHO COMPARADO.**

Cabe señalar que el tema de la parafiscalidad ha sido estudiado por un número muy reducido de autores en nuestro país. Ello se debe probablemente al corto tiempo que lleva de haber aparecido en los medios financieros.

Dicha expresión tuvo su origen en Francia en el año de 1946, figurando en un importante documento financiero conocido como "Inventario Schuman", en el cual se empleó para designar un aspecto de las Finanzas Públicas que tenían un desarrollo al margen del fisco o paralelo a éste. En virtud de dicha actividad financiera desarrollada al margen del fisco y del Presupuesto General del Estado, se obtenían determinados ingresos que fueron denominados en el inventario como cargas parafiscales.

A partir de entonces y a causa de los destrozos que había dejado la segunda guerra mundial en las economías de los principales Estados Europeos, particularmente Francia, Italia y España, se establecieron organismos destinados a cumplir funciones de contenido básicamente social y económico; los organismos descentralizados, autónomos y autárquicos, llamados así en atención a que fueron dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios por el Estado que los creó, cuya función era combatir el desempleo, proporcionar pensiones a los inválidos y a los ancianos y los subsidios a familiares de los muertos en la contienda, esto es, establecer un régimen de seguridad social.

Para ello fue necesario establecer nuevas imposiciones para cubrir los gastos particulares de cada uno de los organismos creados, para que de esta manera pudiera cumplir con su finalidad, se establecieron las cargas parafiscales. Desde entonces proliferaron los estudios acerca de la parafiscalidad en los tres países europeos que arriba señalamos.

Desafortunadamente en nuestro continente pocos son los autores que se han preocupado por estudiar la figura de la parafiscalidad, ocupando un lugar destacado los tratadistas sudamericanos de Argentina, Uruguay y Brasil.

## **ORIGEN DE LA EXPRESION.**

La mayor parte de la doctrina, se ha orientado en el sentido de considerar que el término parafiscalidad, tuvo su origen en Francia durante el período 1913-1946, donde fue empleado por vez primera por el ministro de finanzas de aquel país M. Robert Schuman, en un documento denominado "Inventario sobre la actuación Financiera de Francia en el período 1913-1946", fue publicado en 1946, en donde aparece la expresión "parafiscalité" (parafiscalidad). (23)

## **CONCEPTO ETIMOLOGICO DE PARAFISCALIDAD.**

La expresión parafiscal o parafiscalidad, está compuesta de dos palabras: "para" raíz griega que significa proximidad, paralelismo, lateralidad, o algo que se halla al margen y "fiscal" o "fiscalidad", refiriéndose al fisco, relativo al fisco, o a la fiscal. En tales circunstancias, el término parafiscalidad o parafiscal, significa algo que se halla próximo, paralelo, lateralmente, o al margen del fisco o de lo fiscal.

En el inventario Francés de 1913-1946, elaborado bajo las instrucciones del ministro de finanzas Schuman, conocido como "Inventario de Schuman", en donde se utilizó por vez primera la palabra parafiscalidad,

(23) TORRES LOPEZ, Vicente. "Los Tributos Parafiscales", publicado en la Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Madrid. No. 67. pág. 212.



ésta se empleó para designar aquel aspecto de las finanzas públicas cuyo desarrollo se cumplía en forma paralela, al lado, o al margen del presupuesto del Estado.

Debido al gran desenvolvimiento del Estado moderno y a la intervención de este en nuevas actividades y funciones que no había realizado, y por la descentralización administrativa, se originaron los organismos descentralizados trayendo como consecuencia la intervención del Estado en funciones de naturaleza esencialmente económica y social. Tales organismos requerían un presupuesto independiente al de la Hacienda Pública. (24)

Para atender con eficacia el servicio público que se les había encomendado, era necesario buscar nuevos recursos, ante la imposibilidad de cubrirlas con los ingresos de la Hacienda Pública, es decir, que al haberse agotado las fuentes tradicionales de imposición y al aumentar considerablemente el gasto público, no era conveniente recurrir a los tributos normales como serían los impuestos, puesto que los contribuyentes opondrían resistencia a su pago. En tal virtud, fue necesario recurrir a los ingresos denominados "parafiscales". (25)

En la década de los cuarentas, cuando empiezan a proliferar una gran diversidad de "tasas y exacciones parafiscales" en Francia y en España (26) instituyéndose en beneficio de organismos de carácter público,

(24) En la Obra "EL PUNTO DE VISTA TEORICO DE LA PARAFISCALITA", publicada por primera vez en Francés en la "Revue de Science Et de Legislation Financieres" en 1951. - Morselli hace un amplio estudio sobre la aparición de los organismos autónomos en la vida del Estado Moderno y los menciona como causa fundamental del surgimiento de la parafiscalidad. Revista. Archivo Finanziario. Vol. IX. Padova. Cedam. Italia. pág. 219 y sig.

(25) CARRETERO PEREZ, Adolfo, "Derecho Financiero". Ed. Santillana. Madrid. 1968. pág. 362.

semi-público o privado y particularmente de agrupaciones profesionales, tales como: barras, órdenes, etc., (27). Dichas tasas y exacciones se presentaron en Europa como un fenómeno desordenado, debido a que se establecieron gran cantidad de recursos parafiscales sin que se hubieran autorizado por una auténtica disposición emanada del poder legislativo, sino por simples decretos u órdenes ministeriales. En consecuencia al ser el poder ejecutivo el que creaba las tasas y exacciones parafiscales se estaba violando todo principio de legalidad a pesar de que ya en legislaciones de Francia y España estaba contemplado dicho principio, en virtud del cual se exigía que para establecer cualquier gravámen y hacer obligatorio su pago, debía consignarse en una Ley formal. (28 )

A pesar de haber surgido al margen de la legalidad, la parafiscalidad alcanzó un notable desarrollo tanto en Francia como en España y debido a las múltiples críticas que se hicieron en torno a la parafiscalidad se sintió la necesidad de someter al principio de legalidad, aquello que en algunos casos no tenía razón de ser.

En Francia, es a partir del 9 de diciembre de 1948 con el decreto de reforma fiscal, cuando se inicia el proceso de encauzamiento de la parafiscalidad en el principio de legalidad. El Artículo 261 del decreto mencionado, disponía que "ningún derecho a tasa puede ser percibido en provecho de organismos públicos o privados e inclusive los precios,

(26) Esa denominación tan ambigua de tasas y exacciones parafiscales recibieron en Francia y en España, según puede verse en las obras de Maurice Duverger. *Financés Publicques Presses Universitaires*. Paris. 1966, pág. 93.

(27) LUCIÉL MEHL. *Science et Techniques fiscales*. Tome premier. "Éléments de Svirmyr Fiscales". Presses Universitaires de France Paris. 1959. Colecc. Themis. pág. 192.

(28) En Francia, comentan Laferrriere y Walline que "...El decreto de reforma fiscal del 9 de diciembre de 1948, reafirmó el principio de no haber impuesto sin ley": "Art. 261. Ningún derecho a tasa puede ser percibido en provecho de organismos públicos o privados e inclusive los precios, sin que una ley haya autorizado la institución y fijado las modalidades de asentamiento y de cobro". (Laferrriere y Walline. *Traité Élémentaire de Science et Legislation financières*. Librairie generale de droit et de jurisprudence. Paris. 1952. pp.245-250.

sin que una Ley haya autorizado la institución y fijado las modalidades de asentamiento y cobro", por tanto todas las "tasas parafiscales" que no tenían base legal desaparecieron.(29)

Fenómeno similar se observó en España donde a partir de 1958 se somete a la parafiscalidad al principio de legalidad y el 29 de diciembre de 1958 se publica la "Ley de Tasas y exacciones parafiscales".

La proliferación de los organismos descentralizados (organismos parafiscales), provocada por la descentralización administrativa, fue una de las causas del surgimiento de la parafiscalidad.

Pues bien, en virtud de que tales organismos surgieron con un fin específico que realizar, generalmente de naturaleza económica o social, era necesario que para el cumplimiento o realización oportuna y efectiva de ese fin contaran con los recursos económicos suficientes que garantizaran el cumplimiento de dicho fin. Así para financiar a los organismos descentralizados, se establecieron en su favor ciertos ingresos que se destinarían exclusivamente a los fines para los cuales se había creado el organismo, estableciéndose dichos ingresos de manera independiente al presupuesto general del Estado, es decir, al margen del presupuesto. Esta fue la nota distintiva que caracterizó a la parafiscalidad cuando surgió y de ahí adquirió esa denominación de

(29) DUVERGER, Maurice. Finances Publiques Presses Universitaires de France, Paris. - 1965. p. 93.

"ingresos parafiscales" (ingresos que se gestionan o canalizan al margen del fisco o en forma paralela a este, y que, en consecuencia no figuran en el presupuesto estatal (30).

Asimismo, la doctrina ha atribuido al surgimiento de los ingresos parafiscales las siguientes características:

a) Debido a que los ingresos parafiscales no figuraban en el presupuesto del Estado, se decía que tales ingresos escapaban al control del poder legislativo y hacían a un lado el procedimiento legal que debe seguir toda Ley antes de ser aprobada, violando de esta manera el principio de legalidad.

b) Los ingresos parafiscales, al ser destinados a cubrir gastos fuera del presupuesto, se decía que derogaban el principio de la universalidad del presupuesto (31).

En la actualidad al ser aprobados por el presupuesto general los presupuestos de algunos de los organismo descentralizados, inclusive en nuestro país, creemos que solo afecta tal principio de la universalidad presupuestaria en forma parcial.

c) Otra nota distintiva que se ha atribuido a las cargas parafiscales, radica en que se destinan a cubrir de modo específico los gastos de los

(30) Véase de la Garza Sergio F. "Derecho Financiero Mexicano. 9a. Ed. Porrúa, México. 1979. pp. 365-366, y Giuliani Fonrouge, Carlos M. "Acerca de la Parafiscalidad". - Est. publicado en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2º No. Extraord. México. 1966. pág. 359.

(31) "El principio de la Universalidad Presupuestaria, consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el presupuesto". (De la Garza Sergio F. Op. Cit. pág. 216.

organismos en cuyo favor se instituyen conforme al texto legal que los crea, por lo que se ha dicho que con ello violan el "principio de la no afectación de los ingresos".

#### **CORRIENTE QUE SOSTIENE LA EXISTENCIA DE LA PARAFISCALIDAD.**

Son varias las razones que han dado los autores que apoyan la existencia de la parafiscalidad, mismas que podemos clasificar de la siguiente manera:

1. Aquellas que sostienen la tesis de que las cargas parafiscales no comparten la naturaleza jurídica de los tributos y por consiguiente, poseen una naturaleza distinta de lo fiscal, formando así una categoría de ingresos independientes respecto de los tributos.

Esta postura fue encabezada por el profesor italiano Emanuele Morselli, quien a partir de 1950 inició una serie de estudios sobre el fenómeno de la parafiscalidad llegando a la conclusión de que había ciertos ingresos, que él denominó en su estudio "tributo parafiscale", que poseían una naturaleza jurídica diferente a los tradicionalmente conocidos tributos fiscales.

En efecto, Morselli elaboró toda una teoría en torno a las cargas parafiscales para llegar a la conclusión antes apuntada, siendo sus puntos más sobresalientes los siguientes:

"a). En primer lugar, Morselli señala al intervencionismo de Estado como uno de los antecedentes más remotos en el surgimiento de la parafiscalidad, pues considera que anteriormente el Estado ejercía funciones de naturaleza esencialmente política. Sin embargo, cuando el Estado comenzó a participar en funciones de carácter social y económico, hubo necesidad de instituir organismos especialmente dedicados a satisfacer tales funciones: los organismos descentralizados.

La aparición de los organismos descentralizados en la vida del Estado Moderno, provocada por el intervencionismo estatal, trajo como consecuencia la creación de un nuevo sistema financiero establecido en favor de tales organismos .

b). Así pues, la descentralización institucional es concebido por Morselli como un motivo financiero, puesto que al surgir ese nuevo sistema de finanzas en favor del organismo descentralizado, se rompe la unidad de balance del Estado y se afectan los principios clásicos del presupuesto, especialmente el de su unidad.

c). De esta manera, tuvieron que coexistir dos tipos de finanzas o sistemas financieros: el propio y exclusivo del Estado y de los entes territoriales menores (provincias y municipios) y el de los organismos descentralizados y organismos públicos no territoriales, siendo el primero un sistema fundamental y el segundo, complementario o accesorio de aquél". (32)

(32) Estas ideas vienen expuestas con amplitud en el Subtítulo "El Punto Histórico-crítico de nacimiento de la parafiscalidad" de "El punto de vista teórico..." Op. Cit. pág. 217 y sigts.

Sin embargo, a pesar de esa coexistencia entre el sistema financiero fundamental y el accesorio o complementario, los ingresos que recaudaban uno y otro no eran de la misma naturaleza, ya que el primero recaudaba el llamado "impuesto político" que servía para satisfacer exclusivamente necesidades de este tipo y el segundo, en cambio, no podía allegarse de dichos impuestos, ya que las necesidades que iba a satisfacer eran de otra naturaleza (económica y social), y en consecuencia, debía contar con otra categoría de ingresos distintos a los tributos fiscales y esa otra categoría se encontró en el "tributo parafiscal" o "impuesto parafiscal". (33)

Es precisamente en este punto donde Morselli encuentra la diferencia fundamental entre los ingresos fiscales y parafiscales, puesto que antes de la aparición de los organismos descentralizados, el Estado y las corporaciones territoriales (provincias y municipios) satisfacían necesidades fundamentalmente políticas, es decir, sus fines eran exclusivamente de esta naturaleza y se cubrían con los impuestos pero posteriormente, al intervenir el Estado en funciones de carácter económico y social, se observó que tales impuestos políticos estaban limitados para satisfacer esas nuevas necesidades, por la naturaleza distinta de las nuevas funciones y además, por la resistencia que opondrían los contribuyentes a su pago. Surgieron entonces, "fines políticos complementarios".

(33) Así lo denomina Morselli. Op. Cit. páq. 216 y sigts.

Debido a ello, se tuvo que establecer una nueva categoría de ingresos de acuerdo con las nuevas necesidades que iba a cubrir, esto es, se tuvo que recurrir al "impuesto parafiscale", para cubrir aquellas nuevas necesidades económicas y sociales. Por tales razones, Morselli indica que el tributo fiscal es de carácter esencialmente político y en cambio el parafiscal es de naturaleza económico-social y cubre fines políticos complementarios, ya que éste se desvincula del viejo tronco del impuesto político.

d). Con base a los razonamientos anteriores, el connotado tratadista italiano llegó a la conclusión de que el "tributo parafiscale", instituido en favor de los organismos descentralizados, quedan fuera de la órbita de los tributos fiscales que aplica el Estado, en virtud de su poder de imperio, y, por consiguiente, son de distinta naturaleza jurídica.

De la tesis antes expuesta por Morselli, compartimos la idea de que las cargas parafiscales no son de naturaleza tributaria, según lo hicimos notar en el capítulo anterior, cuando estudiamos la naturaleza jurídica de tales recursos inclusive, estamos de acuerdo también con este autor, en señalar al intervencionismo de Estado como antecedente de la parafiscalidad.

Sin embargo, en donde disintimos de esta postura es en señalar que existen dos clases de impuestos, uno "fiscal" y otro "parafiscal" y, por ende, dos clases de tributos: fiscales y parafiscales. Disintimos porque



impuestos sólo hay una clase y tributos también, por lo tanto, si se ha insistido en que las cargas parafiscales son de distinta naturaleza a la de los tributos, no debe emplearse esa terminología, puesto que existe gran confusión en cuanto a las denominaciones que se han empleado para hacer referencia a la parafiscalidad, dicha confusión es propiciada por estas denominaciones incongruentes.

En síntesis, si queremos asignarle a las cargas parafiscales naturaleza independiente al tributo, es necesario deslindarlo plenamente de esta figura, tanto en lo sustancial como en sus denominaciones.

Todas estas ideas de Morselli pronto encontraron eco en la doctrina y se han visto apoyadas por un considerable número de tratadistas (34) aunque la mayoría de éstos, enfoquen sus estudios de manera particular a la llamada parafiscalidad social, es decir, a los ingresos que se destinan a cubrir de modo concreto los gastos de la seguridad social, recibiendo tales ingresos denominaciones muy variadas entre las que destacan: aportes, cotizaciones, contribuciones, o cuotas como se les llama en nuestro país. (35)

En efecto, a estos ingresos que se destinan a cubrir los gastos de la seguridad social, los seguidores de Morselli les han asignado una naturaleza jurídica distinta a la de los tributos, así por ejemplo tenemos a Rubens Gómes de Souza, quien apunta los siguientes argumentos: los recursos parafiscales, son "... una consecuencia del gran

(34) Entre los cuales podemos citar a Carlo Lega, "osservazioni sulla natura dei contributi d'assicurazione sociali", Revista Archivo Finanziario, Vol. IV, Padova Cedam, 1954, Rubens Gómez Souza, "Compendio de Legiscao Tributária", era Edics, Rio 1960, citado por Manuel J. en "Curso de Finanzas y Derecho Tributario, Vol. II, Op Cit., pág. 699, Ramón Valdés Costa, "Curso de Finanzas", 3a. Ed. Montevideo 1970, y en México al Maestro Sergio F. de la Garza, que aún cuando menciona las ideas de Morselli, sostiene que las cargas parafiscales poseen naturaleza jurídica independiente respecto de los tributos, es decir que no son tributos.

(35) Véanse los Art. 32 y sigts. de la Ley del Seguro Social y 14 y sigts. de la Ley - del ISSSTE.

desenvolvimiento que hoy tiene la intervención estatal en el orden social y económico: si bien diferenciables de los tributarios, ya que aquellos antes que establecerse como la creación de un recurso estatal, tienden más bien a regular o modificar la distribución de la riqueza nacional, o equilibrar los niveles de precios, utilidades o salarios y otras finalidades semejantes, se incluyen en esta categoría los recursos directamente adjudicados a ciertas entidades creadas por el poder público para el desempeño de actividades, cuyas características técnicas exigen autonomía financiera y administrativa, sin subordinación a las reglas o normas burocráticas y ordenamientos aplicables a las reparticiones públicas propiamente dichas..." (36)

En nuestro medio, el maestro Sergio Francisco de la Garza," sostiene la existencia de las cargas parafiscales como figuras de naturaleza no tributaria considerando como parafiscalidades a las siguientes especies: a las cuotas que tanto patrones y trabajadores aportan al Instituto Mexicano del Seguro Social, los créditos por capitales constitutivos que el patrón incumplió pagar oportunamente" (37), a las aportaciones que deben efectuar los trabajadores que son miembros del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE), a diversas aportaciones, que deben efectuar los miembros del ejército mexicano, jefes, generales, oficiales y personal de tropa al Instituto de Seguridad Social para las fuerzas armadas mexicanas, a través del

(36) GÓMEZ DE SOUZA, Rubens, citado por Manuel de Juano en "Curso de Finanzas y Derecho Tributario", Vol. II. Op. Cit. pág. 699.

(37) Las cuotas, dice De la Garza "... son las prestaciones periódicas que debe cubrir el patrón y a veces también los trabajadores, como primas de seguros contra determinados riesgos". Los capitales constitutivos. "... Son la prestación que debe el patrón que incumplió su obligación de pagar las cuotas para hacer posible que el IMSS con fondos proporcionados por el patrón incumplido, pueda cubrir al trabajador y sus beneficiarios las prestaciones en dinero o en especie que le corresponde por haberse producido el siniestro o evento asegurado".

Banco Nacional del Ejército y la Armada, y finalmente, a las cuotas que deben cubrir a sus cámaras los socios tanto de las Cámaras de Comercio como de Industria.

Algunas razones que ha dado el maestro Sergio Francisco de la Garza, con relación a esta naturaleza no tributaria de las cargas parafiscales, son las siguientes:

1. Las parafiscalidades arriba indicadas, no tienen ninguna relación con el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Política Mexicana que consigna la obligación de contribuir a sufragar los gastos públicos.

2. En consecuencia, lo recaudado por concepto de parafiscalidades, jamás se destina al cumplimiento de los gastos públicos, sino muy por el contrario tienen una finalidad especial en . . . beneficio de una persona jurídica distinta del Estado. . .

3. Que algunas cargas parafiscales se diga que tienen el carácter de fiscales, ello solo atiende a su aspecto de pago, esto es, para hacer más fácil su cobro, como en el caso de las cuotas del Seguro Social.

4. Por último, De la Garza basándose en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que las parafiscalidades" . . . no tienen su origen en la fracción VII del Artículo 73 Constitucional, que es el precepto que otorga soberanía tributaria para que el Congreso de la

Unión establezca las contribuciones que sean necesarias para cubrir su presupuesto.

Dentro de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos fiscales autónomos en estudio y en particular el IMSS en su carácter de organismo descentralizados de la Administración Pública Paraestatal, consideramos necesario hacer referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### **LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

El mencionado ordenamiento legal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976 y entró en vigor el día 1o. de enero de 1977, abrogando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Dicha Ley consta de 54 Artículos, algunos de los cuales se han reformado; sin embargo en su oportunidad, habremos de referirnos a tales reformas.

El título primero de la Ley Orgánica en estudio que se refiere a "La Administración Pública Federal", y su artículo 1o., señala: "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada".

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Vemos pues, que los organismos descentralizados forman parte de la administración pública paraestatal, es decir, son entidades ubicadas al margen de la administración centralizada, pero, forma parte de la Administración Pública Federal.

Por su parte el Artículo 3o. señala que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxilia de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

a) Organismos descentralizados.

(b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

c) Fideicomisos.

El título tercero de la Ley que estamos analizando, se refiere a la Administración Pública Paraestatal, dentro de la cual, el Artículo 45 señala "... serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

La anterior disposición es la base para distinguir al organismo descentralizado del organismo desconcentrado el cual, según el Artículo 17 de la propia Ley, están subordinados jerárquicamente y poseen parte de la competencia administrativa del ente del cual dependen y actúan como órganos del mismo ente, por lo tanto, carecen de personalidad jurídica propia.

Así pues, el organismo descentralizado forma parte de la Administración Pública Paraestatal, pero a diferencia del órgano desconcentrado, posee personalidad jurídica y patrimonio propios y sólo mantiene con el Poder Ejecutivo Federal, relaciones vinculatorias con la finalidad específica de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico.

El Dr. Miguel Acosta Romero define a la Administración Pública de la siguiente manera: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es contnua y permanente, siempre persigue el interés

público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos ". (38 )

La Administración Pública, necesita organizarse para realizar su actividad rápida y eficazmente, para ello a través de la evolución de la Administración Pública se ha tratado de buscar formas de organización que respondan a las necesidades del país.

Tradicionalmente se han considerado 4 formas de organización administrativa:

1. Centralización
2. Desconcentración
3. Descentralización.
4. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

"Se entiende por organización administrativa la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.(39)

Por lo que se refiere a la Centralización Administrativa, es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de

(38) ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México., 1983, p. 63.

(39) Op. Cit. pág. 67.

Administración Pública, se ordenan bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. (40)

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribuciones de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce y dependencia de los inferiores respecto de los superiores.

#### **ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.**

Está integrada por el conjunto de instituciones, organismos, empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos que por disposición de la Ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella, y dividida en sectores para tal efecto. (Art. 3o. L.O.A.P.F.)

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

(40) Op. Cit. pág. 69.



- I. Organismos Descentralizados.
- II. Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.
- III. Fideicomisos.

La descentralización administrativa, como forma de Administración Pública, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado que son de mero interés general en un momento dado a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio. "Se dice que hay descentralización cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas. (Descentralizar es retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a la autoridad local)" (41).

El estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarles su autonomía orgánica y su autonomía financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la

(41) Introducción al estudio de la Administración Pública, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el desarrollo Internacional. México. pag. 38.

Constitución de un patrimonio (con bienes de la federación), para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general.

El carácter esencial de un organismo descentralizado como entes públicos menores: su autonomía orgánica, con poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomiendan.

Art. 45 L.O.A.P.F. Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposiciones del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

La descentralización no desliga a una persona jurídica de derecho público de la relación de tutela del Estado. Un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado, es por esta razón que éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público.

El estudio de la descentralización administrativa, se encuentra vinculada al de la centralización por tratarse, en ambos casos, de formas de organización de la administración pública; es decir, se trata de la

ubicación de las partes, centralización y descentralización, dentro de un todo: administración pública: consecuentemente, la administración central es el punto de referencia para la administración descentralizada.

La descentralización administrativa es una forma de organización que consiste en atribuir a ciertos organismos, autonomía orgánica. Los agentes de la institución descentralizada no lo son de la administración central, lo son de la persona jurídica creada por el Estado. La autonomía orgánica supone la existencia de un organismo público que tiene atribuciones propias que ejercen autoridades diversas a las centrales, y pueden oponer a éstas su esfera de competencia. El ente descentralizado tiene actividades y órganos propios que se encuentran sujetos al control del poder central.

Tradicionalmente se consideran 3 formas de descentralización administrativa: por servicio técnico, funcional-territorial y por colaboración. La existencia de esta última es discutida, por tratarse de una colaboración especial de los particulares con el Estado.

Los organismos fiscales autónomos forman parte de la Administración Pública Paraestatal, como organismos descentralizados, creados por Ley del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientemente de la estructura o forma legal que adopten, por tanto son independientes de la administración centralizada y son fiscales

autónomos en razón de que su propia Ley les atribuye ese carácter y con objeto de estar en posibilidad de exigir el cumplimiento de las obligaciones por sí mismos, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, su propia Ley también lo faculta plenamente como autoridad fiscal, es un ejemplo real de los organismos en estudio.

Por lo que toca al INFONAVIT, aún cuando el Artículo 30 de su Ley Constitutiva le otorga el carácter de organismo fiscal autónomo, facultado en términos del Código Fiscal de la Federación para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlas en cantidad líquida, y requerir su pago, el cobro y ejecución de los créditos no cubiertos, los podrá realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación (42 )

## **2.2 CONCEPTO DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.**

No existe en derecho mexicano una definición de organismo fiscal autónomo totalmente reconocida y como consecuencia de que esta tema ha sido estudiado por un número muy reducido de autores en nuestro

pais como quedó señalado en el tema anterior, se han tomado en cuenta a los organismos fiscales autónomos reconocidos como tales en nuestro país: El IMSS y el INFONAVIT.

Por lo anterior y conforme a lo establecido en sus leyes respectivas, a través de las cuales se les faculta como organismos fiscales autónomos, correlativamente con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprende el siguiente concepto:

El organismo fiscal autónomo, es un organismo público descentralizado creado por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten, facultado en términos del Código Fiscal de la Federación para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que corresponden.

En otros términos, se entiende por Organismo Fiscal Autónomo, a todo aquel organismo creado por disposición del Congreso de la Unión, facultado por la Ley como autoridad fiscal y que es titular del cobro y aplicación de las denominadas aportaciones de seguridad social.

Del concepto anterior se desprende que los Organismos Fiscales Autónomos, son los organismos públicos que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones. Así por ejemplo, tiene carácter de organismo fiscal autónomo el Instituto Mexicano del Seguro Social por expresa designación de su Ley respectiva (Artículo 268) que lo faculta para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la circunstancia de que el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social cuyo contenido normativo reproducen sustancialmente los Artículos 267, 268 y 271 de la vigente Ley, otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de Organismo Fiscal Autónomo, y que como tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares, así como para imponer a estos el acatamiento de sus determinaciones, sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifican su intrínseca estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y por lo tanto como entidad separada de la administración central" (43 )

(43) Informe del Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1973, 2a. Parte. Pág. 118, AD-1282/69. Instituto Mexicano del Seguro Social 25-IV-73. V. Juris. tesis 239, p. 290, 1965. 3a. Parte. 2a. Sala. Seguro Social el Instituto Mexicano del, es autoridad. 5 votos.

En México son dos los Organismos Fiscales Autónomos que se conocen: son El Instituto Mexicano del Seguro Social al cual se hizo referencia en el párrafo que antecede y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que en términos del Artículo 2o. de su Ley constitutiva es considerado como organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, tiene el carácter de organismo público de naturaleza eminentemente financiera con fines habitacionales, de composición tripartita, con competencia a nivel nacional y caracterizado como organismo fiscal autónomo, facultad que le confiere el Artículo 30 de su Ley para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, las bases para su liquidación y su cobro. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tiene también facultades para determinar los referidos créditos fiscales que de no ser cubiertos podrán ser cobrados mediante el procedimiento administrativo de ejecución por sí o a través de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas establecidas en el Código Fiscal de la Federación.

### **2.3 CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS.**

La descentralización es una forma de organización que adopta la Administración Pública para desarrollar actividades que competen al

Estado, que son de interés general, realizadas por organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios. (44 )

Hablar de un organismo fiscal autónomo es hablar de un organismo público descentralizado, creado por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, facultado en términos del Código Fiscal de la Federación para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan.

El Dr. Miguel Acosta Romero, señala las siguientes características de los organismos descentralizados como personas jurídicas colectivas:

1. Son creados invariablemente por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien decreto del ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.

(44) Introducción al Estudio de la Administración Pública, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internal. México. pág. 38.



8. Cuentan con patrimonio propio.

9. Objeto.

10. Finalidad.

11. Régimen Fiscal.(45)

1. Son creados por un acto legislativo.- Todos los organismos públicos descentralizados son creados por Ley del Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo, y es a partir de que entra en vigor el acto que los crea, que surge su personalidad jurídica, sin necesidad de ningún otro procedimiento.

2. Tienen régimen jurídico propio.- Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudiera llamarse su ley orgánica, que puede ser, bien una Ley del Congreso o un decreto del ejecutivo, que materialmente, se le considera como Ley, puesto que crea una situación jurídica general.

La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público, como por normas de derecho privado y además existe una serie de disposiciones legales aplicables a los organismos descentralizados, como son: la Ley Orgánica de la

(45) ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General de Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México. 1983. pp. 218-226.

Administración Pública Federal: La Ley para Control de Gasto Público, la Ley Federal de Entidades Paraesatales, l y el Acuerdo de Agrupación Secorial (D.O. de 3 de septiembre de 1982).

3. Personalidad jurídica. - Derivada siempre de un acto legislativo, desde el punto de vista material que es el Derecho Público. La personalidad jurídica propia, le es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas.

En efecto, es necesario aclarar que estos organismos son creados estrictamente por vías de un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público; antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales, es decir, al contrario de otras personas jurídicas colectivas, en las que el grupo de personas físicas las organiza y les dota del patrimonio, en los organismos públicos descentralizados, su creación se decide, como ya se dijo, por vía de autoridad y es después de expedida su Ley orgánica, que se conjunta el elemento personal, el patrimonio, etc.

4. Denominación.- La denominación, es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y, más aún, internacionales.

La denominación en los organismos descentralizados, equivale a lo que en la persona física es el nombre, y siempre está prevista en el acto de creación por ejemplo: Petróleos Mexicanos, Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, etc.

En ocasiones, la costumbre y el uso, posiblemente derivados de la extensión tan grande de algunas denominaciones, utilizan siglas o apócopos para la misma, por ejemplo: ISSSTE; PEMEX; CONASUPO; INFONAVIT; FOVISSSTE, etc.

5. La sede de las Oficinas y Dependencias y Ambito Territorial.- En nuestra opinión, es equivalente al domicilio de las personas físicas, la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de dirección y el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

6. Organos de Dirección, Administración y Representación.- Se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos: Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él

se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la Administración Central y en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

Tampoco hay uniformidad en su denominación, pues así tenemos que en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en Caminos y Puentes Federales de Ingresos, en Aeropuertos y Servicios Auxiliares y en Petróleos Mexicanos, se le denomina Director General; en la Universidad Nacional Autónoma, se llama Rector y en los Ferrocarriles Nacionales de México, y otros organismos, se le denomina Gerente General.

La designación y remoción de este órgano unipersonal en la mayoría de los casos, se hace por el Poder Ejecutivo, a través de la representación mayoritaria que tiene siempre en el cuerpo colegiado.

Al respecto la doctrina no ha precisado si estos funcionarios tienen el carácter de políticos y administrativos. En nuestro concepto, si tienen tal carácter, con la excepción de funcionarios de las Universidades e Institutos de Cultura Superior, en los que el carácter de funcionarios públicos, resulta difícil de precisar.

Pero fuera de los casos citados, se considera que los Directores, Gerentes Generales o funcionarios equivalentes, son funcionarios de carácter político y administrativo, por lo siguiente:

- a) Forman parte de la Administración Pública Federal. (LOAPF, Artículos 1o. párrafo tercero; 3o, fracción I; 9o; 45; 50; 52 y 54).
- b) Son nombrados y removidos por el Presidente de la República.
- c) Acuerdan y reciben órdenes del Jefe de Estado, o, en su caso, de la Secretaría o Departamento de Estado, cabeza de sector.
- d) Están obligados a planear, coordinar y someter a evaluación su actividad, (Art. 51, LOAPF)
- e) Conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas que para el logro de los objetos y propiedades de la Planeación nacional del desarrollo, establezca directamente el Presidente de la República, o a través de las entidades cabeza de sector (Art. 9o. LOAPF).
- f) Aunque no lo establezca disposición alguna, ciertos organismos informan anualmente al Congreso de la Unión, por ejemplo: PEMEX, IMSS, ISSSTE, etc.
- g) Relaciones con el Congreso de la Unión. Las reformas y adiciones al Artículo 93, de la Constitución (el párrafo segundo, reformado por decreto publicado en el D.O. del 31 de enero de 1974; y el párrafo

tercero, adicionado y reformado por decreto publicado en el D.O. del 6 de diciembre de 1977), establecen un indudable vínculo político con el Congreso de la Unión y sus Cámaras, al obligar a los Directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, a informar a cualquiera de las Cámaras, cuando se discuta una Ley de su ramo y cuando se trate de un asunto concerniente a su ramo o actividad.

Asimismo, la posibilidad de que las Cámaras integren comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, puede significar un aspecto político de opinión, acerca de su funcionamiento.

Da también un matiz político el que los funcionarios de la Administración Pública Central y Paraestatal, puedan incurrir en responsabilidad de acuerdo a lo dispuesto por el título 4o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Todo lo anterior, tipifica, una verdadera relación jerárquica entre el Presidente de la República y los Directores o Gerentes Generales de los Organismos Descentralizados, o sea, que existen los poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión etc., por lo cual, el carácter político-administrativo de dichos funcionarios, en estos días, creemos que no puede quedar en duda.

7. Estructura Administrativa Interna.- La estructura interna de cada organismo descentralizado, dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división de trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

8. Patrimonio Propio.- Los organismos descentralizados como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios de Derecho Civil. El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

Dentro del patrimonio encontramos que pueden existir bienes que son del dominio público, como son los inmuebles que están dentro de su patrimonio y que por disposición de Ley, se consideran del dominio público (Artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, D.O. del 3 de enero de 1982).

Pueden también contar con bienes del dominio directo, como son, por ejemplo, los que integran el subsuelo y la plataforma continental, que forma parte de los elementos que tiene a su disposición Petróleos

Mexicanos, para cumplir con su objeto, en ambos casos, el régimen de dominio público impone inalienabilidad, esos bienes se regulan, por lo tanto, por normas de Derecho Público.

Forman también parte del patrimonio de estos organismos un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho Privado y de los que pueden disponer libremente. Puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la Administración Central.

Por último dentro de su patrimonio se encuentran los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad, o sea, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce, respectivamente.

9. Objeto.- El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable y, en nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales puede abarcar.

- a) La realización de actividades que corresponden al Estado,
- b) La prestación de servicios públicos,
- c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado,



d) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales,

f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

En la realidad el organismo público descentralizado puede actuar en uno o varios de los ramos antes aludidos, o aún en otros nuevos, que en el futuro las necesidades sociales puedan demandar.

10. Finalidad.- La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida idónea y eficaz.

11. Régimen Fiscal.- La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales ( se discute si deben pagar impuesto predial). La práctica se ha orientado a reconocer que cubren los derechos de carácter federal y local. No obstante, en algunos casos hay organismos descentralizados que pagan impuestos a la federación (Petróleos Mexicanos), y, aún cuando no hay precedentes, estimamos que en aquellos casos en que el organismo descentralizado realiza una actividad que corresponde al Estado y éste le ha dado su personalidad, patrimonio, y su régimen jurídico, en el supuesto de que obtuviera

beneficios, ya que no siempre los obtienen, esos beneficios podrían o bien acrecentar el patrimonio de la institución, o bien ingresar al patrimonio del Estado como productos, pues el principio resultaría ilógico que el Estado cobre impuestos a sus propios organismos.

Cabe señalar que los organismos fiscales autónomos, además de las características señaladas anteriormente, tienen las siguientes:

Están facultados por la Ley como autoridad fiscal y que es titular del cobro y aplicación de las denominadas aportaciones de seguridad social.

Son organismos tripartitas representados por 3 sectores: patrones, trabajadores y el Estado. El tripartismo ha deparado mayores y mejores frutos en empresas públicas que por su gran importancia, por el volumen de sus recursos y por su impacto en el bienestar y en la economía nacional, son administradas paritariamente por representantes del Gobierno Federal y de los factores obrero y empresarial, como es el caso del IMSS y del INFONAVIT.

Al respecto, las características del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo motivo de estudio, por su importancia se especificarán en el capítulo siguiente.

## CAPITULO III

### III. EL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO

#### 3.1 CARACTERISTICAS Y NATURALEZA JURIDICA

El carácter de organismo fiscal autónomo, se lo atribuye expresamente el artículo 30 de su Ley de creación facultándolo en los términos del Código Fiscal de la Federación, para determinar en caso de incumplimiento, el monto de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, y requerir su pago.

Como acertadamente señala Mario de la Cueva, ésta disposición consideró la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que, en sus orígenes, tuvo que enfrentar la dificultad de cobrar las cuotas respectivas sujetándose a complejos y largos procedimientos judiciales del orden común, por lo que al atribuírsele la calidad de organismo fiscal autónomo, se le investió de las facultades idóneas para asegurar de una manera realmente expedita, el cumplimiento de estas obligaciones patronales, garantizando con ello la oportuna captación de los recursos necesarios para el eficiente cumplimiento de sus objetivos." (46)

(46) CUEVA, Mario de la. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Ed. Porrúa. México. 1984.

De esta manera complementaria, el Còdigo Fiscal de la Federaciòn y la Ley de Ingresos de la Federaciòn han incorporado el concepto de aportaciones de seguridad social.

El nuevo Còdigo Fiscal de la Federaciòn, señala de manera definitiva, la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, ya que ahora las considera como especie del gènero de contribuciones.

Las características del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como organismo fiscal autònomo son las siguientes:

1. Es un organismo de servicio social.
2. Es un organismo creado por Ley del Congreso de la Uniòn, publicada en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972, y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de Mèxico.
3. Es un organismo de composiciòn tripartita.
4. Es un organismo financiero
5. Es un organismo de competencia nacional.
6. Es un organismo fiscal autònomo.

1. La funciòn de servicio social del INFONAVIT , radica en virtud del mandato Constitucional, y a partir de la reforma al Artículo 123, Apartado A, fracciòn XII , el cual considerò de utilidad social la expediciòn de una ley para la creaciòn de un organismo integrado por representantes del

Gobierno, de los trabajadores y de los patrones, que administrara los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, la cual regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas.

Este derecho habitacional sufrió reformas fundamentales a fin de extender sus beneficios a la generalidad de la clase trabajadora, generalizando también la obligación a cargo de las empresas, mediante la creación del Fondo Nacional de la Vivienda, que se integra fundamentalmente con las aportaciones que los patrones efectúan a favor de sus trabajadores, estableciendo así un sistema de financiamiento para otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para que adquieran vivienda en propiedad.

Los principios fundamentales del artículo 123, apartado "A", fracción XII, se resumen en los siguientes:

- a). Generalizar el derecho habitacional a la clase trabajadora en su conjunto,
- b) . Generalizar la obligación habitacional a los patrones
- c). Establecer un sistema financiero, que permita a los trabajadores resolver su problema de vivienda, mediante el otorgamiento de créditos, baratos y suficientes para adquirir vivienda en propiedad
- d). Formación de un fondo de ahorro que permita beneficiar a los trabajadores aún cuando no llegaran a obtener un crédito habitacional

El propósito de la Ley del INFONAVIT es generalizar el sistema de financiamiento de la vivienda, lo cual exige la aplicación de sus reglamentos a nivel nacional, compensando la capacidad financiera de las empresas para cumplir con su obligación habitacional, logrando un verdadero equilibrio social, mejorando las condiciones de desarrollo económico de las diversas regiones y zonas geográficas del país.

De lo anterior se desprende que la naturaleza misma de los beneficios y derechos que proporciona el INFONAVIT a la clase trabajadora del apartado "A" del artículo 123, define el carácter del servicio social que presta.

2. PERSONALIDAD JURIDICA.- Se le confiere a partir de que es creado por disposición del Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de fecha 24 de abril de 1972, para reglamentar las disposiciones contenidas en la fracción XII. del apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

PATRIMONIO PROPIO.-Se integra básicamente con las aportaciones que los patrones efectúan a favor de sus trabajadores conforme a lo dispuesto en el artículo 123, apartado "A", fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Título cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo , ésta última establece que las aportaciones al INFONAVIT, importarán el 5% de los salarios integrados que paguen las empresas a sus trabajadores , considerando como salario integrado, la cantidad que percibe el trabajador por cuota diaria, más la parte proporcional que corresponda

por gratificaciones, alimentación, primas, comisiones y otras prestaciones que se otorguen al trabajador por sus servicios. El pago de las aportaciones deberá efectuarse ante la institución de crédito que elija el patrón, utilizando para tal efecto los formularios oficiales SAR-01-1 y SAR-02-1.

Su patrimonio es propio y no recibe aportación alguna por parte del Gobierno Federal, en numerario ni en subsidios, no obstante que el artículo 5º de su Ley constitutiva lo señala de manera expresa.

Asimismo y tomando en consideración que las aportaciones de seguridad social, por su propia naturaleza jurídica son destinadas a un fin específico, como lo es constituir el Fondo Nacional de la Vivienda, en caso de incumplimiento de los patrones, el INFONAVIT en su carácter de organismo fiscal autónomo cuenta con facultades plenas para exigir su cumplimiento.

3. EL INFONAVIT es un organismo de composición TRIPARTITA, toda vez que en la integración de sus órganos, concurren representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal, conforme a lo dispuesto por el artículo 123, fracción XII, apartado "A", Constitucional y que a la letra dice:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores viviendas cómodas e higiénicas. Esta

obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer sistemas de financiamiento que permitirá otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas".(47)

En base a la positiva experiencia de algunas autoridades del trabajo, particularmente la Juntas de Conciliación y Arbitraje y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y el Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1971, se instituyó la Comisión Nacional Tripartita para estudiar y orientar la política de desarrollo económico y social del país, de cuyos trabajos se fortaleció la idea de crear al INFONAVIT en 1972.

El propósito de crear al INFONAVIT como organismo tripartita es afirmar en esta institución el espíritu de la Legislación Laboral, que es precisamente lograr la participación conjunta de las empresas y los trabajadores

(47) Disposiciones Legales INFONAVIT, Reforma publicada en el Diario Oficial de la Fed. el 14 de febrero de 1972.



La Asamblea General, EL Consejo de Administración , La Comisión de Vigilancia, Las Comisiones Consultivas Regionales y la Comisión de Inconformidades y de Valuación , están integrados en forma tripartita, y representación paritaria de los 3 sectores. El funcionamiento de estos órganos se determinara conforme a su propio reglamento.

4. Otra característica del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo es que es un organismo preponderantemente FINANCIERO, toda vez que su objetivo fundamental es el de otorgar créditos , financiar la construcción de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores mediante dichos créditos, así como entregar los depósitos que correspondan a los trabajadores derechohabientes o a sus beneficiarios en los términos y condiciones previstas por la normatividad aplicable. A partir de las Reformas a la Ley del INFONAVIT. publicadas en el Diario Oficial de fecha 24 de febrero de 1992, la entrega de los depósitos se efectuará por conducto de las Instituciones de Crédito autorizadas. En todos estos casos, la actividad del Instituto es esencialmente financiera al captar recursos, los administra y opera para su aplicación al cumplimiento de sus objetivos fundamentales: otorgar créditos a los trabajadores para que adquieran en propiedad una vivienda digna y decorosa.

5. Como organismo de COMPETENCIA NACIONAL, señalaremos que se trata de un organismo de solidaridad social, de carácter nacional, tanto por

su origen normativo como por sus objetivos, ya que su actividad se despliega en toda la República y las obligaciones y derechos que corresponden a trabajadores y patrones, se extendieron a todas las industrias y ramas de la actividad económica, tanto de carácter federal, como de carácter local. De conformidad con lo dispuesto por la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, la aplicación de la legislación laboral es dual, correspondiendo a las autoridades federales tratándose de empresas dedicadas a las ramas industriales o de actividad económica que la propia disposición constitucional considera como federales y, a las autoridades locales, tratándose de empresas dedicadas a industria o ramas de actividad económica no consideradas expresamente como federales por la misma norma constitucional citada; el INFONAVIT, en cambio realiza su actividad, extiende sus beneficios y exige el cumplimiento de las obligaciones respectivas, a la generalidad de patrones y trabajadores en toda la República Mexicana, tal como lo señala expresamente el artículo 1º de su Ley de creación.

6. La característica de ORGANISMO FISCAL AUTONOMO del INFONAVIT, tiene su origen en su propia ley orgánica, misma que lo faculta para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan, según refiere el propio artículo 29 de la ley que se comenta, pero además el propio numeral hace referencia expresa, a que

las aportaciones, descuentos y cobro de las obligaciones referidas a los patrones respecto del INFONAVIT tienen el carácter de fiscal.

Por otra parte, el artículo 2º, fracción II del Código Fiscal de la Federación define a las aportaciones de seguridad social y sobre el particular nos dice lo siguiente:

"Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionadas por el mismo Estado".

En el caso de las aportaciones, descuentos y cobro de las obligaciones del INFONAVIT, evidentemente que nos encontramos frente a aportaciones de seguridad social, toda vez que el artículo 123, fracción XII, apartado "A", hace una clara referencia a que toda empresa industrial, agrícola, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, siendo sustituidas estas personas morales por el Estado y a través del INFONAVIT, refuerza este criterio el propio numeral constitucional y fracción que se comentan, al destacar que la obligación de proporcionar habitación se cumple mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de

financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

En virtud de lo anterior, y al tener las aportaciones y descuentos que enteran los patrones a este Instituto, el carácter de fiscal, el INFONAVIT podrá requerir de pago a los patrones omisos, podrá de igual forma realizar visitas domiciliarias y todas aquellas facultades que son inherentes y que se plasman en el Código Fiscal de la Federación.

A mayor abundamiento, cabe destacar que las facultades que como Organismo Fiscal Autónomo le fueron otorgadas al INFONAVIT por el legislador no eran del todo plenas, toda vez que el organismo que se analiza, no podía ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución en contra de los contribuyentes omisos en el pago de sus obligaciones fiscales respecto del INFONAVIT, esto es, el procedimiento administrativo de ejecución se encuentra regulado en los artículos 145 a 196 inclusive del Código Fiscal de la Federación, dicho procedimiento permite cobrar o en su caso ejecutar los contribuyentes omisos, en el caso del INFONAVIT, a partir de las reformas al artículo 30 de su Ley, publicadas en el Diario Oficial de fecha 24 de febrero de 1992, éste procedimiento puede hacerse efectivo por sí mismo o a través de las Oficinas Federales de Hacienda.

Ahora bien, al momento de que el INFONAVIT se percató de la omisión en que ha incurrido un patrón respecto de sus obligaciones fiscales, o bien no ha retenido al trabajador los descuentos una vez que le ha sido notificado

por el INFONAVIT el otorgamiento de un crédito, éste Instituto en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, requiere a través de una liquidación al patrón el pago de estos conceptos, ahora bien, en caso de que el patrón no acuda a realizar el pago dentro de los 30 días siguientes que se le otorgan y se señalan en el cuerpo del requerimiento de pago o liquidación, procedía a enviar las constancias de notificación y la respectiva liquidación a la Oficina Federal de Hacienda que correspondiera a la circunscripción territorial del contribuyente omiso, para el efecto de que iniciara el procedimiento administrativo de ejecución, el cual permitirá en su caso cobrar o ejecutar al contribuyente omiso.

A partir de las reformas a diversos artículos de la ley del INFONAVIT, publicadas en el Diario Oficial de fecha 24 de febrero de 1992, se faculta plenamente a éste organismo para actuar en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo en términos del Código Fiscal de la Federación. de su propia ley reglamentaria y su Reglamento Interior en materia de facultades como Organismo Fiscal Autónomo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de febrero de 1989, el cual fué reformado con la aprobación de la Asamblea General del INFONAVIT y cuya publicación de dichas reformas en el Diario Oficial de la Federación se encuentra pendiente.

Siendo patente el interés de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del INFONAVIT de poner en práctica acciones conjuntas para evitar la evasión en el pago de las aportaciones patronales para el Fondo Nacional

de la Vivienda, fuè la publicaciòn en el Diario Oficial de la Federaciòn de fecha 23 de mayo de 1989 del acuerdo de concertaciòn de acciones suscrito por la Secretaria de Hacienda y Crèdito Pùblico 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, destacan por su importancia las siguientes clàusulas, que a la letra dicen:

"SEPTIMA.- los crèditos fiscales que finque el INFONAVIT, y que deban ser cobrados por las Oficinas Federales de Hacienda, se enviaràn directamente a éstas junto con la constancia de su notificaciòn, para su control e inicio del procedimiento administrativo de ejecuciòn previsto en el Còdigo Fiscal de la Federaciòn y su Reglamento.

Los recargos y gastos de ejecuciòn que se causen por el incumplimiento en el pago de las aportaciones, seràn calculados y cobrados simultàneamente por la Oficina ante la cual se ejecuten los pagos, los recargos se liquidaràn desde la fecha en que debiò realizarse el pago, hasta que el mismo se efectùe.

NOVENA.- Si al llevarse a cabo la diligencia de requerimiento de pago, el patròn exhibe al ejecutor la documentaciòn con la que en principio compruebe haber dado cumplimiento a la obligaciòn del pago de crèdito requerido, el ejecutor solicitarà del presunto deudor copia legible del

documento relativo y suspenderá la diligencia. La unidad a cuyo cargo esté la cobranza, ratificará en su caso, el criterio aplicado por el ejecutor y enviará al INFONAVIT el antecedente citado a fin de que resuelva lo conducente.

El INFONAVIT por su parte, comunicará a las Oficinas Federales de Hacienda si procede o no exigir el pago de los créditos. Si la resolución es afirmativa, se continuará el procedimiento administrativo de ejecución, de lo contrario, se darán de baja los adeudos y se devolverá al Instituto toda la documentación relativa.

DECIMA.- Cuando con motivo de la interposición de recurso administrativo o juicio, proceda la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, la Oficina a cuyo cargo se encuentre el cobro del crédito devolverá éste al INFONAVIT hasta en tanto se dicte resolución o sentencia definitiva. Si ésta tiene por efecto confirmar la determinación del crédito, el Instituto enviará nuevamente a la Oficina de Crédito para su cobro." (48)

### **3.2. LEY CONSTITUTIVA DEL INFONAVIT**

La necesidad de afrontar el problema de la vivienda en beneficio de la clase trabajadora mediante sistemas de solidaridad social para facilitar el cumplimiento de la obligación a cargo de las empresas, de proporcionar habitaciones a sus trabajadores condujo a las reformas del artículo 123,

(48) Disposiciones Legales, INFONAVIT. México. 1991.

apartado "A", fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en enero de 1972, elevando a rango constitucional la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones a sus trabajadores mediante la obligación de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles crédito barato y suficiente.

Con base en la referida disposición constitucional, fuè promulgada la Ley del INFONAVIT que se encuentra en vigor a partir del 24 de abril de 1972. Esta Ley creò al INFONAVIT, con las características de ser un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyos objetivos son:

1. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o para la reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, o bien para el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
2. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas por los trabajadores.
3. Lo demás a que se refiere la fracción XII, del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y lo que la presente Ley establece.



Los órganos que integran al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores son los siguientes:

1. La Asamblea General
2. El Consejo de Administración
3. La Comisión de Vigilancia
4. El Director General
5. La Dirección Sectorial de los Trabajadores
6. La Dirección Sectorial Empresarial
7. La Comisión de Inconformidades y de Valuación
8. Las Comisiones Consultivas Regionales .

**1. LA ASAMBLEA GENERAL.-** Es la autoridad suprema del Instituto y se integrará en forma tripartita con 45 miembros, quienes son designados de la siguiente manera: 15 por el Ejecutivo Federal, 15 por las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y 15 por las Organizaciones Nacionales de Patrones. El tiempo que durarán en su cargo será de 6 años y podrán ser removidos libremente por quienes los designen .

La integración tripartita de los órganos del INFONAVIT, es con la finalidad de que se cuente con la participación de las organizaciones de trabajadores , patrones y de funcionarios del Gobierno Federal, y de esta manera incrementar bajo la coordinación del Gobierno, la responsabilidad de los factores de la producción en los asuntos de interés nacional.

Al efecto el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervendrán en la designación de los miembros de la Asamblea General.

Las atribuciones que le corresponden a la Asamblea General son las siguientes:

- a). Examinar y en su caso aprobar dentro de los últimos tres meses del año el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamientos del Instituto para el siguiente año.
- b). Examinar y en su caso aprobar dentro de los 4 primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la institución.
- c). Decidir señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.
- d). Las demás necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto, que no se encuentren encomendadas a otro órgano del mismo.

**EL CONSEJO DE ADMINISTRACION** .- Se integra por 15 miembros, designados por la Asamblea General, 5 a propuesta de los Representantes del Gobierno Federal, 5 a propuesta de los representantes de los trabajadores y 5 a proposición de los representantes patronales, por cada consejero se designa un suplente. Este órgano sesionará por lo menos una vez al mes y tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

1. Decidir, a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto, conforme a lo dispuesto por el artículo 66, fracción II.
2. Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquellas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General; la que deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente.
3. Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.
4. Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por la Dirección General.
5. Presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación, los reglamentos del Instituto.

6. Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que proponga el Director General.
7. Aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del 0.75 por ciento de los recursos totales que maneje. El Consejo de Administración deberá someter a dictamen de auditores externos el ejercicio del presupuesto de gastos a que se refiere el párrafo anterior, previamente a que lo presente a la Asamblea General para su aprobación. También procurará que los gastos a que se refiere la presente fracción sean inferiores al límite señalado.
8. Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, propuestos por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizado por la Asamblea General.
9. Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos.
10. Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. Estas reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal.
11. Resolver sobre las circunstancias específicas no previstas en la presente Ley en relación a las subcuentas del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro. Las resoluciones que se adopten conforme a esta fracción, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. Lo anterior, es sin perjuicio de las

facultades que, en relación con dichas cuentas, tengan las autoridades del sistema financiero de conformidad con lo previsto en otras disposiciones legales.

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

13. Las demás que le señale la Asamblea General.

**LA COMISION DE VIGILANCIA.-** Se integrará con 9 miembros designados por la Asamblea General, cada una de las representaciones propondrá a 3 miembros con sus respectivos suplentes, quienes durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General. Esta comisión tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

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

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 General 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.

**EL DIRECTOR GENERAL.-** Será nombrado por la Asamblea General, a propuesta del Presidente de la República, para ocupar dicho cargo se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa. Sus atribuciones y funciones se señalan a continuación:

1. Representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la Ley, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal. Estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración. El Director General podrá delegar la representación, incluyendo la facultad expresa de conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje así como otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas al Instituto deberá recabar previamente el acuerdo del Consejo de Administración.

Las facultades que corresponden al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, de conformidad con el artículo 30 de esta Ley, se ejercerán por el Director General, el Subdirector Jurídico, los Delegados Regionales y el demás personal que expresamente se indique en el Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

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

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

Conocerà además de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación. Una vez tramitadas las controversias en los términos del reglamento respectivo, la Comisión presentará un dictamen sobre las mismas al Consejo de Administración, que resolverà lo que a su juicio proceda.

**LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES.-** Su integración es tripartita y actuaràn en las áreas territoriales que señale la Asamblea General. Su funcionamiento se determinará conforme al Reglamento que apruebe la Asamblea , sus funciones y atribuciones son las siguientes:

1. Sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas.
2. Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones.

3. Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración.
4. Presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior.
5. Presentar al Consejo de Administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente.
6. Presentar a la consideración del Consejo de Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto.
7. Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los programas de financiamientos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 42, a ser subastados y otorgados, según corresponda, por el Instituto.
8. Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones, y
9. Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

**LOS DIRECTORES SECTORIAL Y DE LOS TRABAJADORES.-** También serán nombrados por la Asamblea General a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, ellos asistirán a las sesiones del Consejo de Administración con voz pero sin voto.

**LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION .-** Se integrará con 3 miembros, uno por cada representación. Conocerá, substanciará y



3. Las de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales, y
4. Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General.

#### **EL PATRIMONIO DEL INFONAVIT .**

Al referirnos a los orígenes y propósitos del INFONAVIT, señalamos como razón fundamental de su existencia, la necesidad de contribuir a resolver el problema habitacional de la clase trabajadora. Es conveniente señalar los recursos con los que cuenta el Instituto para cumplir con la función social que tiene encomendada.

Conforme al artículo 5º de su Ley, el patrimonio del INFONAVIT se integra:

1. Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben efectuar los patrones y los rendimientos que de ellas provengan.
  2. Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporciona el Gobierno Federal.
  3. Con los bienes y derechos que el Instituto adquiera por cualquier título,
- Y
4. Con los rendimientos que se obtengan de la inversión de los recursos citados en los dos puntos anteriores.

Dentro del conjunto de bienes y derechos que integran el patrimonio del Instituto, lugar importante lo ocupan las aportaciones habitacionales que por disposición de la ley deben efectuar los patrones, toda vez que constituyen una importante fuente de financiamiento para conseguir sus objetivos , es necesario señalar cuales son y cuándo y dónde deben cumplirse.

Los artículos 136 y 143 de la Ley Federal del Trabajo, imponen la obligación, a cargo de las empresas de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, mediante las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, del 5% sobre el salario integrado de los trabajadores a su servicio.

La Ley del INFONAVIT, establece la forma como los patrones cumplirán con la obligación de inscribirse e inscribir a sus trabajadores, y notificar altas y bajas, así como cualquier modificación en relación a sus salarios.

Asimismo establece la forma como deberán efectuar las aportaciones , de conformidad con el Reglamento para la Inscripción de trabajadores y patrones en el INFONAVIT, así como para el entero de las aportaciones y los descuentos.

La obligación de efectuar las aportaciones y los descuentos a los trabajadores en sus salarios conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, para amortizar los créditos otorgados por el

Instituto y el 1% para la administración, operación y mantenimiento de los Conjuntos Habitacionales, el artículo 30 de la Ley del INFONAVIT les concede el carácter de fiscales y en consecuencia el INFONAVIT, en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo está facultado en términos del Código Fiscal de la Federación para:

1. Determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago. Para este fin podrá ordenar y practicar, con el personal que al efecto designe, visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patronos, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta Ley.

Las facultades del Instituto para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, así como para determinar las aportaciones omitidas y sus accesorios, se extinguen en el término de cinco años no sujeto a interrupción contado a partir de la fecha en que el propio Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación. El plazo señalado en este párrafo sólo se suspenderá cuando se interponga el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o se entable juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La prescripción de los créditos fiscales correspondientes se sujetará a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

2. Recibir en sus oficinas o a través de las instituciones de crédito, los pagos que deban efectuarse conforme a lo previsto por este artículo. Las cantidades que se obtengan de acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, deberán ser acreditadas en la subcuenta de vivienda del trabajador de que se trate, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de cobro efectivo. En caso de que no se realice el abono respectivo, se causarán recargos en contra del Instituto y a favor del trabajador, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación,

3. Realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación.

4. Resolver en los casos en que así proceda, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad, planteados por los patrones, y

5. Requerir a los patrones que omitan el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece, la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral con las personas a su servicio, así

como la que permita establecer en forma presuntiva y conforme al procedimiento que al efecto el Instituto señale, el monto de las aportaciones omitidas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sancionará aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece, originen la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Cabe mencionar que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º, fracción II, define a las aportaciones de seguridad social como: las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por 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.

De las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley del INFONAVIT y el Código Fiscal de la Federación expuestas, se desprende sin lugar a dudas que las aportaciones y descuentos habitacionales, son créditos de naturaleza fiscal, y que en consecuencia el INFONAVIT en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo está facultado para determinarlos, liquidarlos y ejecutarlos, por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de su propia Ley, Reglamentos y Código Fiscal de la Federación.

**DESTINO DE LAS APORTACIONES.-** A partir de la entrada en vigor del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), las aportaciones al INFONAVIT son abonadas en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, abierta a nombre de cada trabajador. El saldo de dicha subcuenta genera intereses en función del remanente de operación del INFONAVIT y su importe puede beneficiar al trabajador en cualquiera de las formas siguientes:

a) Si el trabajador recibe un crédito del INFONAVIT, el saldo de la subcuenta de vivienda, será aplicado como pago inicial de dicho crédito.

b) El trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a recibir los fondos de la subcuenta de vivienda, cuando se de cualquiera de las siguientes situaciones:

- Que el trabajador cumpla 65 años de edad.
- Que el trabajador adquiera derecho a pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad permanente total, o incapacidad permanente parcial del 50% o más, de algún plan de pensiones establecido por su patrón derivado de contratación colectiva, la Institución de Crédito que lleve su cuenta individual, los situará en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia, o entregárselos en una sola exhibición al propio trabajador. En caso de que éste fallezca,

la Institución de Crédito, entregará el saldo de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro a los beneficiarios que haya señalado el titular.

#### **DESTINO DE LOS RECURSOS DEL INFONAVIT.**

De conformidad con el artículo 42 de su propia Ley " Los recursos del Instituto se destinarán:

I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto. El importe de estos créditos deberán aplicarse:

- a) A la adquisición en propiedad de habitaciones.
- b) A la construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y
- c) Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de la Instituciones de crédito, créditos que éstas hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores.

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

Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción. Asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, financiamientos que éstas hayan otorgado para la construcción de conjuntos habitacionales para los trabajadores. El Instituto en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construya, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad, precio y oportunidad de suministro a los que ofrezcan otros proveedores.

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

IV. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, en los términos del artículo 10 fracción VI.

V. A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas, y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.

VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto."

Las convocatorias para las subastas de financiamiento de Conjuntos Habitacionales, se formularán por el Consejo de Administración, conforme



a criterios que tomen en cuenta la equidad y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país procurando la desconcentración de zonas urbanas más densamente pobladas, al formular dichas convocatorias se tomarán en consideración las promociones del sector obrero, de los trabajadores en lo individual y del sector patronal. Al respecto en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de octubre de 1992, se publicó el ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas a que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de Conjuntos Habitacionales, con fundamento en los artículos 10, fracción IV; 16, fracción V; 2, fracción II; 45; 46 y 51 BIS a 51 BIS-6, de la Ley del INFONAVIT.

Los recursos sobre posibles controversias que pudieran surgir con el funcionamiento del Instituto son los siguientes:

1. En los casos de inconformidad de las empresas.
2. De los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y descuentos o cualquier acto que lesione los derechos de los trabajadores, sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto el Recurso de Inconformidad en la forma y términos que determine el reglamento correspondiente. Agotado dicho recurso, será la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a quien le corresponda conocer de las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto y será

optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios agotar el Recurso de Inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes.

Para resolver controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos concedidos, o por incumplimiento a las obligaciones contraídas en los contratos respectivos celebrados con el Instituto, se acudirá a los Tribunales ordinarios competentes.

Para resolver las controversias entre patrones y el Instituto, una vez agotado en su caso el Recurso de Inconformidad se acudirá ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Desde el punto de vista fiscal, el incumplimiento del entero de las aportaciones y descuentos causará recargos y en su caso gastos de ejecución, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Por lo que se refiere a las sanciones administrativas, las infracciones a la Ley del INFONAVIT que, en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto cometan los patrones, son sancionables con multas de 15 a 315 veces el salario mínimo general diario vigente en el lugar y tiempo en que la violación se cometa. Tales multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sin aplicarse a los patrones que espontáneamente enteren las aportaciones y descuentos omitidos.

Desde el punto de vista penal, comete delito equiparable al de defraudación fiscal, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones, o el entero de los descuentos realizados. Este ilícito se sancionará con prisión de tres meses a seis años, si el monto de lo defraudado no excede de quinientas veces el salario o no puede determinarse la cuantía de la defraudación y de tres a nueve años de prisión si excede de esa cantidad.

Para la determinación de la pena se tomará en cuenta el monto de las contribuciones defraudadas en un mismo ejercicio fiscal, aún cuando se trate de contribuciones diferentes y de diversas acciones u omisiones.

### **3.3 REGULACION EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION Y DISPOSICIONES APLICABLES DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece y regula la forma de organización y funcionamiento de las entidades que integran la Administración Pública Federal y las clasifica como órganos de la Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal, en la primera se incluyen El Ejecutivo Federal, las Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de la República y

dentro de las paraestatales, incluye a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

Por la complejidad de la organización estatal, es necesario establecer su interconexidad y marco de atribuciones, así como definir los conceptos de centralización y descentralización, así tenemos que:

**"LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA .-** Es la subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central, bajo los diferentes puntos de vista, de su nombramiento, atribuciones y ejercicio de sus funciones" (49)

En la centralización se presenta una relación jerárquica en la que se logra la unidad del poder administrativo, en esta relación jerárquica los órganos superiores tienen respecto de los inferiores en cada grado de jerarquía, poderes de: mando, nombramiento, vigilancia disciplinaria, de revisión y poder para resolver conflictos de competencia.

Como un paso de transición a la descentralización, se encuentra la desconcentración, que no se desliga de la relación jerárquica, las instituciones que la integran no pierden su carácter de entes centralizados, se les otorgan determinadas facultades como un principio de libertad de acción, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan del poder central.

(49) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", 2a. Ed. Porrúa. pág. 545.

**LA DESCENTRALIZACION.-** Es una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de derecho público que administra sus negocios con relativa independencia del poder central, su actividad administrativa, se lleva a cabo en forma indirecta a través de órganos dotados de cierta competencia, la cual le otorga cierta libertad de acción, es decir, en poderes de iniciativa y de decisión, conserva el poder central facultades de vigilancia y control.

**Diferencias entre los organismos desconcentrados y organismos descentralizados:**

En la desconcentración, el órgano inferior se encuentra subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado ò a la Presidencia, puede contar ò no con personalidad jurídica y patrimonio propios y posee facultades limitadas.

En la descentralización, el órgano depende indirectamente del Ejecutivo Federal, tiene invariablemente personalidad jurídica, siempre tiene patrimonio propio y posee facultades más autónomas. Adquieren la personalidad jurídica a través de la ley o decreto que los crea. (El Congreso tiene facultades para legislar y dictar leyes creando organismo descentralizados, desconcentrados ò cualquier otro)

## DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Concepto: Es una forma de organización que adopta mediante una ley, la Administración Pública, para desarrollar actividades que competen al Estado, o que son de interés general, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio.

GABINO FRAGA, "sostiene que las formas de descentralización administrativa son tres: a) La Descentralización por Región, que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial (municipios). b) La Descentralización por Servicio, cuando por su objetivo, se organizan servicios que conviene desprenderlos de la administración central, para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garanticen su eficaz funcionamiento. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía: tal es el caso de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, etc. y c) Descentralización por Colaboración, se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van

presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera". (50)

SERRA ROJAS, "sólo considera dos grupos de organismos descentralizados, elimina a la descentralización por colaboración. Los organismos descentralizados por servicio están representados por personas morales que responden a muy variados propósitos, pero todas ellas, estructuradas en el ámbito del Estado y regidas por normas de derecho público que tienen como denominador común, el que su objeto sea la prestación de un servicio público o social." ( 51)

La Procuraduría Federal del Consumidor, organismo descentralizado de reciente creación, para promover y proteger los derechos o intereses de la población consumidora, rompe los cánones de la Administración Pública Descentralizada, ya que la Ley le ha dado el tratamiento de autoridad y le ha otorgado facultades para imponer sanciones que eran privativas del poder central.

Es incuestionable la importancia que tienen los organismos públicos descentralizados por servicio, los que habiendo sido creados por el Estado disfrutan de una personalidad jurídica y de un patrimonio propio. La personalidad de dichas instituciones es independiente de la personalidad general Estado.

(50): FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México

(51) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". 2a. Ed. pág. 549.

"La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que siendo por expresa determinación de su ley constitutiva, un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, por estas mismas peculiares características es una entidad separada de la administración central y sólo mantiene con el Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto por diversos ordenamientos legales, relaciones vinculatorias con la específica finalidad de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico. De lo que se sigue que, por estar dotado de personalidad jurídica propia, constituye un ente que no forma parte integrante de la Federación. Solo puede considerarse comprendido dentro del sistema administrativo, propiamente dicho, del Poder Ejecutivo Federal y como partes integrantes del mismo, los organismos que se instituyen como figuras que la doctrina clasifica de "desconcentración administrativa", y que son aquellos a los que se les atribuye mediante subordinación jerárquica directa, parte de la competencia administrativa y, por lo mismo, en el desempeño de sus funciones únicamente actúan como órganos del mismo ente estatal, es decir, que carecen de personalidad jurídica propia " (52)

El interés en señalar el anterior criterio, solamente tiene como objeto el resaltar la personalidad jurídica propia del organismo descentralizado, distinta a la del Estado, sin embargo consideramos que son más estrechos los vínculos con la Federación y más estrictos los sistemas de control conforme a la legislación vigente, que en la forma como lo presenta en dicha tesis nuestro Máximo Tribunal.

(52) Amparo Directo 1262/69, Instituto Mexicano del Seguro Social, pág. 115. Tesis importantes sustentadas por la 2a. Sala. Año de 1973.



Ha sido motivo de discusión, si el INFONAVIT es ó no un organismo descentralizado, las opiniones en pro, sostienen que habiéndose creado por Ley del Congreso y contando con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo catalogan como organismo descentralizado.

Las opiniones contrarias, señalan que al no funcionar con fondos federales, ni desempeñar un servicio público, considerando que la obligación de proporcionar habitaciones es a cargo de los patrones y no del Estado. Al respecto el artículo 5º de la Ley del INFONAVIT en su fracción II, señala que su patrimonio se integra con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal, no obstante cabe señalar, que durante el Gobierno del Lic. Luis Echeverría, el INFONAVIT, recibió un préstamo por dos mil millones de pesos para el inicio de su funcionamiento, cantidad que fué devuelta en el Gobierno del Lic. López Portillo y desde entonces, no se recibe por parte del Gobierno, aportación o subsidio alguno.

El INFONAVIT es independiente de la Administración Central, y sólo mantiene con el Ejecutivo Federal relaciones vinculatorias con la finalidad de regular su control financiero, a diferencia de los organismos descentralizados en los cuales el Ejecutivo Federal es quien regula el control administrativo de su funcionamiento orgánico.

Por otra parte, los organismos descentralizados integran su patrimonio con bienes públicos y el patrimonio del INFONAVIT como ya quedó señalado anteriormente, se integra con las aportaciones provenientes de los patronos.

En éste sentido, tanto los bienes inmuebles como los muebles que adquiere el INFONAVIT forman parte de su patrimonio y no del Estado. Ni la Ley de Bienes Nacionales, ni el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de fecha 1º de abril de 1981, por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo se realicen a través de la Secretaría de Estado ó Departamento Administrativo, afectan al INFONAVIT, por no formar parte de la Administración Pública Federal.

El INFONAVIT, por las funciones propias que desempeña, no es un organismo de carácter público, ya que solo atiende al interés general de los trabajadores del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Sus órganos de dirección, administración y representación están integrados en órganos colegiados de mayor jerarquía, y son los que deciden sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del Instituto, integrados por representantes del Estado, de los trabajadores y de los patronos.

En los organismos descentralizados, la designación y remoción del Director General se hace a través de la representación mayoritaria que tiene siempre en el cuerpo colegiado. En el INFONAVIT, el Director General es nombrado por la Asamblea General a propuesta del Ejecutivo.

Los representantes de los organismos descentralizados, son funcionarios de la Administración Pública, acuerdan y reciben órdenes del Jefe de Estado o en su caso de la Secretaría o Departamento de Estado cabeza de sector, y conducen sus actividades en forma programada, basados en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo establecido por el Presidente de la República o a través de las entidades cabeza de sector, y desarrolla sus actividades conforme a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, sólo por responder a un interés nacional y no como una sujeción.

Además los organismos descentralizados, establecen un indudable vínculo político con el Congreso de la Unión y sus Cámaras al obligar a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a informar a cualquiera de las cámaras, cuando se discute una ley de su ramo y cuando se trate de un asunto concerniente a su ramo o actividad. Para el Director del INFONAVIT, no existe obligación de comparecer ante el Congreso.

El objeto de los organismos descentralizados es variable y está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales puede abarcar: la

realización de actividades que corresponden al Estado, la prestación de servicios públicos, la administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado, o la prestación de servicios administrativos.

En el caso del INFONAVIT, su objeto es eminentemente de carácter social al administrar el Fondo Nacional de la Vivienda y dotar a los trabajadores de una vivienda digna mediante el otorgamiento de créditos baratos y suficientes.

Desde el punto de vista formal, el artículo 2º de la Ley que lo rige, no señala expresamente que se trate de un organismo "público descentralizado", sino que se crea un organismo de "servicio social" con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En consecuencia, se deduce que el INFONAVIT no reúne las características propias de los organismos descentralizados, por lo siguiente:

- a) No es organismo del Estado, El Estado cumple con este organismo, con una función de carácter social establecida en la fracción XII, del artículo 123, Apartado "A" Constitucional,
- b) No está incluido dentro del presupuesto de Egresos de la Federación,
- c) No está sujeto a la Ley de Cuenta Pública,

- d) No forma parte del registro de Entidades Paraestatales,
- e) No se le aplica la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos,
- f) No se le aplica la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda

En realidad podemos señalar que, el espíritu del legislador al crear esta institución SUIGENERIS, era el evitar el paternalismo del gobierno y darle responsabilidad a los patrones para resolver el problema de la vivienda de los trabajadores, en donde la participación del Estado es minoritaria.

Desde nuestro particular punto de vista, se considera que el INFONAVIT, reúne solo algunas de las características de los organismos descentralizados, sin embargo no podemos dejar de reconocer que carece de otras características propias de dichos organismos y que son las que permiten identificar a éstos organismos como tales.

Por lo anterior en nuestra opinión se considera que el INFONAVIT como Organismo Fiscal Autónomo es una institución SUIGENERIS debido a que sus características no encuadran en forma plena con las que corresponden a los organismos descentralizados.

#### **SU REGULACION EN LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.**

La Ley de Ingresos de la Federación es el acto legislativo que anualmente se expide, y que determina los ingresos que el Gobierno Federal está

autorizado para recaudar en un año determinado, contiene una lista de conceptos por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno. Al lado de ella existen leyes especiales que regulan los impuestos específicos.

Conforme al artículo 12 de la Ley que se comenta para el ejercicio fiscal de 1992, se establece que: "Los ingresos que se recauden por los diversos conceptos que establece esta Ley se concentrarán en la Tesorería de la Federación, y deberán reflejarse, cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería como en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Las oficinas cuentadantes de la Tesorería de la Federación, deberán conservar durante dos años, la cuenta comprobada y los documentos justificativos de los ingresos que recauden por los diversos conceptos que establece esta Ley, con excepción de los ingresos provenientes de las aportaciones de seguridad social destinadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, los que podrán ser recaudados por las oficinas de los propios institutos y por las instituciones de crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Debiendo cumplirse con los requisitos contables establecidos y reflejarse en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Tampoco se concentrarán en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones y de los abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los que podrán ser recaudados por las oficinas del propio Instituto.

A partir del 24 de febrero de 1992, fecha en la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del INFONAVIT, el pago de éstas aportaciones deberá efectuarse ante la institución de crédito que elija el patrón utilizando para tal efecto los formatos oficiales SAR-01-1 y SAR-01-2 y en términos del Acuerdo por el que se establecen las "Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro", publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 1992, los patrones deberán efectuar el pago de las aportaciones del 2% del seguro de retiro y del 5% para el Fondo Nacional de la Vivienda.

Asimismo y con fundamento en la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; los artículos transitorios del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992; los artículos transitorios del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en dicho Diario en la misma

fecha; los artículos 48 de la Ley de Instituciones de Crédito y 14 de la Ley Orgánica del Banco de México; el Banco Central expide las "Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro" publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 1992. En dichas reglas se estipula expresamente la forma y tiempo en que los patrones deberán efectuar las aportaciones señaladas.

El Código Fiscal de la Federación señala que las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; y que las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto, y que además sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

Asimismo clasifica a las contribuciones en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, definiendo a las Aportaciones de Seguridad social como: contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social, o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Retomando el concepto señalado, las aportaciones de seguridad social, son una especie del género de contribuciones, y tienen su fundamento en la fracción XII, apartado "A" del artículo 123 Constitucional, a cargo de los patrones al señalar que "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de



cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitirá otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones".

El porcentaje del 5% de las aportaciones se encuentra establecido en la Ley Federal del Trabajo en el artículo 136 que a la letra dice: " Toda empresa agrícola, 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 5% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.

Este precepto es el que de manera directa e inmediata, reglamenta el contenido del artículo 123, apartado "A", fracción XII Constitucional, disposición en la cual se hace expresa remisión a las Leyes reglamentarias a efecto de que sean estas las que precisen las bases concretas para determinar la base, la cuantía, la periodicidad y la forma de cumplimiento de la obligación patronal de efectuar aportaciones a un Fondo Nacional de la Vivienda.

En virtud de lo anterior y tomando en consideraci3n que la naturaleza jur3dica de las aportaciones al INFONAVIT es eminentemente fiscal, por as3 establecerlo su propia Ley reglamentaria, y estar contenidas en el art3culo 2º, fracci3n II del C3digo Fiscal de la Federaci3n, y por su regulaci3n en la Ley de Ingresos de la Federaci3n , es que se considera al INFONAVIT como un Organismo Fiscal Aut3nomo.

#### **DISPOSICIONES APLICABLES DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, COMO LEY SUPLETORIA DEL INFONAVIT.**

Para efecto de desarrollar el tema que nos ocupa, conviene para fines de m3todo realizar una interpretaci3n gramatical del t3rmino supletorio.

As3 observamos, que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Espa3ola nos ilustra respecto al t3rmino supletorio. "Que sirve para suplir una cosa. Suplir, cumplir o integrar lo que falte en una cosa o remediar la carencia de ella. Disimular el defecto de otro".

En el mismo orden de ideas, el art3culo 5º, p3rrafo 2º, del C3digo Fiscal de la Federaci3n refiere lo siguiente: "A falta de norma fiscal expresa, se aplicaran supletoriamente las disposiciones de derecho federal com3n cuando su aplicaci3n no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal".

De lo anteriormente descrito, y administrando el ordenamiento citado en 3ltimo t3rmino, con la interpretaci3n gramatical que se realiz3 respecto del

término que nos ocupa en el presente capítulo, observamos que en el propio cuerpo del Código Federal Tributario, se contempla la posible supletoriedad del derecho federal común respecto de las normas fiscales que no se encuentren adecuadamente descritas por el legislador.

Específicamente entrándose de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es de hacerse notar que no existe un artículo que se refiera expresamente a la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación respecto de las normas del INFONAVIT.

Ahora bien, no obstante lo anterior y al tener el rango de fiscales las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos en materia habitacional, resulta lógico y jurídico pensar que el Código Fiscal de la Federación viene a ser una Ley supletoria de la Ley del INFONAVIT, respecto de las facultades que en materia fiscal se consagran en el artículo 30 de la Ley del Organismo Fiscal Autónomo que se estudia, y así observamos que el numeral ya citado refiere expresamente que el INFONAVIT está facultado en los términos del Código Fiscal de la Federación y de su propia Ley reglamentaria, para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, y requerir su pago. Para este fin podrá ordenar visitas, auditorías e inspecciones a los patrones, recibir en sus oficinas o a través de las instituciones de crédito, los pagos que deban efectuarse, realizar por sí o a través de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación.

En mérito de lo anterior, es claro observar que el Código Fiscal de la Federación viene a ser una ley supletoria del INFONAVIT, toda vez que, la propia Ley del INFONAVIT en su artículo 30, lo considera virtualmente como tal.

Para fines de ilustración, encontramos dentro del Código Fiscal de la Federación, diversos artículos que evidentemente son supletorios de la Ley del INFONAVIT, en la especie, el artículo 33 que habla sobre la asistencia al contribuyente, el artículo 34 que refiere las consultas de particulares, el artículo 38 que habla sobre las notificaciones de los actos administrativos, el artículo 43 y 46 referidos a las órdenes de visita y visitas domiciliarias, el artículo 57 fracción II 3er. párrafo referido a la determinación presuntiva de contribuciones no enteradas al INFONAVIT, el artículo 66 que nos habla sobre la prórroga para el pago de contribuciones omitió el artículo 67 que habla sobre la caducidad de las facultades de la autoridad fiscal, baste la cita de estos artículos, para darnos una idea de la forma en que el Código Fiscal de la Federación suple a la Ley del INFONAVIT.

### **3.4 INSTRUMENTOS LEGALES PARA EL COBRO DE LAS APORTACIONES, ABONOS Y EL 1% DE LAS CUOTAS PARA LA ADMINISTRACION OPERACION Y MANTENIMIENTO DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES FINANCIADOS POR EL INFONAVIT.**

Los instrumentos legales en los cuales se apoya el INFONAVIT en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo para hacer efectivo el cumplimiento de la obligación patronal de aportar el 5% de los salarios de sus trabajadores al Fondo Nacional de la Vivienda, así como el entero de los descuentos y el 1% de mantenimiento de aquellos trabajadores que han sido beneficiados con un crédito habitacional, tenemos en primer lugar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en su artículo 123, apartado "A", fracción XII, la obligatoriedad a cargo de los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, y que cumplirán mediante las aportaciones que las empresas hagan al Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles crédito barato y suficiente para que adquieran vivienda en propiedad.

El artículo 16 Constitucional establece, como garantía de seguridad jurídica, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Tal garantía de legalidad implica que, para que los actos de la autoridad puedan ser considerados plenamente válidos o legales, deben

contener determinados requisitos sin los cuales no podría surtir efectos dichos requisitos consisten en un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Respecto al concepto de autoridad, Burgoa, señala que "es el órgano investido de facultades de decisión y ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de manera impositiva".

De acuerdo con esta definición, el poder es aquella condición de superioridad capaz de producir el fenómeno social de la obediencia. Poder es la capacidad de hacerse obedecer, en tanto que poseer autoridad significa poseer título legítimo, tener derecho a exigir esa obediencia. en conclusión, autoridad es toda persona revestida de poder propio, poder derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece.

No obstante que ambos conceptos, el de poder y autoridad, son concomitantes, podemos observar claramente que los mismos implican circunstancias distintas, ya que poder significa la posibilidad que en nuestro sistema jurídico tiene el Estado para hacerse obedecer, en tanto que autoridad significa que dicho ente público está revestido por una ley que le da la condición necesaria y suficiente para exigir esa obediencia, que se traduce a su vez en el poder, obediencia que debe tenerse a los

mandatos legales, ya que sin estas dos capacidades, poder y obediencia, ni el Estado ni la ley tendrían la fuerza suficiente para imperar en el orden social . De tal manera, es posible colegir que autoridad no es sólo la que decide legalmente, sino que lo es también la que ejecuta la ley, de acuerdo con sus funciones.

## **LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

La Ley Federal del Trabajo es el principal ordenamiento reglamentario del artículo 123, apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El precepto que de manera inmediata reglamenta su contenido es precisamente el artículo 136 , que establece " 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 ésta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio", precepto que es correlativo con el artículo 29 de la Ley del INFONAVIT.

El objeto de crear el Fondo Nacional de la Vivienda , es crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. De esta disposición legal se

desprende la creación de un organismo tripartita integrado por representantes del Gobierno, de los patrones y de los trabajadores, cuyo objetivo principal es administrar el Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores. La Ley del INFONAVIT regulará el otorgamiento de créditos, la forma como se destinarán sus recursos, y los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones.

El salario base de aportación de conformidad con el artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, se integrará con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que entregue el patrón al trabajador por sus servicios. Sin tomar en cuenta los siguientes conceptos”

- a) Instrumentos de trabajo
- b) El ahorro, siempre y cuando se integre con cantidades iguales aportadas por el patrón y el trabajador.
- c) Aportaciones al INFONAVIT y utilidades de las empresas
- d) Alimentación y habitación cuando no se proporcionen gratuitamente
- e) Premiso por asistencia
- f) Pagos por tiempo extraordinario
- g) Las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo del trabajador que cubren las empresas.



Lo anterior es importante dentro del régimen legal del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en razón de que establece la base para la determinación cuantitativa, tanto de las aportaciones patronales como de los descuentos destinados al pago de abonos por concepto de amortización de los créditos otorgados.

El salario máximo para el pago de las aportaciones, será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general del área geográfica de aplicación que corresponda. Este salario es aplicable también para la determinación cuantitativa de los descuentos destinados a la amortización de los créditos habitacionales.

Asimismo la Ley Federal del Trabajo establece que los créditos que se otorguen por el organismo que tenga a su cargo administrar el Fondo Nacional de la Vivienda, estarán cubiertos por un seguro para los casos : incapacidad total permanente ò muerte que libere al trabajador ò a sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio a favor del citado organismo, derivadas de esos créditos.

Para tal efecto, se entiende por incapacidad total permanente la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibiliten para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida, cualquiera que sea la naturaleza del riesgo que la haya producido.

En los casos de incapacidad aprcial permanente, cuando ésta sea del 50% ò mas, ò invalidèz definitiva, se liberarà al trabajador acreditado del adeudo, los gravàmenes ò limitaciones de dominio a favor del Instituto, siempre y cuando no sea sujeto de una nueva relaciòn de trabajo por un periodo mínimo de dos años. Este precepto es correlativo con el artículo 51 de la ley del INFONAVIT, a cuyo cargo quedarà el costo del seguro a que se hizo mención en èste pàrrafo.

Otro punto de gran importancia que señala expresamente la Ley Federal del Trabajo, es que los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensaciòn, descuento o reducciòn, excepto cuando se trate de pago de rentas a que se refiere el artículo 151 de la Ley Federal del Trabajo y que no podrà exceder del 20% del salario, y pago de abonos para cubrir prèstamos del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisiciòn, construcciòn, reparaciòn, ampliaciòn o mejoras de casa habitaciòn. A los trabajadores que se les haya otorgado crèdito para la adquisiciòn de viviendas ubicadas en Conjuntos Habitacionales financiados por el INFONAVIT, se les descontarà el 1% del salario integrado que perciban el cual se destinarà a cubrir los gastos de administraciòn, operaciòn y mantenimiento del Conjunto Habitacional de que se trate. Estos descuentos no podràn exceder del 20% del salario.

## **LEY DEL INFONAVIT.**

Otro instrumento legal para el cobro de las aportaciones, descuentos y el 1% de mantenimiento, lo constituye la propia Ley del INFONAVIT, organismo creado por Ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, en la misma se encuentran reguladas las obligaciones de los patrones frente al INFONAVIT, las cuales se encuentran contenidas en el artículo 29 de su Ley y que son:

- 1. Inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el INFONAVIT,**
- 2. Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda, de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) a nombre de los trabajadores, en términos de la Ley del INFONAVIT y sus reglamentos y conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo.**
- 3. Efectuar descuentos a sus trabajadores en sus salarios conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, destinados al pago de abonos para amortizar créditos otorgados por el INFONAVIT y a la administración, operación y mantenimiento de conjuntos habitacionales, en la forma y términos que establece la Ley del INFONAVIT y sus reglamentos.**

La obligación de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos mencionados así como su cobro tienen el carácter de fiscales, en consecuencia, el INFONAVIT en su carácter de Organismo Fiscal

Autónomo, está facultado en términos del Código Fiscal de la Federación, para: Determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago. Para ese fin podrá ordenar y practicar, visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones, recibir en sus oficinas o a través de instituciones de crédito, los pagos que deban efectuarse conforme a lo previsto en el artículo 30 de su propia Ley, las cantidades que se obtengan de acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, deberán ser acreditadas en la subcuenta de vivienda del trabajador que se trate; realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación; Resolver en los casos en que proceda, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad, planteados por los patrones. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sancionará aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que esta ley establece, originen la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos, en los términos del Código Fiscal de la Federación,

Como autoridad fiscal que es el INFONAVIT, goza de facultades 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 por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

De acuerdo con el principio de autodeterminación de las cargas fiscales que sustenta el Sistema Tributario Mexicano, consistente en que corresponde originalmente al sujeto pasivo obligado, calcular y efectuar el pago de la contribución que se trate, el INFONAVIT, como autoridad fiscal podrá en caso de incumplimiento del patrón, sustituirlo y en ejercicio de sus facultades de revisión y comprobación podrá determinar y liquidar el crédito fiscal y accesorios que resulten a cargo del obligado.

En este sentido, el calificativo de autónomo que se da a este organismo fiscal, se debe a la libertad o posibilidad legal que tiene de fincar directamente créditos fiscales, derivados de la omisión en el cumplimiento de obligaciones habitacionales y requerir su pago.

Resulta conveniente precisar que fue a partir del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del INFONAVIT, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de febrero de 1992, es que se faculta plenamente al INFONAVIT como Organismo Fiscal Autónomo.

## **EL REGLAMENTO INTERIOR DEL INFONAVIT EN MATERIA DE FACULTADES COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.**

Con el fin de hacer efectiva la disposición Constitucional, contenida en la fracción XII, del apartado "A" del artículo 123, en la cual se establece la obligación de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y de establecer un sistema de financiamiento, que permita otorgar a éstos créditos baratos y suficientes, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992 el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del INFONAVIT. Entre ellas se reformó el artículo 30 que es el que le otorga al propio Instituto el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, facultándolo en términos del Código Fiscal de la Federación para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como de sus accesorios; requerir su pago, ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones; recibir en sus oficinas o a través de las instituciones de crédito los pagos que deberán efectuarse conforme a lo previsto en los supuestos anteriores; realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cobro y la ejecución de los conceptos omitidos, resolver el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad; requerir a los contribuyentes la información necesaria para

determinar la existencia de la relación laboral con las personas a su servicio, así como todas aquellas que permitan establecer en forma presuntiva y conforme a los procedimientos el importe de las aportaciones omitidas.

El artículo 23 de la Ley del INFONAVIT, dispone que las facultades que le corresponden al Instituto en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, se ejercerán por el Director General, el Subdirector Jurídico, los Delegados Regionales y el demás personal que expresamente se señale en el Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Con objeto de que las facultades mencionadas se realicen conforme a las diversas disposiciones jurídicas vigentes, se requiere precisar los órganos y personal que estará expresamente facultado.

Durante la vida institucional del INFONAVIT en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, surgieron diversas lagunas en su reglamento interior, creando confusión respecto al ámbito competencial de los órganos que lo conforman. Uno de los principales errores en que se incurrió al expedir el Reglamento Interior del INFONAVIT fué que el mismo lo emitió la Asamblea General, órgano evidentemente incompetente para emitir un reglamento, ya que dicha función corresponde al Ejecutivo Federal

conforme a lo dispuesto por la F.I del artículo 89 Constitucional. Al resultar inconstitucional el Reglamento Interior citado, devenían de igual forma en inconstitucionales los actos emitidos por la Subdirección Jurídica.

En evidente preocupación de este problema, el Ejecutivo Federal con fecha 16 de octubre de 1989 expidió el Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como Organismo Fiscal Autónomo y en el cual e confirió ya un marco jurídico legal al actuar del INFONAVIT, y los actos emanados de este Instituto tuvieran la fuerza legal suficiente para poder exigir el cumplimiento del mandato Constitucional enmarcado en el artículo 123, apartado "A", fracción XII.

A partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del INFONAVIT, hubo necesidad de reformar el reglamento citado, reformas que fueron aprobadas por la Asamblea General y cuya publicación en el Diario Oficial de la federación se encuentra pendiente. Por lo que nos referiremos a dicho reglamento conforme a las reformas aprobadas por la Asamblea General del INFONAVIT.

El Reglamento Interior del Infonavit en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo, se encuentra integrado por 13 artículos que contienen lo siguiente: el primero se refiere a la competencia y organización de los órganos y unidades administrativas del INFONAVIT; el segundo a las facultades del Instituto como Organismo Fiscal y las



atribuciones, no delegables del mismo; el tercero hace mención a los órganos y unidades administrativas con facultades fiscales; el cuarto señala que los Jefes de los Departamentos de Fiscalización y Legal, son los que ejercerán las facultades fiscales; el quinto, las de los Delegados Regionales y de los órganos y unidades administrativas centralizadas en el ámbito territorial; el sexto se refiere a las facultades del Consejo de Administración; el séptimo hace referencia a las facultades del Director General, Subdirector Jurídico, Delegados Regionales y Jefes de Fiscalización y Legal; el octavo nos remite a las facultades de los Delegados Regionales del INFONAVIT; noveno nos habla del Departamento de Fiscalización; el décimo, del Departamento Legal; el décimo primero trata de las suplencias de los funcionarios; el décimo segundo de la competencia del Consejo de Administración; y por último el décimo tercero versa sobre la Comisión de Inconformidades y de Valuación, competente para resolver los recursos administrativos.

El artículo 3° del Reglamento que se comenta, hace referencia respecto de los órganos y unidades administrativas encargadas de la aplicación del citado cuerpo normativo siendo éstos:

- I. El Consejo de Administración,
- II. La Comisión de Inconformidades y de Valuación,
- III. El Director General.
- IV. El Subdirector Jurídico,

- V. Los Delegados Regionales,
- VI. El Jefe del Departamento de Fiscalización y
- VII. El Jefe del Departamento Legal

El Departamento de Fiscalización , asumirá las funciones que venía desempeñado el Departamento de Verificación, por lo que deberá reestructurarse en virtud de ser uno de los órganos de mayor importancia para que el INFONAVIT, esté en posibilidad de ejercer sus facultades plenas como Organismo Fiscal Autónomo.

El artículo 6º, determina las facultades del Consejo de Administración, entre las cuales destaca la resolución en términos de las reglas que al efecto expida dicho órgano de las solicitudes de autorización para el pago a plazos, ya sea dierido o en parcialidades, de aportaciones patronales, descuentos para la amortización de crédito y de las cuotas del 1% para gastos de administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales y sus accesorios.

El artículo 7º, hace referencia a las facultades del Director General y del Subdirector Jurídico, mismas que por su importancia serán transcritas del Reglamento que se analiza, dichas facultades son las siguientes:

- I. Requerir a los patrones sujetos al régimen del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la exhibición de libros y documentos que integren su contabilidad, incluyendo nóminas de salarios y

plantilla de personal, avisos, declaraciones, documentos e información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral y el pago de salarios con las personas a su servicio vinculados con las obligaciones que a cargo de dichos patrones establecen la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como el Código Fiscal de la Federación.

II. Ordenar y practicar, por conducto de personal expresamente autorizado, visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones a que se refiere la fracción anterior, a fin de comprobar el cumplimiento de pago de aportaciones habitacionales, así como de la retención y entero de los descuentos para la amortización de créditos otorgados a sus trabajadores y de las cuotas para gastos de administración, operación y mantenimiento de conjuntos habitacionales financiados por el Instituto, o de cualquier otra obligación de carácter fiscal que le competa aplicar, establecidas en la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional, en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, o en los ordenamientos reglamentarios correspondientes.

III. Determinar, en caso de incumplimiento y con apoyo en la información proporcionada por el contribuyente, por otras autoridades fiscales o que tenga en su poder el Instituto, en los términos del Código Fiscal de la Federación, el importe de las aportaciones patronales omitidas y de los descuentos no retenidos o no enterados, señalar las bases para su

liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que corresponda, así como emitir las resoluciones del crédito fiscal respectivo.

IV. Determinar presuntivamente las aportaciones y descuentos a que se refiere la fracción anterior, en los términos de lo dispuesto por el artículo 57 y demás relativos del Código Fiscal de la Federación.

V. Rectificar los errores aritméticos que aparezcan en las declaraciones de los patrones para el pago de las aportaciones y descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y, en su caso, determinar con base en las diferencias que resulten de omisiones en dichos pagos, el importe de las contribuciones o recargos no enterados.

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

VII. Cancelar las resoluciones determinatorias de crédito fiscal emitidas por el Instituto que hayan sido aclaradas o que se hubieran dejado sin efecto por resolución firme dictada en algún recurso administrativo o juicio.

VIII. Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos registrados, sobre el cumplimiento en el entero al Instituto de las

aportaciones y descuentos a que se refiere el artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, en los términos del Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

IX. Dar trámite y notificar al interesado las resoluciones que dicte el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, respecto de las solicitudes de autorización para el pago a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, de las contribuciones omitidas.

X. Cancelar las autorizaciones a que se refiere el punto anterior, cuando se dé alguno de los supuestos establecidos en el Código Fiscal de la Federación que den lugar al cese de la autorización para pagar a plazo en forma diferida o en parcialidades.

XI. Tramitar y resolver las solicitudes de devolución y compensación de las cantidades pagadas en exceso que sean a favor de los patrones, siempre que se trate de aportaciones habitacionales y de los descuentos a que se refiere el presente Reglamento, así como sus accesorios.

XII. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de constitución de la garantía del interés fiscal, registrarlas, autorizar su sustitución, cancelarlas y hacerlas efectivas cuando proceda.

XIII. Notificar las resoluciones determinatorias de los créditos fiscales emitidos por el Instituto y en su caso hacer efectivo el cobro de las

aportaciones y descuentos omitidos y de sus accesorios , a través del procedimiento administrativo de ejecución con sujeción a las normas previstas sobre el particular por el Código Fiscal de la Federación y sus disposiciones reglamentarias, o bien solicitar la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta exija el pago a través del procedimiento señalado.

XIV. Autorizar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, así como resolver sobre la dispensa de garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

XV. Solicitar a la autoridad competente, la imposición de sanciones fiscales o administrativas a los contribuyentes que hayan cometido infracción a las disposiciones contenidas en la Ley del INFONAVIT en materia habitacional, así como a lo que establece el Código Fiscal de la Federación.

XVI. Presentar denuncia o querrela ante la autoridad competente por la presunta comisión del delito de fraude a que se refiere el artículo 57 de la Ley del Instituto.

XVII. Solicitar a las instituciones de crédito que operen las subcuentas de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, la información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones que en materia de vivienda tienen las empresas, de conformidad con la Ley del INFONAVIT y sus disposiciones reglamentarias.

**XVIII. Representar al Instituto ante el Tribunal Fiscal de la Federación y los tribunales judiciales federales, para los efectos de los artículos 200 y 248 del Código Fiscal de la Federación.**

**XIX. Resolver el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de declaratoria de haber operado la prescripción o la caducidad planteada por los patrones.**

**XX. Certificar documentos de los actos y operaciones del Instituto para su remisión a las autoridades fiscales competentes que lo soliciten.**

**XXI. Las demás facultades y atribuciones que les señalen la Ley del Instituto y sus disposiciones reglamentarias, así como el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.**

**Los artículos 8, 9 y 10 hacen referencia al ámbito competencial y territorial en las que ejercerán sus facultades los Delegados Regionales, el Departamento de Fiscalización y el Departamento Legal.**

**El artículo 11º, refiere la forma en que serán cubiertas las ausencias del Director y del Subdirector Jurídico, quienes serán suplidos por los titulares de los Departamentos de Fiscalización y Legal o bien, en ausencia de éstos**

Últimos las facultades serán ejercidas por los Subjefes de dichos Departamentos. Respecto de las ausencias de los Delegados Regionales, éstas serán cubiertas por los Jefes del área de servicios jurídicos.

Por lo que toca al artículo 12 que hacía referencia a la delegación de facultades que podrá realizar el Director General respecto de otros funcionarios del Instituto tratándose de facultades del Consejo de Administración, quedó derogado con las reformas al presente Reglamento, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación se encuentra pendiente, como ha quedado señalado en los párrafos que anteceden.

Por último el artículo 13 consagra la posibilidad que tienen aquellos sujetos agraviados por la aplicación del Reglamento que se analiza, de acudir ante la Comisión de Inconformidades y de Valuación o bien directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como corolario de lo anterior, observamos que resulta acertado el decreto expedido por el Ejecutivo Federal, toda vez que al actuar el INFONAVIT con base en su Reglamento Interior, está facultado plenamente para notificar las resoluciones determinatorias de los créditos fiscales emitidos por éste y en su caso hacer efectivo el cobro de las aportaciones y descuentos omitidos y de sus accesorios a través del procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose a las normas previstas en el Código Fiscal de la



Federación o bien solicitar la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta exija el pago a través del procedimiento señalado.

**EL REGLAMENTO PARA LA INSCRIPCIÓN DE TRABAJADORES Y PATRONES EN EL INFONAVIT, ASÍ COMO PARA EL ENTERO DE LAS APORTACIONES Y LOS DESCUENTOS.**

Este Reglamento fué expedido por el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 89, fracción I, Constitucional, y como consecuencia de las reformas a la Ley del INFONAVIT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, mediante las cuales se determina que las aportaciones deberán abonarse a la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), abierta a nombre de los trabajadores, en las instituciones de crédito que elijan los patrones, motivo por el cual se requiere precisar la forma en que los patrones deberán inscribirse e inscribir a sus trabajadores, así como pagar las aportaciones y enterar los descuentos efectuado que determina la Ley del INFONAVIT.

El citado Reglamento, es de observancia general y obligatoria en todo el país, y conforme a lo dispuesto en los artículos 29, 31 y 35 de la Ley del INFONAVIT, los patrones están obligados a inscribirse e inscribir a sus

trabajadores, dar aviso de altas, bajas, modificaciones de salarios, efectuar el pago de aportaciones en las instituciones de crédito para su abono en la subcuenta de vivienda, así como retener y enterar.

#### **INSCRIPCION.**

Los patrones deberán solicitarla ante el Instituto dentro de los 15 días siguientes a partir de que se inicia la relación laboral. Con el registro empresarial se le asignará un número de expediente,, exclusivo para cada patrón y que deberá utilizar para todos sus trámites ante el Instituto. La inscripción de sus trabajadores será a través de la presentación de los formatos de pago de aportaciones aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. También pueden ser inscritos por el Instituto sin previa gestión de éstos o de los patrones, sin que dicha inscripción libere a los patrones de las responsabilidades y sanciones a que se hagan acreedores.

#### **PAGO DE LAS APORTACIONES.**

Los patrones cumplirán la obligación prevista en el artículo 29, fracción II, de la Ley del Instituto, mediante el pago del 5% sobre el salario de sus trabajadores , el cual deberá efectuarse bimestralmente, los días 17 ò el día siguiente hábil si aquél no lo fuere de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año, en la institución de crédito de su elección.

El salario base de aportación, será el que establece el artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, el cual se integrará con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra.

No se tomarán en cuenta: los instrumentos de trabajo, fondo de ahorro, aportaciones al INFONAVIT, participación en las utilidades, alimentación y habitación cuando no se proporcionen gratuitamente, premios por asistencia, pagos por tiempo extra, y las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

El salario máximo para el pago de aportaciones será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general de área geográfica que se trate, y sólo podrá suspenderse en aquellos casos en que se suspenda la relación de trabajo por causas legales, debiendo en patrón dar aviso al Instituto, o bien que la relación de trabajo se suspenda con motivo de una huelga.

Las aportaciones en favor de los trabajadores en las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), la acreditarán los patrones mediante la entrega del comprobante expedido por la Institución de Crédito en la que haya enterado las aportaciones citadas.

## **RETENCION Y ENTERO DE DESCUENTOS.**

Quando el Instituto otorgue créditos de vivienda a un trabajador, lo notificará fehacientemente al patrón del acreditado a través del aviso denominado "aviso para retención de descuentos", a partir del día siguiente en que reciba el aviso deberá iniciar los descuentos al salario del trabajador y enterarlos bimestralmente en la misma forma y término de las aportaciones, en las oficinas del Instituto o en la institución de crédito que elija y mediante los formularios respectivos.

Esta obligación solo podrá suspenderse en forma temporal, en los casos previstos por la Ley Federal del Trabajo, como causas legales de suspensión de la relación de trabajo y del pago de salarios, y de los cuales tuvo conocimiento el Instituto.

A partir de que el patrón reciba el aviso para retención de descuentos, queda obligado solidariamente con el Trabajador ante el Instituto, respecto del entero de los descuentos, librándose de dicha obligación solidaria hasta la presentación del aviso de baja.

Para el caso de incumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento se estará a lo dispuesto en el artículo 30, 55 y 57 de la Ley del Instituto.

Las presentes disposiciones abrogan el Reglamento para efectuar y enterar descuentos al INFONAVIT publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1982, así como las demás que se opongan a este Reglamento.

## CAPITULO IV

### IV. LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES FRENTE AL INFONAVIT

#### 4.1 DIVERSOS ACTOS DEL INFONAVIT.

El INFONAVIT como Organismo Fiscal Autónomo , en su carácter de autoridad, realiza los siguientes actos:

1. Determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos,
2. Ordenar y practicar visitas domiciliarias,
3. Ordenar y practicar auditorías e inspecciones a los patrones,
4. Requerir la exhibición de libros y documentos e informes que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional presupone la Ley del INFONAVIT,
5. Resoluciones emitidas por la Comisión de Inconformidades y de Valuación en los recursos de inconformidad interpuestos por los contribuyentes,
6. Inscribir a los patrones y a sus trabajadores,
7. Realizar el procedimiento administrativo de ejecución, por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
8. Cancelar los créditos fiscales,
9. Autorizar el pago de aportaciones en parcialidades,

10. Resolver sobre la solicitud de devolución de pago de lo indebido o en exceso,
11. Resolver sobre el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución,
12. Resolver sobre las solicitudes de prescripción y caducidad planteados por los patrones,
13. Ordenar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando el contribuyente ha garantizado el pago.

Los actos antes mencionados, tienen su fundamento legal en los artículos 25, 29, 30 y 31 de la Ley del INFONAVIT, con lo cual se da cumplimiento al principio de legalidad establecido en el artículo 16 Constitucional.

Como se puede apreciar, los actos a los cuales hemos hecho referencia, en la mayoría de los casos afectan la esfera jurídica de los particulares al imponer cargas u obligaciones. Analizándolos los podremos agrupar en aquellos en que el Instituto se allega de elementos para poder determinar si existe obligación por parte de los patrones de pagar aportaciones y enterar descuentos de abonos de los créditos concedidos y del 1% de cuotas de mantenimiento.

En un segundo grupo encontramos el acto que con mayor frecuencia se emite por el Instituto y que constituye precisamente el cobro de cantidades líquidas a los patrones por la falta de pago y que comúnmente se conoce con el nombre de "requerimiento de pago" y que en realidad constituye

jurídicamente la determinatoria de un crédito fiscal. Así como el procedimiento que se lleva a cabo cuando una vez notificado el contribuyente de la existencia de un crédito, no lo cumple voluntariamente y da lugar a que se ejecute forzosamente.

En un tercer grupo encontramos los recursos con que cuentan los particulares para que en los procedimientos mencionados en los dos grupos anteriores, se realicen con estricto apego a las normas establecidas en la Ley del INFONAVIT, su Reglamento como Organismo Fiscal Autónomo y el Código Fiscal de la Federación.

En un cuarto grupo podemos mencionar aquellos actos en los que antes de iniciar su actividad fiscalizadora el Instituto, el contribuyente, acude a buscar un trato de excepción en el cumplimiento de sus obligaciones o a corregir un error en las mismas, ya sea liquidando voluntariamente o bien solicitando la devolución respectiva.

En virtud de que las determinatorias de crédito son los actos que revisten una mayor frecuencia e importancia en la actividad del Instituto como Organismo Fiscal Autónomo y del análisis de diverso expedientes de los Juicios Fiscales en que el INFONAVIT fué parte, se pudo apreciar que en la mayoría de los casos se cuentan con formatos preestablecidos de los cuales únicamente se requisitan el nombre, dirección del contribuyente, el número de folio de control, número de expediente con que cuenta el contribuyente en el propio Instituto, su Registro Federal de Contribuyentes,



la fecha de corte y el año fiscal requerido, determinando los meses o bimestres en que exista falta u omisión de pago de aportaciones, abonos y cuotas de mantenimiento, así como el importe total del requerimiento. En el texto de dicho formato se incluye la fundamentación del acto a partir del artículo 123, apartado "A", fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversos artículos de la Ley del INFONAVIT, de la Ley Federal del Trabajo, el Código Fiscal de la Federación y diversas disposiciones y reglamentos que rigen la actividad del Instituto.

Asimismo se pudo apreciar que los mismos se enfocan a cubrir diversas hipótesis normativas, motivando en forma genérica y no particular las conclusiones a las que llegan para emitir el acto de autoridad, siendo cuestionada en múltiples ocasiones esta falta de motivación y en algunas la falta de relación con la fundamentación.

¿Qué es la motivación?

Motivar, en su significado más amplio, significa precisar cuales fueron las causales de hecho que hicieron que la autoridad considerara conveniente emitir el acto, es decir, una descripción del momento histórico al cual obedeció la emisión del acto.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha manifestado en reiteradas ocasiones que se entiende por motivación el hecho de señalar con precisión, las circunstancias especiales, razones

particulares o causales inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

La garantía de que todo acto de autoridad se encuentre debidamente fundado y motivado encuentra su razón de ser en el mandato Constitucional contenido en el primer párrafo del artículo 16, que ordena que "nadie podrá ser molestado en su persona, bienes, domicilio, familia, papeles o pesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento", pudiendo constatar que en virtud de que la obligación de cubrir aportaciones para cada uno de los trabajadores de la empresa, que en ocasiones reciben salarios distintos, el cálculo y procedimiento para la determinación de créditos fiscales debería adecuarse a cada uno de ellos para cumplir con el requisito de suficiente motivación, cosa a la que es difícil de adecuar cuando se establecen formatos que contienen cuentas genéricas del incumplimiento del patrón por todos sus trabajadores y no por cada uno de ellos, en los casos en que no se está ante el procedimiento de determinación presuntiva de créditos fiscales, establecido en el artículo 57 del Código Fiscal de la Federación que autoriza que las aportaciones omitidas sean las que resulten de aplicar la tasa del 5% a la cantidad equivalente a 4 veces el salario mínimo general diario de la zona económica del patrón, elevada al período que se revisa.

## **4.2 RECURSO DE INCONFORMIDAD**

El Recurso de Inconformidad, es uno de los dos medios que el legislador puso en manos de los patrones, al emitir la Ley del INFONAVIT, para solicitar la revisión de la legalidad de los actos del Instituto, cuando se sientan lesionados en sus intereses, siendo el segundo de dichos medios la impugnación directa ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Para sustanciar su reglamentación, creando un órgano específico de carácter colegiado que se denomina Comisión de Inconformidades de de Valuación, que se integra en forma tripartita con un representante del Ejecutivo Federal, uno de las organizaciones nacionales de los trabajadores y otro por los patrones, sin que puedan ser servidores públicos de este Instituto para garantizar la imparcialidad en las resoluciones que emita.

La actuación de la Comisión de Inconformidades y de Valuación y el procedimiento a seguir en el Recurso de Inconformidad, se encuentra regulado en el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del INFONAVIT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de julio de 1973.

La interposición del Recurso de Inconformidad contra las resoluciones individualizadas del INFONAVIT, deberá realizarse en el término de 15 días hábiles a partir del día siguiente de la notificación del acto que como Organismo Fiscal Autónomo haya emitido el Instituto.

Por tratarse de un recurso, los requisitos que se plantean en el procedimiento, son mínimos en comparación con los procedimientos jurisdiccionales.

Sobre el particular tenemos que el escrito con el que se interponga el recurso, debe presentarse por escrito, acompañado de las pruebas respectivas, debiendo contener:

- a) El nombre del promovente, si actúa por su propio derecho y en caso de estar asistido por persona distinta, el carácter de su representación y el documento con el cual la acredite,
- b) Señalar el domicilio para oír notificaciones,
- c) El nombre y domicilio de los terceros interesados y
- d) Las consideraciones por las cuales estima lesionados sus derechos.

Comúnmente no se realizan audiencias dentro del procedimiento, se admiten todas las pruebas que se relacionen con la controversia siempre y cuando no sean contrarias al Derecho y a la moral, con excepción de la prueba confesional.

La Comisión tiene las más amplias facultades para ordenar todo tipo de diligencias para el conocimiento de la verdad y de allegarse los documentos que estime necesarios. Asimismo no existe limitación alguna para la valoración de las probanzas una vez que han sido desahogadas. Al ser optativo el interponer el Recurso de Inconformidad ò el Juicio de Nulidad

ante el Tribunal Fiscal de la Federación, algunos contribuyentes lo consideran como una instancia más en que se podrán analizar los actos emitidos por la autoridad, sin que esto sea cierto en virtud de que el hecho de que la resolución que emita la Comisión de Inconformidades y de Valuación, sea recurrible ante el Tribunal Fiscal de la Federación no implica que se puedan alegar los mismos conceptos de agravios que haya manejado en su recurso, lo único sobre lo que se proporcionará el Tribunal Fiscal de la Federación, será si la resolución cumple con los requisitos de Ley para ser declarada válida.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación, sesionará por lo menos una vez por semana y las resoluciones serán aprobadas por mayoría de votos, debiendo notificarse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo a los contribuyentes y por oficio a la dependencia del Instituto que corresponda.

Como una excepción a la facultad de la autoridad ejecutora para suspender el procedimiento administrativo de ejecución que el Código Fiscal de la Federación le otorga, la Comisión de Inconformidades y de Valuación, cuando conozca de un Recurso de Inconformidad si se satisfacen los requisitos de garantizar el interés fiscal, podrá ordenar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

#### **4.3 NATURALEZA JURIDICA DE LAS APORTACIONES, DESCUENTOS Y 1% DE MANTENIMIENTO.**

Las aportaciones que los patrones efectúan a favor de sus trabajadores al Fondo Nacional de la Vivienda, están consideradas en el Código Fiscal de la Federación como Aportaciones de Seguridad Social. Es importante señalar que éste tipo de contribuciones no se encontraban incluidas en los Códigos Fiscales de 1938 y 1967. No es sino hasta la expedición del Código Fiscal de la Federación de 1981, cuando el legislador incluye a dicha figura jurídica en el artículo 2º, fracción II, denominando a éstas contribuciones como las aportaciones 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. Especificando que cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Notamos pues, que el nuevo código contempló esta clase de aportaciones, que antes de 1981, ningún ordenamiento federal había regulado, incluyendo en la definición el elemento del beneficio específico con que la doctrina caracteriza a la contribución especial.

El legislador omitió tomar en consideración la jurisprudencia que nuestro más alto tribunal ha emitido con relación a las cuotas del Seguro Social y a

los créditos por capitales constitutivos, donde reiteradamente se señala que éstas aportaciones no tienen ninguna relación con el artículo 31, F. IV, ni con el 73 F. VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son preceptos que fundamentan el cobro de los tributos, por el contrario, su fundamento lo encuentran en el artículo 123, Apartado "A", F.XII, y asignó naturaleza jurídica fiscal y tributaria a tales figuras al incluirlas dentro del renglón de las aportaciones de seguridad social, al igual que las aportaciones que efectúan los patrones al INFONAVIT.

Los razonamientos que han expuesto las autoridades fiscales de nuestro país para justificar el cobro de las cuotas del Seguro social a cargo de patrones y trabajadores, es porque a partir de 1981 la Ley de Ingresos de la Federación las ha catalogado como tales. Sin embargo ésta Ley de Ingresos establece claramente que no se concentrarán en la Tesorería de la Federación, los ingresos provenientes de las aportaciones y de los abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los que podrán ser recaudados por las oficinas del propio Instituto.

Cabe señalar que a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del INFONAVIT, se establece que el pago de éstas aportaciones deberá efectuarse ante la Institución de crédito que elija el patrón utilizando para tal efecto los formatos oficiales SAR-01-1 y SAR-02-01, en términos del Acuerdo por el que se establecen las "Reglas

Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro", publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 1992.

Por lo anterior y considerando que las aportaciones al INFONAVIT ya no ingresarán por conducto de la Tesorería de la Federación, sino por conducto de las Instituciones de Crédito, la Ley de Ingresos de la Federación para 1993, en nuestra opinión, ya no se deberán incluir en dicha Ley.

La Ley de Ingresos de la Federación, no es más que un catálogo de enumeración de los ingresos que percibirá tal entidad en un determinado ejercicio fiscal, pero no un indicador de naturaleza jurídica que tenga cada uno de esos ingresos.

Es importante señalar que las características de las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social, y las aportaciones al INFONAVIT, se canalizan al margen de los ingresos fiscales, aún cuando el Código Fiscal de la Federación, incluya en su artículo 2º a las Aportaciones de Seguridad Social, éstas se seguirán percibiendo por organismos descentralizados, su destino no se altera por el hecho de estar incluidas en el Código Fiscal. Lo único que seguirán éstas aportaciones es el procedimiento de cobro típico de los ingresos fiscales o sea el procedimiento económico coactivo.

Asimismo y conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, las conceptúa como



"gastos de previsi3n social de las empresas" , las cuales se aplicar3n en su totalidad a constituir dep3sitos en favor de sus trabajadores. Estas aportaciones, se entregar3n al trabajador o a sus beneficiarios en aquellos casos y en la forma y t3rminos que establezca la Ley del INFONAVIT y sus disposiciones reglamentarias."

Por lo que se refiere a la naturaleza jur3dica de los descuentos y 1% de mantenimiento, tiene su fundamento en los articulos 110, F. III, y 97 F.III, de la Ley Federal del Trabajo, que se3ala que "los salarios m3nimos no pueden ser objeto de compensaci3n, descuento o reducci3n, excepto cuando se trate de pago de abonos para cubrir pr3stamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, destinados a la adquisici3n, construcci3n, reparaci3n, ampliaci3n o mejoras de casas habitaci3n o al pago de pasivos adquiridos por 3stos conceptos. Asimismo, a aquellos trabajadores que se les haya otorgado un cr3dito para la adquisici3n de viviendas ubicadas en conjuntos habitacionales financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se les descontar3 el 1% del salario a que se refiere el articulo 143 de 3sta Ley, que se destinar3 a cubrir los gastos que se erogan por concepto de administraci3n, operaci3n y mantenimiento del conjunto habitacional de que se trate. Estos descuentos deber3n haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podr3n exceder del 20% del salario" (53)

(53) DISPOSICIONES LEGALES INFONAVIT. M3xico 1991. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federaci3n con fecha 7 de enero de 1992.

El artículo 30 de la Ley del INFONAVIT por su parte, establece que "las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales". (54)

Es conveniente aclarar que el obligado a contribuir con aportaciones al INFOANVIT, es el patrón, o sea que se trata de contribuciones patronales, los trabajadores sólo están obligados a pagar abonos para liquidar los créditos concedidos.

Finalmente señalaremos las características de estas aportaciones de seguridad social:

a) Constituyen una prestación en dinero. Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, al igual de los impuestos, resultan ser prestaciones establecidas a cargo de los patrones que son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones que tienen derivadas del Artículo 123, Apartado "A", F.XII, de nuestra Carta Magna.

b) Son obligaciones derivadas de una ley. Dicha contribución deriva del artículo de la Constitución señalado en el párrafo que antecede, de la Ley Federal del Trabajo así como también de la Ley especial respectiva, es decir la Ley del INFONAVIT, cumpliendo así con el principio de legalidad.

(54) LEY DEL INFONAVIT, 4a. Ed. México, 1992.

c) Tienen un destino final. Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, están destinadas a constituir dicho fondo, el cual se aplicará en la forma y términos de la Ley del INFONAVIT y sus reglamentos.

#### **4.4 EL JUICIO DE NULIDAD.**

El juicio de nulidad, es el segundo medio por el cual el particular puede impugnar los actos del INFONAVIT, como Organismo Fiscal Autónomo, que considere lesionan sus intereses, siendo regulado en forma exclusiva en el Título Sexto del Código Fiscal de la Federación, denominado "Del Procedimiento Contencioso Administrativo".

En virtud de que el artículo 54 de la Ley del INFONAVIT, da a los patrones la opción de agotar el Recurso de Inconformidad o el juicio de nulidad, si el patrón decidió impugnar la resolución fiscal del Instituto directamente ante el Tribunal Fiscal, el acto materia de la impugnación será dicha resolución; pero si antes acudió a la Comisión de Inconformidad y de Valuación, al plantear su demanda de nulidad, el acto que combate deberá ser el que haya emitido esa Comisión al resolver el Recurso de Inconformidad.

Ubicándonos dentro del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación debemos señalar algunas de sus características procedimentales. Por principio el término para plantear la demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación es de cuarenta y cinco días hábiles

contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto que se combate, o de la fecha en que el contribuyente hubiere tenido conocimiento de ese acto.

Admitida la demanda se emplazará a los demandados para que dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles produzcan su contestación, y dependiendo del contenido de ésta última, si se está en los supuestos del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, se emplazará al actor para que amplie su demanda, y hecho esto último se emplazará a las demandadas para que dentro de cuarenta y cinco días contesten la ampliación de la demanda.

Contestada la demanda o su ampliación se abrirá un término de cinco días para alegatos, y vencido éste plazo, que se abre diez días después de la contestación a la ampliación se declarará cerrada la instrucción a fin de que se dicte la sentencia que corresponda.

A falta de disposición expresa, el propio Código Fiscal de la Federación determina que se aplique supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en el procedimiento contencioso administrativo con dos salvedades: la primera, que se refiera a instituciones previstas en el ordenamiento tributario mencionado y la segunda que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso que el mismo establece.

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

- a) El demandante.
- b) La autoridad que dictó la resolución impugnada o el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- c) El titular de la dependencia o entidad de la que dependa la autoridad mencionada en el punto anterior.
- d) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Es importante destacar que ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no procede la gestión de negocios y de que los particulares o sus representantes únicamente podrán autorizar por escrito al Licenciado en Derecho para la que pueda recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

Se puede constatar en la revisión de diversos juicios planteados por los contribuyentes en contra del INFONAVIT, que las demandas contienen diversos apartados por cada uno de los requisitos que establecen los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.

En el proemio se indica el nombre del demandante y si comparece por su propio derecho o en representación de persona física o moral, anexando el documento con el cual acredita su personalidad, señalando domicilio para oír notificaciones y autorizando a uno o varios licenciados en Derecho para

oir y recibir notificaciones, dando cumplimiento a los artículos 200 y 208 ,  
fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

A continuación los demandantes proceden a precisar las pretensiones de su demanda, identificando la resolución que impugnan y la autoridad o autoridades demandadas, omitiendo en muchos casos la denominación correcta del funcionario que emitió el acto y en consecuencia la del titular de la dependencia de la cual depende aquella. Por ejemplo, en actos emitidos por el Jefe del Departamento de Fiscalización, los demandantes abusan en señalar autoridades demandadas al considerar a la Subdirección Jurídica de quien depende éste último o a las oficinas adscritas al Departamento mencionado y que no tienen el carácter de autoridad, por no ser ellas directamente las emisoras del acto.

En el capítulo de hechos de la demanda, se pudo apreciar que en la mayoría de los casos se confunde este capítulo con la expresión de los agravios que le cause el acto impugnado, encontrando casos en que al mezclar los hechos y los agravios en la demanda no consta un capítulo específico de agravios.

Respecto a éstos últimos, es decir, los agravios que son las consideraciones de derecho que hace valer un contribuyente cuando se siente lesionado en su esfera jurídica, cabe señalar que en la mayoría de los casos revisados se presentaron los siguientes:

a) Violación a lo dispuesto por el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, que establece el plazo con que cuentan las autoridades fiscales para determinar las contribuciones, alegando el desconocimiento del crédito fiscal hasta el momento en que la Oficina Federal de Hacienda se habla presentado a ejecutar el cobro y que hablan transcurrido más de cinco años a partir de la fecha en que tenía obligación de presentar la declaración correspondiente.

b) Violación a lo dispuesto por el artículo 238, fracción I, por incompetencia del funcionario que emitió la resolución impugnada o de falta de fundamentación en el texto de la determinatoria de crédito de dicha competencia.

c) Violación al artículo 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación por falta de fundamentación y motivación de la liquidación en controversia, pretendiendo que la misma es omisa en cuanto a la expresión de las razones, motivos o circunstancias particulares de las que se desprende la obligación del contribuyente de cubrir el crédito omitido al no indicar los nombres de los trabajadores por lo que se cobra, ni el salario que les paga, ni detallar el procedimiento seguido para su determinación, todo ello a fin de que la contribuyente esté en actitud de ejercer adecuadamente su derecho de defensa, pues al desconocer tales circunstancias, ello obligaría a los afectados a defenderse a base de hacer conjeturas sobre los razonamientos de hecho y de derecho que sirven de sustento a los actos de autoridad invocando las tesis de la sala superior de ese H. Tribunal.

**LIQUIDACIONES DE DIFERENCIAS DE APORTACIONES Y AMORTIZACIONES AL INFONAVIT.- CASO EN QUE NO ESTEN DEBIDAMENTE MOTIVADAS.**

No es suficiente que en las cédulas de liquidación de diferencias por dicho precepto y en los estados de cuenta que a ellas se acompañan, se señale que se omitió el pago de aportaciones y/o amortizaciones no presentar declaraciones, en los bimestres que se indican, así como otros datos de identificación del crédito para tener por satisfecho el requisito de la debida motivación, pues es necesario que además se precisen los salarios con base en los cuales se determinaron las aportaciones y amortizaciones, y el procedimiento que se empleó para determinar estimativamente tales aportaciones, ello a fin de que el particular esté en posibilidad de esgrimir la defensa de sus intereses" (55).

**"REQUERIMIENTOS DEL INFONAVIT.- SU FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-** Si bien es cierto que los patrones tienen la obligación de aportar los datos relativos a sus trabajadores al INFONAVIT, también lo es que las liquidaciones que éste emite deben cumplir con los requisitos previstos en los artículos 16 Constitucional y 38 del Código Fiscal de la Federación, para lo cual es necesario que en esos documentos se expresen los nombres de los trabajadores, así como los términos en que el Instituto utilizó esos datos, precisando el procedimiento que siguió, las bases y elementos que permitan conocer la forma en que se tomaron en cuenta para determinar el crédito, pues de lo contrario se dejaría al particular en estado de indefensión." (56)

- (55) Revisión No. 1799. Resuelta en sesión de 17 de agosto de 1988, por unanimidad, 6 votos. Magistrado Ponente: Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic. Raymundo Rentería Hernández.
- (56) Revisión No. 2719/86. Resuelta en sesión de 2 de febrero de 1989, por unanimidad, 6 votos. Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares. Secretaria: Lic. Yolanda Vergara.



El no cumplir con los requisitos de la demanda señalados en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación y no anexar los documentos que establece el artículo 209, el legislador lo ha sancionado con el hecho de deshechar la demanda o tenerla por no presentada, según el requisito omitido, procediendo en ambos casos el recurso de reclamación ante la propia Sala del Tribunal que conoza del acto, según el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación.

Es importante destacar que en el procedimiento contencioso administrativo citado en el Código Fiscal de la Federación, no procede como en otras materias que la demanda se pueda aclarar o corregir.

Con la demanda se corre traslado a la autoridad demandada para que la conteste de conformidad con los artículos 212 , 213 y 214 del Código Fiscal de la Federación, Aún cuando dentro de los requisitos de la contestación y de la ampliación de la demanda no establecen que la autoridad deba en ese momento solicitar el sobreselmiento del juicio con base en las causales de improcedencia que establece el artículo 202. este es el momento oportuno para argumentar y hacer valer los argumentos por los cuales se considera que el juicio no es procedente.

Reúnen particular importancia el hecho de que comparezca a juicio la

persona a quien se fincó el crédito fiscal y no otra distinta, porque esta carecería de interés legítimo porque la resolución no afecta sus intereses jurídicos.

Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación tienen la facultad de corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación. Una prohibición que tienen las Salas consiste en que no podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas que no estén impugnándose expresamente en la demanda conforme lo dispone el artículo 237 del Código Fiscal.

Por disposición del artículo 238 del Código Fiscal, son causas de ilegalidad de las resoluciones impugnadas

- a) Incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución,
- b) La omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecta las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso,
- c) Vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada,

- d) Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictò en contravenciòn de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas,
- e) Cuando la resoluciòn administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

Las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federaciòn , deberàn fundarse en Derecho, examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y puede invocar hechos notorios, se pronuncia por unanimidad o mayoría de votos de los tres magistrados que integran la Sala, con base en el proyecto que elabora uno de ellos a quien se le denomina Magistrado Instructor, por haber estado a su cargo el seguimiento del juicio.

Los efectos de la sentencia en el Juicio Fiscal podràn ser:

1. Reconocer la validèz de la resoluciòn impugnada en virtud de que el contribuyente no haya probado los elementos base de su acciòn o porque la autoridad los haya desvirtuado y probado las excepciones planteadas.
2. Declarar la nulidad de la resoluciòn porque el contribuyente probò los elementos de su acciòn.

3. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, en cuyo caso deberá precisarse la forma y términos para cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

En este caso la autoridad podrá emitir una nueva resolución, que subsane la omisión del requisito formal exigido por la ley, algún vicio de procedimiento, o motivar y fundar adecuadamente la resolución.

Las sentencias que pronuncian las Salas Regionales y la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación pueden llegar a constituir jurisprudencia.

En la Reforma del Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 5 de enero de 198, se introdujo un nuevo sistema de jurisprudencia en el Tribunal Fiscal de la Federación en vigor a partir del 15 de enero del mismo año, adaptándolo al esquema de impartición de justicia que suprimió el recurso de revisión de la que conocía la Sala Superior y de cuyas resoluciones derivaban la mayoría de los criterios jurisprudenciales.

La Sala Superior es el órgano autorizado para fijar y modificar la jurisprudencia, la cual será obligatoria tanto para las Salas Regionales, como para la propia Sala Superior, pudiendo establecerla al resolver la contradicción de tesis o del precedente que debe prevalecer, es decir, la jurisprudencia se puede formar mediante los procedimientos de reiteración de criterios y de contradicción de tesis.

El primero , se produce cuando al resolver juicios con características especiales, determinadas en el artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación, la Sala Superior sustente la misma tesis en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario, siempre y cuando el criterio se apegue a la jurisprudencia que en su caso, hayan tomado los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

La segunda forma de constituir jurisprudencia, es mediante las resoluciones de la Sala Superior que diluciden la contradicción de tesis, determinando la que deba prevalecer, pues si bien en los artículos 200 y 261 del Código Fiscal de la Federación, se hace distinción entre los casos de contradicción de sentencias y los de precedentes, en esencia ambos supuestos se refieren a la contradicción de criterios sustentados en las sentencias o en los precedentes respectivos.

Las tesis contenidas en las sentencias que dicten las Salas Regionales tienen el carácter de precedente para la propia Sala que los haya sustentado y para las demás Salas Regionales sólo cuando se hayan publicado en la Revista del Tribunal Fiscal. También constituirán precedente, las tesis establecidas por la Sala Superior al resolver los juicios con características especiales a que alude el artículo 239-Bis, siempre que se publiquen en la revista citada.

La modificación de la Jurisprudencia, requiere que cualquiera de los Magistrados de la Sala Superior o alguna de las Salas Regionales proponga a la Sala Superior la modificación de su jurisprudencia, cuando estime que hay razones fundadas que lo justifiquen.,

Dentro del Juicio de Nulidad puede suceder que el Magistrado Instructor dicte determinado acuerdo que afecte a alguna de las partes, pudiendo estas interponer el recurso de reclamación dentro de los 5 días siguientes a partir de que surta efectos la notificación.

Interpuesto el recurso se dará vista a la contraparte por el término de 15 días para que exprese lo que a su derecho convenga y la Sala resolverá lo procedente en el término de 5 días.

#### **4.5 AMPARO Y REVISION EN MATERIA FISCAL**

El amparo directo es el último medio de impugnación con que cuenta el contribuyente cuando ve afectados sus intereses, al serle adversa la sentencia dictada por alguna de las Salas Regionales o de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con fundamento en el artículo 158 y 166 de la Ley de Amparo, que otorga competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del Amparo Directo contra sentencias definitivas que pongan fin al juicio,

dictadas por los Tribunales Administrativos y que señalan los requisitos que deben expresarse al formular el escrito de demanda respectivamente.

En la mayoría de los casos revisados los conceptos de violación formulados por los quejosos planteaban la aplicación inexacta de diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del INFONAVIT, en relación al procedimiento que debió haberse seguido para la determinación del crédito combatido y sólo en algunos casos se llega a plantear inconstitucionalidad de las disposiciones de leyes y reglamentos que rigen las actividades del INFONAVIT. En consecuencia de lo anterior no se encontraron antecedentes de Recursos de Revisión ante la Suprema Corte al no amparar y proteger el Tribunal Colegiado al quejoso contribuyente.

La actuación que tiene el INFONAVIT como Organismo Fiscal Autónomo en el Juicio de Amparo es muy limitada en virtud de que su participación como tercero perjudicado solamente le da la posibilidad de analizar la procedencia de la demanda de amparo y solicitar en su caso la improcedencia y sobreseimiento del juicio, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, alegar lo que a su derecho convenga, en virtud de que el acto reclamado es precisamente la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación.

A pesar de que la materia fiscal debe ser de aplicación estricta y que de conformidad con el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, no ordena que se supla la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, se constató en diversos casos en que los Tribunales Colegiados haciendo uso de la fracción VI, amparaban y protegían al quejos y yendo más allá de su atribución le daban efectos a la resolución de amparo, declarando la nulidad de la resolución impugnada en el Juicio de Nulidad.

Los preceptos constitucionales cuya violación se reclama con mayor frecuencia en este tipo de amparos, son los artículos 14 y 16 , que tutelan los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En caso de no reunir el requisito que establece el Código Fiscal respecto a la cuantía el recurso procederá si se demuestra la importancia y trascendencia del mismo, presumiéndose en materia de aportaciones de seguridad social que éstas características existen cuando se trate de la determinación de los sujetos obligados, de los conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo. Como se puede apreciar la segunda y tercera presunción de importancia y trascendencia están enfocados a aportaciones de seguridad social distintas de las destinadas al INFONAVIT.

Así como el Amparo es el último medio de impugnación para los particulares el Recurso de Revisión Fiscal es la última instancia para las



autoridades de impugnar las resoluciones de las Salas Regionales o de la Sala Superior que decreten o niegue sobreseimientos y las sentencias definitivas que declaren la nulidad de los actos de autoridad combatidos.

De igual forma que en el amparo la autoridad competente para resolver es el Tribunal Colegiado de Circuito , con fundamento en lo dispuesto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

El término para interponer el Recurso de Revisión es de 15 días siguientes al día en que surta efectos la notificación de la resolución combatida limitado al supuesto de que la cuantía del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

## CONCLUSIONES

1. Es en la Constitución de 1917, Artículo 123 - XII. donde por primera vez se establece la obligación de los patrones de toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas por las que podían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

2. La creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, fué resultado de la evolución histórica que establece el derecho de los trabajadores a una vivienda digna, que se remonta a los postulados básicos que recogiera el Constituyente de Querétaro en 1917, a la voluntad política del Estado Mexicano de atender a la problemática habitacional mediante un mecanismo permanente que contara con viabilidad financiera.

3. La reforma Constitucional del Artículo 123, Apartado "A"-XII, del 14 de febrero de 1992, determinó el tránsito automático del problema habitacional, del Derecho del Trabajo a la Seguridad Social. Se crea una obligación hacia una Institución encargada de recibir y administrar las aportaciones y de otorgar los créditos o construir conjuntos habitacionales en beneficio de los trabajadores. Esta reforma Constitucional, se

complementó con la modificación de los preceptos contenidos en el Capítulo III, Título 4º, de la Ley Federal del Trabajo y con la expedición de la Ley que creó al INFONAVIT.

4. Las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social y las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, que deben cubrir los patrones, no se destinan para sufragar los gastos públicos del Estado, sino solamente los de dichos organismos, tienen como origen la prestación del trabajo y deviniendo su apoyo legal del Artículo 123 Constitucional y no del Artículo 31, fracción IV de la Carta Magna. De lo que se desprende que el carácter fiscal que la Ley del Seguro Social y la Ley del INFONAVIT les otorga, obedece sólo a la posibilidad de emplear métodos coactivos para su cobro, asegurando su puntual cumplimiento.

5. Es a partir de la Reforma al Código Fiscal de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1981, que se incluye el rubro de Aportaciones de Seguridad Social, asignándole naturaleza fiscal y tributaria a las aportaciones, que en términos del Artículo 123, Apartado "A"-XII, Constitucional, la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del INFONAVIT, los patrones están obligados a efectuar a favor de sus trabajadores.

6. Organismo Fiscal Autónomo.- Concepto: Es un Organismo Público Descentralizado, creado por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura o forma legal que adopten, facultados en

términos del Código Fiscal de la Federación, para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago.

7. El Organismo Fiscal Autónomo, es todo aquel organismo creado por disposición del Congreso de la Unión, facultado por ley como autoridad fiscal y que es titular del cobro y aplicación de las denominadas aportaciones de seguridad social.

8. Las facultades que como Organismo Fiscal Autónomo le fueron otorgadas al INFONAVIT, no eran del todo plenas, toda vez que no podía aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, contra los contribuyentes omisos en el pago de sus obligaciones. Con las reformas a la Ley del INFONAVIT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de febrero de 1992, este procedimiento podrá hacerse efectivo por el Instituto mismo o a través de las Oficinas Federales de Hacienda.

9. Los Organismos Descentralizados, son creados por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tienen autonomía orgánica, con poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomiendan, asegurando su patrimonio con bienes públicos, es decir, funcionan con fondos de la Federación. Su objeto es variable, supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta al momento de su creación, pueden

abarcar la realización de actividades que corresponden al Estado, la prestación de servicios públicos, la administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado o la prestación de servicios administrativos. Establecen un indudable vínculo político con el Congreso de la Unión y sus Cámaras, al obligar a los directores de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a informar a cualquiera de las Cámaras cuando se discute una Ley de su ramo o se trate de asuntos que le conciernen. Sus representantes son funcionarios de la Administración Pública, acuerdan y reciben órdenes del Jefe de Estado o en su caso de la Secretaría de Estado cabeza de sector, sus actividades se basan en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo establecidas por el Presidente de la República o a través de las entidades cabeza de sector.

10. El INFONAVIT, es una Institución creada por Ley del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es eminentemente social, al administrar el Fondo Nacional de la Vivienda y dotar a los trabajadores de una vivienda digna, mediante el otorgamiento de créditos baratos y suficientes. Su Ley Constitutiva, no señala expresamente que se trate de un Organismo Público Descentralizado. No funciona con fondos Federales, ni desempeña un servicio público, sólo atiende al interés general de los trabajadores del Apartado "A", del Artículo 123 Constitucional. Es independiente de la Administración Central, sólo mantiene relaciones vinculatorias con la finalidad de regular su control financiera. El Director General, es nombrado por la Asamblea General a

propuesta del Ejecutivo. Sus bienes muebles e inmuebles, forman parte de su patrimonio y no del Estado. La Ley de Bienes Nacionales y el Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo se realicen a través de las Secretarías de Estado ó Departamento Administrativo, no afectan al INFONAVIT. Desarrolla sus actividades conforme a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, sólo por responder a un interés nacional y no como una sujeción. Para el Director del INFONAVIT, no existe obligación de comparecer al Congreso de la Unión cuando se trate de algún asunto relacionado a su actividad. No está incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación. No está sujeto a la Ley de Cuenta Pública. No forma parte del Registro de Entidades Paraestatales. No se le aplica la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos, ni la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.

11. El espíritu del legislador al crear al INFONAVIT, como una Institución SUIGENERIS, era evitar el paternalismo del Gobierno y darle responsabilidad a los patrones para resolver el problema de la vivienda, en donde la participación del Estado es minoritaria.

En nuestra opinión se considera que el INFONAVIT como Organismo Fiscal Autónomo, efectivamente es una Institución SUIGENERIS, debido a que sus características no encuadran en forma plena con las que corresponden

a los Organismos Descentralizados. Reúne algunas de las características de dichos organismos, sin embargo no podemos dejar de reconocer que carece de otras que son las que permiten identificar a éstos organismos como tales.

A partir del 24 de febrero de 1992, fecha en la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del INFONAVIT, las aportaciones patronales deberán efectuarse ante la Institución de Crédito que elija el patrón, utilizando para tal efecto los formatos oficiales SAR-01-1 y SAR-02-1, conforme a las "Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro", expedidas por el Banco Central, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1992. En consecuencia, ya no deberán recaudarse por conducto de la Tesorería de la Federación, y tampoco deberán considerarse en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1993.

13. Como consecuencia de las reformas a la Ley del INFONAVIT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, fué reformado el "Reglamento Interior del INFONAVIT en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo", a través del cual se le confiere un marco jurídico legal a los actos emanados de éste Instituto, se sustituye al Departamento de Verificación por el Departamento de Fiscalización, cuyas funciones se encuentran reguladas en dicho reglamento, por lo que se estima necesaria su restructuración, en virtud de

ser uno de los órganos de mayor importancia para que el INFONAVIT, esté en posibilidad de ejercer sus facultades plenas de Organismo Fiscal Autónomo, orientadas hacia una nueva política fiscal.

(Las reformas al Reglamento citado, fueron aprobadas por la Asamblea General del INFONAVIT, su publicación en el Diario Oficial de la Federación se encuentra pendiente)



## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. México, 1983.

BUEN, Nestor de. "Derecho del Trabajo". Tomo Primero, Ed. Porrúa, México.- 1986.

BURGOA, Ignacio; "El Juicio de Amparo". 18a. Ed. Ed. Porrúa. México, 1982.

CASTORENA, José de Jesús. "Tratado de Derecho Obrero". Ed. Jarrís. México. 1942.

CARRETERO PEREZ, Adolfo, "Derecho Financiero". Ed. Santillana. Madrid. 1968.

CUEVA, Mario de la. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa. México. 1984. T. II

DUVERGER, Maurice, "Financès Publiques Presses Universitaires. Paris. 1965.

FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Ed. Porrúa. México. 1980.

FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1980.

GARZA, Sergio Flores de la. "Derecho Financiero Mexicano", 9a. Ed. Ed. Porrúa. S.A. México. 1983.

HERRERA CUERVO, Armando, "Recursos Administrativos y de Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución". Ed. Porrúa. México. 1976.

JUANO, Manuel. "Curso de Finanzas y Derecho Tributario", Vol. II.