



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

"FACULTADES DEL INFONAVIT EN MATERIA FISCAL".

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
ISRAEL TAFOYA VARGAS**



ASESOR DE TESIS: LIC. MARIA DEL CARMEN ARTEAGA ALVARADO

CD. UNIVERSITARIA, D. F.



2005

m. 347611



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 2 de agosto de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

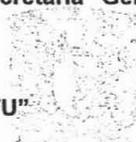
Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **TAFOYA VARGAS ISRAEL** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"FACULTADES DEL INFONAVIT EN MATERIA FISCAL"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.


LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.



FACULTAD DE DERECHO

AGRADECIMIENTOS

A mi padre, Juan Tafoya, por su cariño, apoyo y ejemplo, gracias a él he aprendido que en la vida todo se puede lograr, con carácter y empeño.

A mi madre, Gloria Vargas, por su amor, dedicación y esfuerzo, gracias a ella he logrado enfrentarme a los retos y proponerme nuevas metas.

A mi hermana, Alma N. Tafoya, por su comprensión, amistad y valor, gracias a ella sé que ante la adversidad nunca hay que rendirse.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por enseñarme que el compromiso con la educación no se vende, se lleva en el corazón.

A la Facultad de Derecho por su responsabilidad con México, a mis maestros, por compartir sus conocimientos y experiencias conmigo, muy especialmente a la Lic. María del Carmen Arteaga Alvarado por su apoyo en éste proyecto.

A Marco Z. y Jorge Z., por todo aquello que hemos vivido juntos y que los ha convertido en mis hermanos.

A Mónica V., por su amor y apoyo incondicional, gracias a ella he aprendido a disfrutar cada momento de la vida.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
ABREVIATURAS Y SIGLAS	III
I. ANTECEDENTES DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.	1
1.1 Creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, su filosofía general.	1
1.1.1 <i>La Comisión Nacional Tripartita.</i>	6
1.1.2 <i>Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	8
1.1.3 <i>La Iniciativa de Ley para la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.</i>	10
1.2 Principales Reformas a la Ley del Infonavit del 21 de abril de 1972 a la fecha, relacionadas a su carácter fiscal.	15
1.2.1 <i>Reforma del 30 de diciembre de 1983.</i>	19
1.2.2 <i>Reforma del 28 de diciembre de 1989.</i>	20
1.2.3 <i>Reforma del 24 de febrero de 1992.</i>	21
1.2.4 <i>Reforma del 22 de julio de 1994.</i>	25
1.2.5 <i>Reforma del 6 de Enero de 1997.</i>	27
II. EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO.	31
2.1 Su naturaleza jurídica.	31
2.2 Marco Jurídico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	39
2.2.1 <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	40
2.2.2 <i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</i>	46
2.2.3 <i>Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.</i>	47
2.2.4 <i>Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.</i>	51
2.2.5 <i>Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus Reglamentos.</i>	53
2.3 Organización administrativa del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	56
III. HISTORIA Y CARACTERÍSTICAS DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL RELACIONADAS CON EL INFONAVIT.	78
3.1 Evolución histórica y jurídica de las aportaciones de seguridad social en México (IMSS e INFONAVIT).	78
3.2 Características de las aportaciones al Infonavit.	92
3.2.1 <i>Aportaciones patronales.</i>	98
3.2.2 <i>Descuentos.</i>	110
3.2.3 <i>Aportaciones voluntarias</i>	116
3.3 Administración de las aportaciones enteradas al Infonavit.	119

IV. FACULTADES FISCALES DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.	125
4.1 <i>Facultades de Comprobación y Revisión del Infonavit.</i>	125
4.2 <i>Facultades de Cobro y Ejecución del Infonavit.</i>	162
4.3 <i>Otras.</i>	182
PROPUESTAS.	188
CONCLUSIONES.	191
BIBLIOGRAFÍA.	195

INTRODUCCIÓN

La vivienda es una necesidad constante en la evolución de las estructuras de interdependencia que surgen entre los seres humanos, la civilización y la modernidad han cambiado el rostro de las pequeñas ciudades al convertirlas en grandes núcleos de población.

México no ha estado exento al crecimiento desmedido de sus núcleos urbanos, la historia de nuestro país es un fiel reflejo de las demandas populares que se han incrementado con el transcurso de los años, la mayoría de los movimientos sociales en nuestra Nación han enarbolado las necesidades de los mas desprotegidos, entre las que se encuentran algunas de primer orden como la educación pública, la salud y la vivienda.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha consagrado el derecho de toda familia por obtener una vivienda digna y decorosa, a su vez es una obligación que tiene toda empresa con sus trabajadores el satisfacer dicha necesidad.

Ante la inexistencia de los mecanismos o instituciones que permitieran cumplir con los derechos y obligaciones en materia habitacional, se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, razón de la presente investigación.

La finalidad de este trabajo es la de analizar la evolución histórica y jurídica por la cual ha transitado el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en sus diversas facetas, enfatizando el carácter de organismo fiscal autónomo que ostenta.

Así, en el primer capítulo se hace una revisión a los antecedentes del Instituto, a su creación y a las principales reformas relacionadas al carácter fiscal del Infonavit.

En el segundo capítulo se explica la naturaleza jurídica y el marco legal que le da sustento al Instituto en cuanto a su estructura y organización de las áreas de primer nivel del Infonavit.

Es en el tercer capítulo donde se desarrolla un elemento muy importante en cuanto a la actividad que tiene el Instituto como organismo fiscal autónomo, es decir, a la recaudación de las aportaciones de seguridad social; se estudia la evolución histórica y jurídica que éstas contribuciones han tenido en nuestro país y las características de aquellas que administra el Instituto como son las aportaciones patronales y los descuentos.

Por último en el cuarto capítulo se analizan las facultades fiscales que le han sido conferidas al Instituto, las de comprobación y revisión, las de cobro y ejecución así como otras que le fueron otorgadas y que le permiten llevar a cabo actos encaminados a vigilar el cabal cumplimiento de las obligaciones patronales con la finalidad de asegurar la consecución de los fines para los cuales fue creado.

Este trabajo de investigación responde a la inquietud particular de analizar la manera en que el Infonavit ejerce sus facultades fiscales, ya que a lo largo de sus treinta y tres años de existencia ha conseguido adecuarse a las condiciones económicas, políticas y jurídicas; también busco establecer propuestas que permitan de manera sencilla abatir los problemas más comunes a los cuales se enfrenta dicho Instituto, como son el incremento en su cartera vencida, la falta de apoyo económico del Gobierno Federal y la débil estructura que tienen las Delegaciones Regionales del mismo.

Abreviaturas y Siglas

CFF	Código Fiscal de la Federación.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
Estatuto Orgánico	Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
Instructivo para la Dictaminación	Instructivo para la dictaminación de las obligaciones que la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus Reglamentos imponen a los patrones y demás sujetos obligados.
Ley del IMSS	Ley del Instituto Mexicano del seguro Social.
Ley del Infonavit	Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
LFT	Ley Federal del Trabajo.
Reglamento de la Asamblea	Reglamento de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
Reglamento del CFF	Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
Reglamento de las Comisiones	Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Reglamento del Consejo	Reglamento del Consejo de Administración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
Reglamento de Inscripción	Reglamento de inscripción, pago de aportaciones y entero de descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
Reglamento Interior	Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en materia de facultades como organismo fiscal autónomo.
Reglamento de Multas	Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus Reglamentos.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Capítulo I.- Antecedentes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

1.1 Creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, su filosofía general.

La vivienda es una necesidad intrínseca a todo ser vivo en este planeta, ya que además de seguridad física, permite crear lazos de pertenencia y relaciones que con su desarrollo se vuelven más estructuradas, generando con esto agrupaciones sociales tan evolucionadas como lo es el Estado moderno actual.

En nuestro país, la necesidad de vivienda se volvió una demanda popular, ya que las condiciones inequitativas en los recursos económicos y los medios para allegarse a estos eran inalcanzables o inexistentes para el grueso de la población, esto generó la inconformidad en varios grupos sociales sumándose a una gran lista de demandas que ya se venían arrastrando, la educación y la salud eran algunas de estas peticiones. "...A lo largo de su historia, la sociedad mexicana ha dado una gran importancia a la vivienda como elemento fundamental de su bienestar. La vivienda arraiga a la familia, le da seguridad, sentido de pertenencia e identidad."¹

Con la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a la cual me referiré como CPEUM, se estableció en el artículo 123 en la fracción XII del apartado "A", el derecho de los trabajadores a la vivienda, el cual permitiría muchos años después, la creación de lo que hoy conocemos como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, refiriéndome a él como Infonavit, ya que en esos días se inició un período de estabilidad tanto en las Instituciones como en los cuerpos normativos y comenzó la transformación estructural de la población, los núcleos sociales urbanos fueron aumentando.

¹ De Pablo. Luis. *"El Infonavit y el Impulso a la Vivienda en México"*, El Mercado de Valores, Distrito Federal, México, Año 12, No. 209, Mayo 1998, pp. 28-38, Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

En nuestra Nación las demandas de los sectores menos protegidos, los más débiles y por lo tanto marginados se centraban en cuestiones de primer orden, la educación, la salud, el trabajo y la vivienda, las cuales no habían sido atendidas de la manera adecuada y no se encontraban garantizadas en ningún documento legal hasta la creación de la nueva Constitución Política la cual además de incluirlas, las aseguraba. "...La vivienda, por su importancia en el bienestar y patrimonio familiares, así como en el desarrollo económico del país, desempeñará un papel preponderante en la discusión política, económica y en los movimientos sociales."²

El Congreso Constituyente en el año 1916, decidió como impostergable incluir dentro del texto Constitucional los derechos de los obreros como garantías para asegurar la paz social y la justicia, es en la Sesión del 26 de diciembre de ese año cuando el Diputado José Natividad Macías, que había sido comisionado por el Primer Jefe, Venustiano Carranza para revisar todos los ordenamientos laborales y formular con el apoyo del Diputado Luis Manuel Rojas, un proyecto de Ley Laboral que incorporara los avances de la época, pronunció las siguientes palabras, que derivaron en la justificación y reconocimiento de lo que sería 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 paguen, 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 mas inmediata, recargando únicamente los gastos necesarios

² SOLÍS SOBERÓN. Fernando. y VILLAGÓMEZ. Alejandro. "La Seguridad Social en México", 1ª edición, Ed. CIDE, CONSAR y Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.366.

para el transporte, tienen ustedes, pues, una protección completa sobre este particular”.³

Una vez discutido el dictamen de la Comisión Revisora, fue aprobado por unanimidad de votos, dando paso a la fracción XII del artículo 123 que quedo de esta forma:

“Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuáles 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 estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”.⁴

A partir de 1917, algunas entidades federativas legislan sobre la materia laboral, pero fue nula o inexistente la regulación sobre vivienda obrera, ya fuese por la época de reconstrucción que se vivía en el país, la falta de interés o la evasión al problema por falta de medios que hicieran efectivo el derecho consagrado.

Fue el 6 de septiembre de 1929 cuando se reforma la CPEUM en su artículo 123, para federalizar la facultad legislativa en materia laboral, obteniendo con esto normas jurídicas uniformes de aplicación y observancia nacional. Se expidió

³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro, 28 de diciembre de 1916, 25ª Sesión Ordinaria, tomo I, página 727. citado por INFONAVIT. “*Infonavit, XV años de servir a los trabajadores*”, Ed. Comunicación, México, 1988, p.4.

⁴ Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. citado por INFONAVIT “*Infonavit, XV años de servir a los trabajadores*”, Ed. Comunicación, México, 1988, p. 4.

entonces una Ley Federal del Trabajo, el 18 de agosto de 1931, la cual incorporó en materia habitacional, la fórmula establecida en el artículo 123 y facultó a las legislaturas locales para fijar las condiciones y plazos en que habría de darse cumplimiento al derecho de los trabajadores a la vivienda, en su artículo 111, fracción III, se plasmó lo siguiente:

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

Esta adición a la Ley Laboral fue contraproducente, debido a que se supeditó el cumplimiento de lo establecido en el artículo 123 Constitucional, fracción XII, a la expedición de disposiciones secundarias de carácter estatal y delegándole al Ejecutivo Federal facultades legislativas, las cuales deberían de considerar una serie de factores propios de las relaciones obrero patronales de carácter particular e individuales para poder ser reglamentadas y de esta forma satisfacer el derecho de los trabajadores a una vivienda.

Haciendo uso de las facultades antes establecidas, el Presidente de la República publicó en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1941 y 24 de febrero de 1942, dos reglamentos de la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, en los cuales se planteaba que el patrón canalizara una parte de los beneficios que obtenía, para resolver el problema de vivienda de los trabajadores, así como la inversión en la construcción de habitaciones. Se planteó atacar el problema por dos vías, en la primera el patrón hacía construir por su cuenta las casas de sus trabajadores, cumpliendo con lo establecido en el texto constitucional y en la segunda el patrón que no pudiese o no deseara construir las casas, tomaba en arrendamiento inmuebles para ese mismo fin, considerando en cada caso la situación y capacidad económica de cada empresa.

Estos reglamentos fueron declarados inconstitucionales en 1942, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que varios patrones alegaron que esa reglamentación les dejaba en un estado de incertidumbre.

Pasaron catorce años después de estos hechos, para que en el año 1956, se promovieran nuevas reformas al artículo 111, fracción III de la Ley Federal del Trabajo, el cual quedó de la siguiente manera en el segundo párrafo de la citada fracción:

“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”.

Después de hecha esta reforma, nunca más se volvió a expedir un reglamento sobre este tema, postergando por años el cumplimiento a las necesidades de vivienda de los trabajadores.

Catorce años después, en 1970, se expidió una nueva Ley Federal del Trabajo, la ley en mención buscaba replantear las normas que regulan el derecho constitucional de los trabajadores a la vivienda, estableciéndose un capítulo especial sobre la obligación habitacional, llamándolo “ Habitaciones para los Trabajadores”, desarrollado desde el artículo 136 al 153.

La mayoría de las mejoras o adecuaciones legales trajeron consigo diversos problemas en el planteamiento de las soluciones posibles, pues se dejó en manos de los trabajadores y los patrones la respuesta a la falta de vivienda, siendo la fuerza de cada una de las partes la que inclinaría la balanza en las negociaciones necesarias para atender la demanda de viviendas.

El problema no se enfrentó directamente, ni de manera uniforme, los patrones tenían en sus manos y a expensa de su voluntad el dar cumplimiento a una demanda que se venía arrastrando por más de cincuenta años, con logros parciales y poco satisfactorios en su pasado, ya que ellos podían otorgar un pago mensual al trabajador para que éste lo destinara a una vivienda, situación que en la realidad no se concretaba, pues los trabajadores le daban otro fin a ese dinero dadas las circunstancias en las que se encontraban.

Se comprendió que las soluciones adolecían de efectividad, que las limitaciones existentes eran explicables en su mayoría, ya que el Texto Constitucional las permitía, se consideró que al establecer un sistema que operara un fondo económico habitacional substituyendo al patrón en el cumplimiento de la obligación sin que esto significara el olvido de su participación para resolver el conflicto, manteniendo un criterio social por encima del particular, una filosofía de grupo, para que poco a poco y dependiendo de las posibilidades financieras, los trabajadores pudiesen ir adquiriendo en propiedad su vivienda, permitiría un funcionamiento equilibrado y se lograría la satisfacción paulatina de las necesidades nacionales de vivienda.

1.1.1 La Comisión Nacional Tripartita.

En el año 1971, el día 1º de mayo, el Movimiento Obrero Organizado presentó una serie de demandas públicas al Gobierno Federal, encabezado por el Licenciado Luis Echeverría Álvarez, "...para que éste buscara mecanismos más operativos y eficientes para atender diversos problemas sociales, ya inaplazables..."⁵, entre ellos se encontraba el de la vivienda para los trabajadores.

La respuesta no tardó en llegar, el día 17 de mayo del mismo año, se celebró en Palacio Nacional una reunión en la que participaron Secretarios de Estado, representantes de los trabajadores y de los patrones organizados, el resultado de esta junta fue la integración de una Comisión Nacional Tripartita.

⁵ INFONAVIT. "Infonavit, XV años de servir a los trabajadores", Ed. Comunicación, México, 1988, p.13.

Esta Comisión Nacional, a su vez, formó seis subcomisiones de trabajo, cada una de ellas se enfocó a un problema específico del país, la subcomisión que se encargó del análisis del problema de la vivienda popular fue la Quinta Subcomisión, siendo ésta la que obtuvo logros más importantes y concretos, pues sus trabajos y recomendaciones así como observaciones, propiciaron la reforma Constitucional del artículo 123 en su fracción XII del apartado "A", así como la correspondiente reforma al Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, complementando este trabajo con la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

Durante varios meses de 1971 la Quinta Subcomisión de la Nacional Tripartita siguió trabajando, analizando diversas posibilidades para la creación de un sistema habitacional más eficiente que aquel que se establecía en el texto de la Ley Federal del Trabajo de 1970. El Ejecutivo Federal en la persona del Licenciado Echeverría, amplió la integración de la Quinta Subcomisión con la adhesión de altos funcionarios del Gobierno Federal, destacando el Lic. Hugo B. Margáin, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ernesto Fernández Hurtado, Director del Banco de México, José Campillo Sainz, Subsecretario de la entonces Secretaría de Industria y Comercio y Profirio Muñoz Ledo, como Subsecretario de la Presidencia, a este grupo se agregaron los representantes de las organizaciones de los trabajadores y los patrones.

Fue en diciembre de 1971, cuando la Quinta Subcomisión llegó a la conclusión de que la alternativa más viable era la reforma al artículo 123 Constitucional a la fracción XII del apartado "A", la cual contenía el derecho de los trabajadores a la vivienda, sin dejar claros que mecanismos se tenían que seguir para que este derecho se convirtiera en realidad. Si la Constitución Política era modificada también tenía que serlo la Ley Federal del Trabajo, para así poder establecer como solución la integración de un fondo para la vivienda, creado con las aportaciones patronales que se constituirían en depósitos individuales a favor de

los trabajadores y éste sería administrado por un organismo de composición tripartita.

El primer paso ya se había dado, convirtiéndose la obligación que era directa del patrón frente a sus trabajadores de proporcionarles vivienda, en una obligación indirecta mediante la aportación a un fondo habitacional de una cantidad equivalente a un porcentaje del salario que el patrón, cualquiera que fuere éste, debería cubrir por sus trabajadores, sin distinguir tampoco entre éstos, cualquiera que fuera el número de ellos, el nivel de salario que percibieran o la naturaleza de la relación laboral existente.

Algunos autores como Néstor de Buen expresaron lo siguiente:

“...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 el de la industria de la construcción de cinco mil millones de pesos que tonificarían sin duda alguna, nuestra economía...”⁶

1.1.2 Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972.

Como resultado de los trabajos de la Quinta Subcomisión de trabajo de la Nacional Tripartita, se llegó al acuerdo de modificar la CPEUM, lo cual el Gobierno Federal acogió favorablemente enviando la iniciativa de reformas a la Constitución y a la Ley Federal de Trabajo así como la iniciativa de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

⁶ NESTOR DE BUEN. *“Derecho del Trabajo”*, Ed. Porrúa, México, 1986, tomo primero, pág. 384. citado por INFONAVIT. *“Infonavit, XV años de servir a los trabajadores”*, Ed. Comunicación, México, 1988, p.13.

El Congreso de la Unión y la Cámara Revisora dieron el tránsito legal correspondiente a la iniciativa propuesta por el Ejecutivo, aprobándola lo cual derivó en su publicación en el Diario Oficial el 14 de Febrero de 1972, para entrar en vigor 15 días después, siendo el nuevo texto de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 el siguiente:

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

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por Representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y 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."

La modificación realizada a la CPEUM, permitió dar vitalidad al derecho preexistente que tenían los trabajadores en materia habitacional, ya que su antecedente no era llevado a la práctica por circunstancias administrativas y legales que entorpecían su ejercicio.

El Profesor Mario de la Cueva expresó respecto a la reforma Constitucional, que ésta 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. 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 los 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 de Seguridad 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 trabajadores⁷.

1.1.3 La Iniciativa de Ley para la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La formación de un Instituto de carácter nacional que coordinara las aportaciones de los trabajadores fue apoyada por la reforma y adiciones que se hicieron a la Ley Federal del Trabajo, de la cual me referiré como LFT, en materia habitacional, publicadas el 24 de abril de 1972.

La exposición de motivos de las reformas y adiciones a la LFT puntualizaba la necesidad de hacer que la naturaleza de las obligaciones que los patrones tenían respecto de los trabajadores fuese extensiva a todos aquellos sujetos que se encontraban en una relación laboral; lo que derivó en la modificación del título cuarto, capítulo tercero, artículos 97 y 110 de la LFT.

En forma general las modificaciones efectuadas a la LFT establecieron lo siguiente:

1.- La obligación de todos los patrones de proporcionar vivienda a todos sus trabajadores, exceptuando a los trabajadores domésticos.

⁷ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. "El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Ed. Porrúa, México, 1984, tomo II, p. 47. citado por INFONAVIT. "Infonavit, XV años de servir a los trabajadores", Ed. Comunicación, México, 1988, p. 13.

2.- Aportación al fondo nacional de vivienda de un 5 % del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

3.- Se precisó el significado de lo que es el salario y se indicó que las aportaciones patronales deberían hacerse sobre la base de la cantidad que percibiera cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

4.- Se impuso un tope máximo para el pago de las contribuciones, siendo de diez veces el salario mínimo general de la zona en que se encontrara.

5.- Se establecieron los lineamientos generales para la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda

6.- La organización del Fondo Nacional de la Vivienda tendría órganos administrados de forma tripartita, contando con representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

7.- Por su carácter laboral, la Ley establecía la independencia de los trabajadores y de los patrones, para intentar ante las juntas de Conciliación y Arbitraje la solución de los conflictos suscitados por el incumplimiento de las obligaciones relativas a la vivienda, manteniendo por otro lado, íntegramente las acciones administrativas o económico coactivas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Con la creación del Infonavit se pretendía crear un sistema que tratara de forma homogénea a la clase trabajadora y a los empresarios pues el poder público se decidió a intervenir directamente en la administración del fondo nacional para la vivienda de los trabajadores, lo cual definió al Instituto como un organismo tripartita de servicio social.

Al intervenir directamente los funcionarios del Gobierno Federal dentro de los órganos de administración y vigilancia del Instituto se buscó armonizar su funcionamiento conforme a los programas generales de desarrollo del país y la coordinación con otros organismos públicos con fines similares.

Analizando la iniciativa que fue presentada, se pueden obtener las siguientes características del Infonavit:

1.- El Instituto contaría con un patrimonio propio, constituido por las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcionaría el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que el Instituto adquiriera por cualquier título y con los rendimientos que obtuviera de la inversión hecha de todos los recursos antes mencionados.

2.- La estructura orgánica del Instituto estaría fijada por el Ejecutivo Federal, vía la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, sentando las bases para determinar las organizaciones nacionales de los trabajadores y de patrones que intervendrían en la constitución y funcionamiento de sus órganos directivos.

3.- La existencia de una Asamblea General encargada de determinar la política y los programas que orientarían el rumbo del Instituto, constituida por miembros de los diversos sectores interesados, contando con voto unitario es decir, por sector, no sería un voto individual, con el fin de unificar las opiniones y posiciones de cada representación.

4.- Un Consejo de administración que decidiera sobre inversiones y operaciones del Instituto, reglamentando sus actividades; también resolvería el establecimiento de comisiones consultivas regionales que asesoraran y propusieran proyectos de vivienda en sus respectivas circunscripciones territoriales, es importante señalar que en este consejo cada miembro que lo formaba contaba con voto individual y no sectorial como en la asamblea general.

5.- Una Comisión de vigilancia, como su nombre especificaba, las funciones encomendadas a ésta, serían la vigilancia y auditoría, complementadas con otras de carácter correctivo, tendientes a mejorar el funcionamiento del Instituto. Sus miembros al igual que en el Consejo de administración, contarían con voto individual.

6.- Un Director General, nombrado por la Asamblea General, a propuesta del Presidente de la República, el cual tendría la representación legal del Instituto, rendiría cuentas a los órganos directivos, ejecutaría los acuerdos del Consejo y contaría con diversas facultades especificadas a detalle en la Ley.

7.- La existencia de dos Directores Sectoriales, que funcionarían exclusivamente de enlace entre su respectiva representación y el Director General.

8.- Una Comisión de Inconformidades y de Valuación, integrada por tres miembros, fungiendo como un órgano administrativo de carácter técnico, el cual elaboraría dictámenes que serían resueltos por el Consejo de Administración.

9.- También se estableció el monto de las aportaciones que debieran hacer las empresas al Fondo Nacional, siendo estas del 5% del salario de sus trabajadores, así como el enterar los descuentos sobre dichos salarios para el pago de amortizaciones correspondientes a los préstamos concedidos por el Instituto. Las aportaciones antes descritas, para conseguir el efecto requerido de otorgar crédito barato y suficiente, estarían exentas de toda clase de impuestos, de toda cesión o embargo, excepto cuando se tratara de cobrar los créditos otorgados. Los depósitos que se hicieren tendrían un plazo fijo de diez años sin causar intereses.

10.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las oficinas autorizadas por ésta, serían las encargadas de la recaudación y el cobro de los recursos para aprovechar el sistema bancario nacional y dar mayor seguridad a las operaciones del Instituto.

11.- En su carácter financiero el Instituto sería vigilado y controlado por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en lo que corresponde a su contabilidad y operaciones para que éstas estuviesen apegadas a las normas establecidas.

12.- Las aportaciones serían enteradas bimestralmente a las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual concentraría las aportaciones y las entregaría al Instituto de manera periódica, en plazos ciertos y fijos, permitiendo así la planeación de los programas y los financiamientos de la Institución.

13.- Se instituyó un recurso de inconformidad, para resolver los actos que el Instituto realizara y que lesionaran a los trabajadores, a sus beneficiarios o a los patrones, siendo optativa la interposición de este recurso permitiendo el acceso directo a los tribunales a quien decidiera hacerlo sin antes agotarlo. Si la controversia surgía entre los trabajadores y el Instituto entonces sería la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la encargada de conocer y resolver el conflicto. Si el problema se daba entre el Instituto y los patrones el encargado de conocer y resolver sería el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

Los tribunales ordinarios eran competentes en cuanto a las controversias suscitadas por los adeudos de los trabajadores por los créditos que el Instituto les hubiese concedido.

14.- Se previeron tres tipos de infracciones, el primer tipo era sobre el incumplimiento de las normas laborales, siendo la Secretaría de Trabajo y Previsión Social la facultada para imponer las multas por las acciones cometidas por los patrones en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto. El segundo estaba relacionado con el incumplimiento de cargas fiscales de los patrones sobre las aportaciones y descuentos que tenían que enterar al Instituto. El último tipo era de orden penal, considerando como fraude cuando los patrones omitieran total o parcialmente el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos.

La iniciativa describía de una forma práctica, la estructura y el funcionamiento del Instituto, señalando varios puntos necesarios para el desarrollo de la productividad general de la sociedad, las oportunidades laborales, la justa remuneración del trabajo humano, el mejoramiento de los sistemas de convivencia y el desenvolvimiento de los programas de bienestar social, para que de una forma conjunta sirvieran al adecuado desarrollo de la nueva Institución.

La iniciativa de Ley fue aprobada y publicada, otorgando a los trabajadores un medio sistematizado que les permitiría conseguir una vivienda digna, creándose el Infonavit. Con la experiencia que se fue acumulando a través del tiempo fueron necesarias diversas reformas a su Ley, siendo importantes para el presente estudio aquellas relacionadas a la materia fiscal, lo cual nos lleva al análisis de aquellas que considero trascendentales en ése sentido.

1.2 Principales Reformas a la Ley del Infonavit del 21 de abril de 1972 a la fecha, relacionadas a su carácter fiscal.

En este punto hago una distinción de las reformas a la Ley del Infonavit, dividiéndolas en dos etapas, la primera esta integrada por las reformas de los años 1983 y 1989; la segunda comprende las reformas hechas en los años 1992, 1994 y 1997, las causas que originan esta división son la diferencia estructural del Instituto y la incursión del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El lunes 24 de abril de 1972 se publicó en el DOF la Ley del Infonavit, en ésta se establecían los parámetros para la creación y funcionamiento de un mecanismo de justicia y solidaridad social que combatiera la problemática de vivienda, con la suficiente autoridad para imponer sanciones y ejecutar actos en materia fiscal; en cuanto a su estructura administrativa y su carácter fiscal se refiere, los siguientes artículos fueron tomados del texto original de su Ley de creación:

“Artículo 1º .- Esta Ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República.

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

Artículo 6º.- Los órganos del Instituto serán: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

Artículo 23.- El Director General tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

I.- 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 y Territorios Federales. Estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración.

El Director General, podrá otorgar y revocar poderes generales o especiales; pero cuando sean a favor de personas ajenas al Instituto, deberá recabar previamente el Acuerdo del Consejo de Administración.”

Los anteriores artículos de la Ley del Infonavit publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972 determinan el carácter social del Instituto y su administración, la cual será detallada posteriormente, pues he omitido los artículos referentes a la Asamblea General y demás órganos internos de control, vigilancia y seguimiento del Instituto, transcribo el primer párrafo del artículo 23 de forma ilustrativa el mismo que atribuye al Director General la representación legal del

Instituto, para precisar con mayor detalle en los siguientes capítulos la forma en la cual esta se lleva a cabo.

Es necesaria la siguiente transcripción de algunos artículos del texto original, donde se establecen las obligaciones patronales, el carácter de organismo fiscal autónomo que tiene el Infonavit, la periodicidad de pago de las aportaciones y de los descuentos, por citar algunos, para poder señalar las reformas que con posterioridad se fueron dando en lo concerniente a la materia fiscal.

“Artículo 29.- Son obligaciones de los patrones:

I.- Proceder a inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de esta Ley;

II.- Efectuar las aportaciones al Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la presente Ley y sus Reglamentos, y

III.- Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen esta Ley y sus Reglamentos.

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

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para esos efectos, tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y su cobro. El Instituto determinará el monto de las cantidades a enterar procedentes de los descuentos antes mencionados.

El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 31.- Para la inscripción de los patrones y de los trabajadores en el Instituto, se tomarán como base los padrones fiscales, en los términos que fije el Instructivo que al efecto expida el Consejo de Administración. Dicho Instructivo señalará la forma en que los patrones se inscribirán e inscribirán a sus trabajadores, y determinará los avisos que deban darse sobre altas y bajas de trabajadores, las modificaciones de salarios y demás datos necesarios al Instituto para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 35.- Las aportaciones señaladas en la fracción II del artículo 29 deberán hacerse bimestralmente, a más tardar el día quince o al día siguiente hábil si aquel no lo fuere, del mes subsecuente al bimestre al que correspondan. Estas aportaciones constituyen depósitos de dinero sin causa de intereses a favor de los trabajadores. La aplicación y entrega de los mismos, se hará conforme a lo dispuesto por el artículo 141 y demás disposiciones aplicables de la Ley Federal de Trabajo y de la presente Ley.

Artículo 39.- Las aportaciones y las entregas de los descuentos a que se refiere el artículo 29 de la presente Ley se harán por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las autorizadas por ésta.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará al Instituto, en un plazo no mayor de quince días, el importe total de las recaudaciones efectuadas.

Artículo 52.- En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto el recurso de Inconformidad.

El Reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo.

Artículo 54.- Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación.

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

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

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

PRIMER ETAPA DE REFORMAS

1.2.1 Reforma del 30 de diciembre de 1983.

En esta reforma publicada en el DOF el viernes 30 de diciembre de 1983. "Se reforman y adicionan los artículos 30, 36, 41, 49 y 55 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores."

Por la importancia de esta reforma transcribo el artículo 30 en su integridad.

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

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación 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.

Los pagos que deban efectuarse conforme a lo señalado en este artículo, se harán en las oficinas del propio Instituto o en las de las sociedades nacionales o instituciones de crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la oficina federal de hacienda que corresponda con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.”

El artículo 30 de la Ley del Infonavit es de gran relevancia al ser el principal en determinar las facultades que tiene el Infonavit como organismo fiscal autónomo. Con esta reforma se integró al texto del citado precepto, la referencia del Código Fiscal de la Federación para apoyar las facultades atribuidas al Infonavit en materia fiscal, permitiéndole la ampliación en su actividad de vigilancia, revisión y control sobre los patrones, ya que el texto original del artículo 30 era omiso en referencia al citado Código Fiscal.

1.2.2 Reforma del 28 de diciembre de 1989.

El día jueves 28 de diciembre de 1989, apareció publicada en el DOF, la reforma al artículo 35 de la Ley del Infonavit, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 35.- Las aportaciones señaladas en la fracción II del artículo 29, deberán hacerse mensualmente, a más tardar el día 11 o al día siguiente hábil si aquel no

lo fuere, del mes subsecuente al mes al que comprendan. Tratándose de personas físicas será el día 17 o el día siguiente hábil si aquél no lo fuere del mes subsecuente al mes al que comprendan. Estas aportaciones constituyen depósitos de dinero sin causa de intereses a favor de los trabajadores. La aplicación y entrega de los mismos, se hará conforme a lo dispuesto por el artículo 141 y demás disposiciones aplicables de la Ley Federal del Trabajo y de la presente Ley”.

En esta reforma se modifica la fecha en que debería hacerse el pago de las aportaciones, antes se enteraban de forma bimestral y con esta modificación que atiende a un carácter financiero previniendo en algún momento cualquier crisis económica en el país, se volvían mensuales, permitiendo obtener de manera más oportuna los recursos del fondo para beneficio de un mayor número de trabajadores. Además se hizo una diferencia entre las personas físicas y las morales, permitiéndoles a las primeras realizar sus aportaciones a más tardar seis días después de lo que les correspondía a las segundas.

SEGUNDA ETAPA

1.2.3 Reforma del 24 de febrero de 1992.

Con fecha 24 de febrero de 1992 se publicó en el DOF el decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones a la Ley del Infonavit, destacando para este estudio, los siguientes artículos que fueron adecuados para estructurar el Sistema de Ahorro para el Retiro.

“Artículo 23.- El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

I.- ...

Las facultades que correspondan al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, de conformidad con el artículo 30 de esta Ley, se ejercerán por el Director General, el Subdirector 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.”

En la reforma a este artículo se precisaron las atribuciones que tendría el Director General referidas al Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo y se estableció la posibilidad de que se ampliara en el Reglamento Interior del Infonavit el personal para ejercerlas.

“Artículo 29.- Son obligaciones de los patrones:

II.- Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en Instituciones de crédito, para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo. Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas. A fin de que las instituciones de crédito puedan individualizar dichas aportaciones, los patrones deberán proporcionar a las mismas, información relativa a cada trabajador, en la forma y con la periodicidad que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

Para los efectos de esta Ley se entenderá por subcuenta de vivienda, a la subcuenta a que se refiere la fracción II del presente artículo.”

El Sistema de Ahorro para el Retiro y las relaciones con el IMSS se hacen presentes en este precepto significando una nueva forma de administración de las aportaciones realizadas por los patrones.

“Artículo 30.- ...

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado en los términos del Código Fiscal de la Federación, para:

I.- Determinar, en caso de incumplimiento, al 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, auditorias e inspecciones a los patrones, 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;

II.- Recibir en sus oficinas o a través de las instituciones de crédito, los pagos que deban efectuarse conforme a los previstos 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;

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

IV.- 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

V.- 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 en el entero de los descuentos, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 35.- El pago de las aportaciones señaladas en la fracción II del artículo 29, será por bimestres vencidos, a más tardar el día diecisiete de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año.

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

Con la reforma del artículo 30, se buscaba fortalecer al Infonavit en su carácter de organismo fiscal autónomo. A su vez en el artículo 35 se reforma la periodicidad en el entero de las aportaciones y ya no se hace la distinción entre las personas físicas y las morales para el pago de las mismas.

A partir de esta fecha se marcó una gran diferencia en la forma que tenía el Instituto de percibir y administrar las aportaciones patronales, debido a un cambio estructural y normativo del cual surgió el Sistema de Ahorro para el Retiro al cual me referiré con más detalle en el tercer capítulo del presente trabajo.

1.2.4 Reforma del 22 de julio de 1994.

Las reformas y adiciones a la Ley del Infonavit, publicadas en el DOF en esta fecha, fueron necesarias para dar continuidad a la estructuración del Sistema de Ahorro para el Retiro y sobre todo para señalar con mayor precisión cuál era el alcance de las facultades fiscales del Instituto, los artículos siguientes muestran pequeñas modificaciones en el texto legal, pero en su contenido permitan definir de una forma más segura las atribuciones que tiene el Instituto como autoridad y las responsabilidades de los sujetos señalados en su Ley. En este mismo día también se publicó la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

"Artículo 23.- ...

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

Por primera vez, en este precepto, se hace referencia al Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como organismo fiscal autónomo para determinar y regular las facultades fiscales conferidas a ciertas autoridades del Infonavit.

“Artículo 30.- ...

I.- Determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular su actualización y recargos que se generen, 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 patrones, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta Ley.

V.- ...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto, indistintamente, sancionarán aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece, origine 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.

Previa solicitud del Instituto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social y las autoridades fiscales locales, en los términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, indistintamente y conforme a las disposiciones legales aplicables, están facultados para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Para estos efectos, podrán ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones y requerir la exhibición de los libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta Ley.”

Interpretando la fracción V del precepto citado, el IMSS y el Infonavit, podrían celebrar directamente convenios de coordinación para la vigilancia de los patrones en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de vivienda.

1.2.5 Reforma del 6 de Enero de 1997.

Con esta fecha se publicó en el DOF, las reformas a las fracciones II y IV, del artículo 30 de la Ley del Infonavit y las adiciones a las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI, a su vez, el artículo 35 fue reformado, de la siguiente manera:

“Artículo 30.-

II.- Recibir en sus oficinas o a través de las entidades receptoras. Los pagos que deban efectuarse conforme a lo previsto por este artículo.

Las entidades receptoras son aquellas autorizadas por los institutos de seguridad social para recibir el pago de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previsto en la Ley del Seguro Social, de aportaciones y descuentos de vivienda al Fondo Nacional de la Vivienda y de aportaciones voluntarias.

El Instituto deberá abonar a la subcuenta de vivienda del trabajador, el importe de las aportaciones recibidas conforme a este artículo, así como los intereses determinados de conformidad a lo previsto en el artículo 39, que correspondan al período de omisión del patrón. En caso de que no se realice el abono dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de cobro efectivo, los intereses se calcularán hasta la fecha en que éste se acredite en la subcuenta de vivienda del trabajador.

IV.- Resolver en los casos en que así proceda, los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, relativos al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad planteadas por los patrones;

VI.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, para lo cual podrá aplicar los datos con los que cuente, en función del último mes cubierto o con apoyo en los hechos que conozca con

motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad o bien a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;

VII.- Ordenar y practicar, en los casos de sustitución patronal, las investigaciones correspondientes así como emitir los dictámenes respectivos;

VIII.- Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias respectivas;

IX.- Hacer efectivas las garantías del interés fiscal ofrecidas a favor del Instituto, incluyendo fianza, en los términos del Código Fiscal de la Federación;

X.- Conocer y resolver las solicitudes de devolución y compensación de cantidades pagadas indebidamente o en exceso, de conformidad a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias, y

XI.- Las demás previstas en la Ley.

Artículo 35.- El pago de las aportaciones y descuentos señalados en el artículo 29 será por mensualidades vencidas, a más tardar los días diecisiete del mes inmediato siguiente.

El Instituto podrá emitir y notificar liquidaciones para el cobro de las aportaciones y descuentos a que se refiere el artículo 29. Estas liquidaciones podrán ser emitidas y notificadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social conjuntamente con las liquidaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previo convenio de coordinación entre ambas instituciones”.

Es significativa la evolución jurídica del artículo 30 de la Ley del Infonavit, desde el año 1972 hasta esta fecha, ya que se fue fortaleciendo al Infonavit como organismo fiscal autónomo.

A su vez el artículo 35, referente a la celebración de convenios de coordinación con diversas autoridades fiscales para el adecuado desempeño de ciertas actividades del Instituto, se reformó y adicionó para incrementar la eficiencia fiscalizadora del mismo.

De las reformas a la Ley del Infonavit que han sido desarrolladas se puede señalar, que en su conjunto han atendido la necesidad de fortalecer la presencia del Infonavit como autoridad fiscal, estableciendo de manera precisa las obligaciones patronales marcando los lineamientos que permitan al Instituto alcanzar los fines y objetivos para los cuales fue creado.

**Cuadro de Reformas a la Ley del Infonavit
Primera Etapa**

FECHA *	ARTÍCULO (S)	REFORMA O ADICIÓN.
30-Dic-1983	30, 36, 41, 49 y 55.	Se hace referencia a las facultades fiscales del Infonavit con fundamento en el Código Fiscal de la Federación.
28-Dic-1989	35.	Se establece que el entero de las aportaciones será con una periodicidad mensual, ya que anteriormente se efectuaba bimestralmente; también se hace la diferencia en el día que tenían que enterar sus aportaciones las personas físicas y las morales.

* **Nota:** Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Cuadro de Reformas a la Ley del Infonavit
Segunda Etapa**

FECHA *	ARTÍCULO (S)	REFORMA O ADICIÓN
24-Feb-1992	23, 29, 30 y 35.	Se precisaron las atribuciones del Director General en el ejercicio de las facultades fiscales del Infonavit. Incursiona el Sistema de Ahorro para el Retiro. Se amplían las facultades del Infonavit como Organismo fiscal autónomo. Se cambia la fecha en el entero de las aportaciones, regresando al periodo bimestral, eliminando la diferencia que se hacía entre personas físicas y morales.
22-Jul-94	23 y 30.	Por primera vez se menciona el Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como Organismo fiscal autónomo. Se estableció la posibilidad para celebrar convenios de coordinación entre el IMSS y el Infonavit, donde pudieran ejercer de manera conjunta la vigilancia de los sujetos obligados en materia de vivienda.
6-Ene-1997	30 y 35	Se autorizó al Infonavit a recibir el pago de las aportaciones en sus oficinas o a través de las entidades receptoras. Se facultó al Infonavit, para resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación referentes al Procedimiento Administrativo de Ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad. Se estableció la posibilidad de determinar el alcance de las obligaciones incumplidas de manera presuntiva o con información proporcionada por otras autoridades fiscales. Se abrió la posibilidad de que el IMSS, notificara sus liquidaciones de manera conjunta con las liquidaciones del Infonavit, previo convenio de coordinación.

* **Nota:** Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Capítulo II.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como Organismo Fiscal Autónomo.

2.1 Su naturaleza jurídica.

El Infonavit es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México conforme a lo establecido por el artículo 2º de su propia Ley.

La naturaleza jurídica de este Instituto cuenta con las características siguientes:

Es un organismo público descentralizado, que realiza una actividad catalogada como financiera, con fines habitacionales, de composición tripartita, con un nivel de competencia nacional y facultado como organismo fiscal autónomo.

Es fundamental el análisis de cada uno de los puntos que determinan su naturaleza jurídica para comprender su actuación en el marco jurídico institucional, lo cual nos lleva a desarrollar cada uno de los elementos que la conforman en el siguiente orden:

A) El Infonavit como un organismo de servicio social:

El concepto "organismo de servicio social", según se expresa en el artículo 2º de la Ley del Infonavit, ha sido objeto de diversos cuestionamientos por parte de la doctrina, ya que no se determinaba con precisión si ese pronunciamiento era equivalente o sinónimo de la expresión "organismo público descentralizado" o bien, si éste en verdad era un concepto diferente, ya que en la ley del Seguro Social, otro organismo de seguridad social con naturaleza jurídica similar a la del Infonavit, se le caracteriza como un organismo público descentralizado.

El profesor Mario de la Cueva concedió importancia a la diferencia entre ambas instituciones al comentar lo siguiente "...la definición de la ley del Seguro Social procede de la ley de 1942, época en la cual las nociones de organismo descentralizado del Estado y de servicio público eran aceptadas uniformemente por la doctrina.

En cambio algunas de las leyes expedidas en los últimos años principian a hablar del bienestar de los trabajadores, un concepto esencialmente social, denominaciones que constituyen una explicación plausible de la diferencia terminológica. Y por otra parte nuestro derecho, rompiendo una vez más con el pasado, se aproxima hasta casi alcanzar, a la idea de la seguridad social, lo que a su vez, nos dice, que quizá se está formando una idea nueva. La satisfacción de exigencias sociales con fondos propios, independientes de los ingresos del Estado, una situación que no encaja en la vieja noción de los servicios públicos como una función del Estado."⁸

Según lo expuesto por el profesor De la Cueva, el organismo público descentralizado es creado para atender algún servicio público para lo cual cuenta con fondos propios independientes de los ingresos públicos.

La discusión doctrinal que se había establecido al inicio de la década de 1970, perdió sentido al momento de que entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 10 de enero de 1977, ya que en su artículo 45 estableció "...Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Por la situación antes descrita, el concepto de organismo de servicio social quedó comprendido en el concepto legal de organismo descentralizado, aun así es

⁸ DE LA CUEVA, Mario. *"El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo"*, Ed. Porrúa, México, 1984, tomo II, pp. 100 y 101. Citado por INFONAVIT. *"Infonavit, XV años de servir a los trabajadores"*, Ed. Comunicación, México, 1988, p. 25.

importante aclarar que una de las razones por las cuales al Infonavit se le denominó de tal forma es por su carácter solidario con las demandas sociales, basta recordar sus antecedentes, las manifestaciones de los trabajadores y la Comisión Nacional Tripartita para comprender la necesidad de mantener un constante servicio a la comunidad que quedara plasmado en su ley de creación.

B) El Infonavit cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por disposición legal, los órganos descentralizados cuentan con una personalidad jurídica distinta a la del Estado, así lo establece el Libro Primero “de las personas”, Título Segundo “de las personas morales”, fracción segunda del artículo 25 del Código Civil Federal:

“Artículo 25.- Son personas morales:

I.- La Nación, los Estados y los Municipios;

II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.”⁹

Los organismos descentralizados en la realidad política se encuentran dentro del gobierno, el cual ejerce tutela sobre ellos, lo cual les permite alcanzar sus objetivos y realizar sus actividades de una forma adecuada conforme a sus planes y programas predeterminados.

El Infonavit cuenta con un patrimonio propio, como consecuencia de poseer personalidad jurídica, el contar con este patrimonio le permite adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. Este patrimonio le sirve para efectuar determinadas tareas que le asigna el orden jurídico, las cuales se relacionan con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, el auxiliar en la función administrativa del Gobierno y también el conseguir el fin o fines para los cuales fue creado.

⁹ El artículo 25 del Código Civil Federal está integrado de siete fracciones, para el análisis de este punto consideré pertinente el omitir cinco de estas fracciones por no tener relación directa con el tema.

La ley del Infonavit en su artículo 5 detalla la integración del patrimonio del Instituto de la siguiente manera:

“El patrimonio del Instituto se integra:

I.- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal,

II.- Con las cantidades y comisiones que obtenga por los servicios que preste, los cuales se determinarán en los términos de los reglamentos respectivos;

III.- Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;

IV.- Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y

V.- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refiere este artículo.

Las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores”.

C) El Infonavit como organismo público descentralizado.

Ante esta característica de la naturaleza jurídica del Infonavit, considero importante la determinación del significado que la doctrina les otorga a los organismos públicos descentralizados, ya que posteriormente analizaré el fundamento jurídico del Instituto bajo este concepto.

El profesor Rafael I. Martínez Morales ha señalado que “...la expresión descentralización está reservada para significar a determinados organismos del poder ejecutivo con el cual guardan una relación indirecta”.¹⁰

Se considera a la descentralización pública, como una forma de organización que tienen los entes pertenecientes al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su

¹⁰ MARTÍNEZ MORALES. Rafael I., *“Derecho Administrativo 1er y 2o Cursos”*, 3ª edición, Ed. Oxford University Press Harla, México, 1999, p. 123.

propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

En 1986, el 14 de mayo se publicó en el DOF, la ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria del artículo 90 constitucional¹¹, cuyo objetivo es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal, el artículo 2º de ésta Ley indica lo siguiente, "...son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

De esta forma se establece una relación plena y congruente con lo que establece esta última ley.

El primer párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales determina la sujeción del Infonavit dentro del marco jurídico de la administración pública descentralizada; el precepto de referencia textualmente establece:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley"

¹¹ El artículo 90 Constitucional establece que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

D) El Infonavit como organismo financiero.

El Instituto está caracterizado como un organismo financiero ya que entre sus objetivos fundamentales se encuentra el 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 previstos por la normatividad aplicable. En todos esos casos es notoria la actividad financiera del Instituto pues capta recursos, los administra y opera para su aplicación en el cumplimiento de sus fines.

E) El Infonavit como organismo habitacional.

El artículo 4º de la Ley del Infonavit textualmente dice:

“El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano.

Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos”.

Esta característica aun siendo obvia es la razón de ser del Infonavit, la cual es llevada a cabo gracias a la composición tripartita del Instituto que le ayuda a tener una mayor autonomía de gestión, logrando autodisciplina y responsabilidad institucional por parte de sus propios órganos de gobierno que le permiten en general ajustarse y coordinarse con otros organismos públicos y con las dependencias y entidades que en alguna forma están relacionadas con la política de vivienda.

F) El Infonavit como organismo de composición tripartita.

La integración de los órganos de gobierno del Infonavit se encuentra compuesta por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal,

conforme a lo establecido en la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, con base en la experiencia de algunas autoridades del trabajo como lo son las juntas de conciliación y arbitraje o como la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Al expedirse la Ley del Infonavit se consideró conveniente otorgar al organismo administrador del Fondo Nacional de la Vivienda, una integración tripartita. En este sentido se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa que presentó el Presidente de la República, el Lic. Luís Echeverría Álvarez, sobre la reforma a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, en los siguientes términos:

"Se ha considerado conveniente declarar de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de Vivienda. Así se afirmará en una institución tan importante como la que se pretende crear, el espíritu de nuestra legislación laboral que busca la participación conjunta de las empresas y los trabajadores en las cuestiones que vitalmente les atañen".¹²

El tripartismo ha probado ser una fórmula adecuada en la atención de los grandes problemas de la sociedad, ya que la corresponsabilidad de los sectores interesados en su solución, garantiza un interés directo y permanente en la realización del mejor esfuerzo de todos y cada uno de ellos, lo que ha redundado favorablemente en el funcionamiento de las instituciones así administradas.

¹² Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República Lic. Luís Echeverría Álvarez, sobre las reformas a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972.

G) El Infonavit como organismo de competencia nacional.

Se trata de un organismo 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 extienden a todas las industrias y ramas de la actividad económica, tanto de carácter federal como de carácter local.

El artículo 1º de la Ley del Infonavit señala, "...esta ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República."

H) El Infonavit como organismo fiscal autónomo.

Esta característica del Infonavit es la parte fundamental del presente estudio y requiere de un análisis más detallado que se realizará en los puntos siguientes a este capítulo, por lo tanto explicaré de forma breve por qué el ser un organismo fiscal autónomo forma parte de su naturaleza jurídica.

Desde el momento de creación del Instituto su Ley lo ha dotado de facultades fiscales, atendiendo a la experiencia del IMSS, 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; con el transcurso de los años y la experiencia acumulada que éstos han aportado, el artículo 30 de la Ley del Infonavit ha sido objeto de una gran cantidad de reformas, debido a que este precepto es la base de esas facultades en materia fiscal, en la actualidad el artículo citado señala que al Infonavit se le ha facultado en los términos del CFF para determinar en caso de incumplimiento, el monto de las aportaciones habitacionales y de los descuentos omitidos por los patrones, así como para señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan.

Con estas facultades de autoridad fiscal se ha intentado asegurar de una manera realmente expedita, por lo menos en teoría, el cumplimiento de las obligaciones patronales, garantizando con ello, la oportuna captación de los recursos necesarios para conseguir sus objetivos fundamentales.

En el proceso de adecuación del Infonavit como autoridad fiscal se modificaron diversos cuerpos normativos, como ejemplo está el CFF que entró en vigor el 1º de enero de 1983, incorporando en su artículo 2º el concepto de aportaciones de seguridad social terminando así con la polémica existente en cuanto a la naturaleza jurídica de éstas, expresando de forma clara que éstas formaban una nueva categoría dentro del género de las contribuciones.

2.2 Marco Jurídico del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

El Infonavit es un organismo público descentralizado que tiene como característica ser un organismo fiscal autónomo, encargado de administrar las aportaciones de seguridad social efectuadas por los sujetos obligados a enterar este tipo de contribuciones, ya que este organismo está facultado por un conjunto de ordenamientos legales y administrativos que regulan desde su creación hasta su desempeño en múltiples áreas, dada su importancia es necesario el análisis de cada una de ellas.

En esta parte del presente estudio enunciaré y analizaré las leyes que constituyen el marco jurídico del Infonavit, la CPEUM es la referencia principal en este punto, debido a la importancia de la reforma que se hizo al artículo 123; como complemento de estas modificaciones constitucionales, también se reformó la LFT, de la cual hago mención ya que detalla algunas características básicas del Infonavit.

Existen dos leyes que regulan su actividad como elemento de la administración pública descentralizada o paraestatal, como también se le conoce, estas son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, regulando la organización, estructuración y funcionamiento de éste organismo público.

En la materia Fiscal se encuentra el CFF y su Reglamento, de los cuales haré breve mención, pues el análisis conjunto de estos cuerpos normativos y la Ley del Infonavit, son parte de los siguientes capítulos de este trabajo, tan sólo los menciono en referencia al punto correspondiente de las aportaciones de seguridad social para dar una estructura adecuada al marco jurídico que sustenta al Infonavit

Por último, desglosaré la composición administrativa del Instituto, iniciando por su Ley, complementada por sus Reglamentos administrativos y su Estatuto Orgánico, lo cual considero es necesario para conocer la forma en que se desarrolla el funcionamiento interno y externo del mismo, lo cual permitirá determinar sus actividades en la materia fiscal.

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Carta Magna de nuestro país es la base fundamental de todo el ordenamiento jurídico nacional existente, en los artículos que la componen se plasmaron diversos derechos y obligaciones para los mexicanos, así como garantías sociales que con el transcurso del tiempo se han tenido que adecuar a las nuevas situaciones por las que atraviesa el país y sobre todo la población.

El Infonavit se relaciona de manera indirecta con el artículo 4 Constitucional, ya que en su quinto párrafo enuncia de forma general el derecho fundamental de las familias mexicanas expresándolo de la siguiente manera "...Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."

Es importante lo que se consagra en el texto de este párrafo, al contemplar el derecho de vivienda para todas las familias previniendo la creación de instrumentos para la consecución de este fin, así de esta forma la garantía social establecida en el texto constitucional se ha visto parcialmente cumplida, pues existen instrumentos para proporcionar vivienda a las familias, pero los recursos no son suficientes para satisfacer toda la demanda existente, en opinión del profesor Ignacio Burgoa, el derecho de toda familia de disfrutar de vivienda digna y decorosa, "...Está subordinado en cuanto a su goce y ejercicio, a las condiciones económicas y sociales que permitan su efectividad practica sin ellas tal derecho se antoja onírico o quimérico".¹³

El artículo 31 Constitucional, en su fracción cuarta determina que los mexicanos tienen como obligación, "...Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

El análisis de este precepto constitucional, origina diversas opiniones en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social debido a que ellas han sido objeto de discusiones acaloradas entre los doctrinarios y juristas. Considero que de forma indirecta este artículo forma parte del marco jurídico del Infonavit, al ser éste el encargado de administrar ese tipo de contribuciones, lo cual explicaré de forma detallada posteriormente.

El artículo 90 Constitucional consagra la forma en que se integra la administración pública federal, de la cual forma parte el Infonavit lo que se relaciona con otros ordenamientos legales reglamentarios de este precepto. El texto del artículo indica que "...La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías

¹³ BURGOA ORIHUELA. Ignacio, "*Las Garantías Individuales*", 23er edición, Ed. Porrúa, México, 1991, p.277.

de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”

La administración pública federal se estructura atendiendo a la relación que une a los entes que la integran directa o indirectamente con el poder ejecutivo federal, siendo entonces administración centralizada o paraestatal, en esta última forma de organización se encuentra el Infonavit definido como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica propia, regulando su actividad como parte de la administración pública federal por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales así como su Reglamento.

Debido a la reforma publicada en el DOF el 14 de febrero de 1972, del artículo 123 Constitucional, en su apartado “A”, fracción XII se pudo crear el Infonavit, estableciendo en los párrafos primero y segundo lo siguiente:

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

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas”.

La exposición de motivos de la iniciativa que presentó el Presidente Luis Echeverría Álvarez sobre las reformas a la fracción XII del apartado “A” del artículo 123 de la CPEUM en sus párrafos veinticuatro y veinticinco los cuales a la letra señalan que “...Con las soluciones a que dará lugar esta reforma habrán de lograrse sólidos avances dentro del programa social de la Revolución Mexicana. A un sistema limitativo sucederá otro generalizado, mecanismos que proveían originalmente la dotación en renta de las habitaciones serán reemplazados por otros que las otorgarán en propiedad y un sistema individualizado de obligaciones será sustituido por otro más dinámico y equitativo que repose sobre la contribución de todos los patrones.

Finalmente se habrá encontrado una fórmula de crecimiento económico que amplíe automáticamente la redistribución de los beneficios de la riqueza y creado una institución perdurable y de grandes alcances, capaz de hacer frente a los requerimientos del porvenir.”¹⁴

La reforma antes mencionada al artículo 123 Constitucional, trajo como consecuencia la adecuación necesaria a la LFT en materia habitacional, relacionando así éste otro ordenamiento jurídico con el Infonavit, con fundamento en lo señalado por el tercer y cuarto párrafo de la exposición de motivos de la iniciativa sobre reformas y adiciones a la citada ley en materia habitacional:

“La obligación de contribuir a este Fondo por parte de los patrones así como las modalidades mediante las cuales habrá de extenderse la posibilidad de que los trabajadores adquieran sus habitaciones, requiere entre otras medidas, reformar el

¹⁴ Exposición de motivos de la Iniciativa del C. Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez, sobre las reformas a la fracción XII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972.

título cuarto, capítulo tercero de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 97 y 110 del propio ordenamiento en los términos de la presente iniciativa.

Ella pretende facilitar el cumplimiento de la reforma constitucional que he propuesto por el establecimiento de normas claras, de carácter sustantivo, que fijen los derechos y las obligaciones que a las partes corresponden, previendo que las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del Fondo, se precisen en una ley específica”¹⁵

El párrafo catorce de la citada exposición de motivos estableció que, “...En el artículo 136 desaparece la división de fracciones, a fin de establecer que todos los patrones estarán obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, en los términos de la reforma constitucional que se ha iniciado. Asimismo, se precisa que esta obligación se cumplirá aportando al Fondo Nacional de la Vivienda un 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.”¹⁶

Los párrafos diecinueve y veinte especificaron que:

“Con objeto de evitar posteriores controversias y facilitar la recaudación, se precisa lo que habrá de entenderse por salario para el efecto de determinar la obligación empresarial de aportar recursos a este Fondo. El artículo 143 señala que, dentro del régimen que se establece las aportaciones patronales deberán hacerse sobre la base de la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

Se consideró igualmente conveniente determinar un tope máximo para el pago de las contribuciones, que será el equivalente a diez veces al salario mínimo general en la zona de que se trate. De este modo, los trabajadores de salarios más altos estarán incorporados al régimen, pero los patrones no tendrán obligación de

¹⁵ Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez, sobre reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional, publicadas el 24 de abril de 1972.

¹⁶ Ídem.

cotizar por ellos más allá del límite establecido, que variará gradualmente conforme a la elevación de los salarios mínimos y no hará por consiguiente necesario que se propongan reformas sucesivas a la Ley por este concepto. Además se obtendrá el financiamiento que los trabajadores podrán recibir de este Fondo siempre y cuando no alcance cuantías tales que excedan a su finalidad”.¹⁷

Por último en lo que a la exposición de motivos se refiere, en el párrafo veintidós se mencionó que:

“En los artículos 137, 138,139 y 140 se establecen los lineamientos generales para la organización y el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda”.¹⁸

Atendiendo a la importancia que tienen ciertos artículos de la LFT con la creación, administración y funcionamiento del Infonavit, considero necesaria su mención para dar un sustento a lo detallado por la exposición de motivos.

En el artículo 136 de la LFT se especifica además de la obligación que tienen los patrones de proporcionar vivienda a sus trabajadores el porcentaje que deben aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, “...Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.”

“Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones”, con fundamento en el artículo 138 del citado cuerpo normativo.

¹⁷ Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, sobre reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional, publicadas el 24 de abril de 1972.

¹⁸ Ídem.

2.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Ley ordena y organiza a la administración federal, conforme a lo establecido por el artículo 90 de la CPEUM y por lo tanto regula la actividad del Infonavit por ser parte integrante de la administración antes referida, en el rubro de la administración paraestatal. Así lo señala en su título primero "De la administración Pública Federal", capítulo único "De la administración Pública Federal", primer párrafo del artículo 1º, "...La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal."

El párrafo tercero detalla que, "...Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos; componen la administración Pública Paraestatal."

La descentralización administrativa es una forma de distribuir tareas, de llevar a cabo una división técnica del trabajo de la administración pública.¹⁹ En este sentido se analiza la relación del Infonavit con este cuerpo normativo, ya que la tarea encomendada al Instituto es importante para el gobierno central, por lo tanto requiere de la normatividad que establezca sus actividades como organismo público descentralizado.

El artículo 3 menciona la necesidad que tiene el Poder Ejecutivo Federal de auxiliarse, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, otorgándole el primer lugar a los organismos descentralizados.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional

¹⁹ Cfr. VALLADO MIGUEL. Fausto, "Principios Generales de la Administración Tributaria", Ed. Pac, México, 1986, p. 39.

del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal, así lo indica el artículo 9 de ésta Ley.

En el título tercero “De la Administración Pública Paraestatal” capítulo único “De la Administración Pública Paraestatal” el artículo 45, a la letra establece:

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

2.2.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Esta Ley es reglamentaria del artículo 90 de la CPEUM, pues tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal, fue publicada en el DOF 14 de mayo de 1986.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la administración pública federal, se sujetarán en primer término, a lo establecido por esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y en lo no previsto, atenderán a otras disposiciones según la materia que corresponda, así lo establece el párrafo segundo del artículo 1º de esta Ley.

Existe una relación directa entre la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que se determina en el artículo 2º de la primera que “...Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”

El funcionamiento, operación, desarrollo y control del Infonavit, respetando siempre su Ley de creación, se regulará por las disposiciones contenidas en la Ley en comento, de esta forma lo establece el primer párrafo del artículo 5, “...El

Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley”

Las entidades paraestatales gozan de autonomía de gestión para cumplir con sus objetivos y metas, establecidos en sus programas, por lo tanto tendrán una administración ágil y eficiente que estará sujeta a los sistemas de control señalados en la Ley y demás ordenamientos relacionados con la administración pública.

Los tratadistas del derecho administrativo han clasificado en diversos grupos a la descentralización, el Infonavit pertenece a uno de ellos, al conocido como descentralización pública por servicio, siendo esta la más importante.

El Estado a través de leyes ordinarias e inclusive por decreto del Ejecutivo Federal, como es el caso del Infonavit, crea organismos descentralizados para la prestación de determinados servicios.

Algunas características que corresponden a la descentralización pública por servicio son las siguientes:

1. Son organismos creados por Ley o Decreto del Ejecutivo Federal,
2. Tienen patrimonio propio,
3. Régimen Jurídico que las rige, así como un régimen fiscal al que están sujetos

4. Cuentan con patrimonio propio, domicilio, nombre propio y ámbito de competencia
5. Órganos de dirección, administración y representación,
6. Autonomía orgánica y técnica, con una estructura administrativa interna, y
7. Objeto y finalidad.”²⁰

Conforme a lo anterior expuesto y a lo consagrado en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los siguientes artículos detallan las características esenciales de los organismos descentralizados en cuanto a su administración se refiere.

Capítulo II “De los Organismos Descentralizados”, sección primera “Constitución, Organización y Funcionamiento”

“Artículo 14 .- Son Organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

III La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Artículo 17 .- La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.”

El Director General será designado por el Presidente de la República, según lo establecido por el primer párrafo del artículo 21 de la Ley en comento.

Para cuando sea necesario el acreditar la personalidad y facultades, de los miembros del órgano de gobierno, del secretario y prosecretario de éste, del

²⁰ GALINDO CAMACHO. Miguel, “Teoría de la Administración Pública”, Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 208 y 209.

director general y de los apoderados generales de los organismos descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados, consagrado lo anterior en el artículo 23 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El Registro Público de Organismos Descentralizados que se menciona en el precepto arriba citado, lo llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En forma general las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos, así lo establece el artículo 47.

Existe una relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 14 de febrero de 2003, en la cual se establecen los organismos descentralizados tanto sectorizados como no sectorizados, el Infonavit, pertenece al grupo de los organismos públicos no sectorizados esto indica que no hay una cabeza de sector que vigile y coordine su actividad.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales fue publicado en el DOF el 26 de enero de 1990.

“La operación de la entidades paraestatales se regirá por los programas sectoriales en cuya elaboración participen y, en su caso, por los programas institucionales que las mismas formulen y aprueben sus órganos de gobierno, en

congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.” Lo anterior se establece en el artículo 22 del Reglamento en estudio.

Para la evaluación de la gestión de las entidades deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas, distinguiendo en términos del artículo 31, a las entidades del servicio institucional, entre las cuales se encuentra el Infonavit, de las empresas públicas. Continuando con lo señalado por el artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual partiendo de su segundo párrafo el cual a la letra indica:

“Sin perjuicio de lo anterior, los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el desempeño de las entidades, deberán considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos.

Para los efectos de éste artículo, se entenderá por:

- I. Entidades del servicio institucional, aquellas que cumplan con una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional, y
- II. Empresas públicas, a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetará a criterios de rentabilidad financiera.”

2.2.4 Código Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación es el ordenamiento supletorio en materia fiscal que ha sido contemplado en la Ley del Infonavit, que le permitirá realizar la

mayoría de sus actos como organismo fiscal autónomo ya que en él se establecen los elementos de carácter general que han de regular la materia, las atribuciones y facultades que tienen las autoridades fiscales y los conceptos y hechos que generan la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos.

Para el estudio del Infonavit, en esta parte de su marco jurídico basta con relacionarlo a las aportaciones de seguridad social, que son el tipo de contribuciones que el Instituto tiene la tarea de administrar y que a su vez en el ejercicio de sus facultades como organismo fiscal autónomo puede exigir.

El carácter fiscal del Infonavit se establece en el artículo 30 de su Ley de creación y en el Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como organismo fiscal autónomo.

En el artículo 2 del CFF se clasifican los tipos de contribuciones, definiendo a su vez cada una de ellas, en el siguiente orden:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

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

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 1o.”

El Reglamento del CFF tendrá una aplicación supletoria en actos que realice el Infonavit al ejercer sus facultades de comprobación y en aquellos que tengan como fin el cobro de los créditos fiscales mediante el procedimiento administrativo de ejecución, por lo tanto la mención en éste punto de la investigación es tan sólo de referencia ya que en el cuarto capítulo desarrollo las facultades fiscales del Instituto.

2.2.5 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus Reglamentos.

La Ley del Infonavit y sus Reglamentos respectivos establecen los lineamientos jurídico-administrativos que estructuran al Instituto y los órganos que lo conforman,

así como su actividad bajo el carácter de organismo fiscal autónomo y la operación del sistema de financiamiento que conduce en favor de los trabajadores ante él inscritos.

La ley del Infonavit es de utilidad social y de observancia general en toda la República, por esta última característica, el Infonavit despliega en todo el país su actividad, buscando conseguir los fines para los cuales fue creado, de acuerdo a lo señalado en el artículo 1º.

En el artículo 2 se establece que, "...Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con domicilio en la Ciudad de México."

Por la denominación que se hace en éste artículo, referente a ser un organismo de servicio social, se ha cuestionado el carácter de organismo público descentralizado que tiene el Infonavit, es por eso necesaria la reforma al citado precepto, para que se ubique definitivamente como entidad integrante de la Administración Pública Federal.

Los objetivos del Infonavit están consagrados en el artículo 3 el cual de manera textual los enuncia en el siguiente orden:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,
 - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
 - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adjudicadas en propiedad por los trabajadores; y

IV. Lo demás a que se refiere la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece.”

El artículo 5 de la Ley del Infonavit enlista el patrimonio del Instituto integrado de la siguiente forma:

“I. Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal,

II. Con las cantidades y comisiones que obtenga por los servicios que preste, los cuales se determinarán en los términos de los reglamentos respectivos;

III. Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;

IV. Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y

V. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refiere este artículo.

Las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores.”

2.3 Organización administrativa del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El artículo 6 de la Ley del Infonavit fue reformado mediante decreto publicado en el DOF el 1 de junio de 2005, en el se establecen los órganos del Instituto en el siguiente orden: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Comité de Auditoría, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades, el Comité de Transparencia y Acceso a la Información y las Comisiones Consultivas Regionales.

- La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, integrada en forma tripartita por cuarenta y cinco miembros, designados conforme a lo establecido por el artículo 7 de la Ley del Infonavit y por el artículo 1 del Reglamento de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al cual me referiré a partir de éste punto como el Reglamento de la Asamblea, publicado en el DOF el 8 de enero de 1973, en el siguiente orden:

“Quince por el Ejecutivo Federal,
Quince por las organizaciones nacionales de trabajadores, y
Quince por las organizaciones nacionales patronales.

Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Los miembros de la Asamblea General durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quien los designe.”

El artículo 9 de la Ley del Instituto establece que “...La Asamblea General deberá reunirse por lo menos dos veces al año.”

En referencia a lo arriba citado, el capítulo II “De las sesiones”, del Reglamento de la Asamblea, en el artículo 3 consagra que “...la Asamblea General tendrá cada

año dos sesiones ordinarias. La primera se celebrará dentro de los cuatro primeros meses del año y la segunda dentro de los tres últimos. El Consejo de Administración señalará el lugar y la fecha de la sesión correspondiente."

Lo anteriormente señalado por el artículo de la Ley del Infonavit y por el respectivo del Reglamento de la Asamblea se contraponen a lo indicado en el primer párrafo del artículo 20 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ya que en éste se determina que el órgano de gobierno o su equivalente, siendo en este sentido la Asamblea General del Instituto, se reunirá con la periodicidad que se señale en el Estatuto Orgánico sin que pueda ser menor de 4 veces al año, a su vez en el Estatuto Orgánico del Infonavit no señala nada referente al número de sesiones de la Asamblea General, por lo tanto se atiende a lo consagrado por su Ley y por el Reglamento de la Asamblea, derivando de esto, un punto de revisión que tendría que ser adecuado conforme al citado precepto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, debido a que ésta Ley forma parte del marco jurídico del Infonavit.

Las sesiones de la Asamblea General serán presididas en forma rotativa, en el orden que establece el artículo 7 por el miembro que cada una de las representaciones designe.

La Asamblea General cuenta con atribuciones y facultades, éstas se enlistan en el artículo 10 de la Ley del Infonavit, de la siguiente forma:

I. 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.

Aprobar el plan financiero a cinco años y sus actualizaciones.

II. Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros dictaminados por el auditor externo y aprobados por el Consejo de Administración, que resulten de la operación en el último ejercicio y el informe de actividades de la Institución.

- III. Decidir señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto;
- IV. Aprobar las Reglas de Operación de los Órganos del Instituto; así como el Estatuto Orgánico del mismo y ordenar al Director General su expedición.
- V. , VI., VII., estas fracciones están derogadas.
- VIII. Aprobar las políticas de crédito;
- IX. Aprobar el Código de Ética del Instituto y ordenar al Director General su expedición.
- X. Aprobar normatividad en materia de transparencia y acceso a la información y ordenar al Director General su expedición.
- XI. Designar a propuesta de la Comisión de Vigilancia a los miembros del Comité de Transparencia y Acceso a la Información y de la Comisión de Inconformidades;
- XII. Conocer los informes que le presente el Comité de Auditoría, así como los dictámenes de la Comisión de Vigilancia sobre la situación que guarda el sistema de control interno del Instituto;
- XIII. Ratificar los nombramientos y remociones de los integrantes del Comité de Auditoría, y
- XIV. Las demás a que se refiere la presente Ley y las necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto, que no se encuentren encomendadas a otro órgano del mismo. ²¹

Consejo de Administración.

El Consejo de Administración está integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General en la forma siguiente: cinco a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, cinco a propuesta de los representantes de los trabajadores y cinco a propuesta de los representantes patronales, ante la misma Asamblea General. Por cada consejero propietario se designará un suplente.

²¹ Este artículo fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio de 2005.

Los miembros del Consejo de Administración no lo podrán ser de la Asamblea General con fundamento en el artículo 12 de la Ley del Infonavit, y en lo relativo a la integración del mismo, por el artículo 1 del Reglamento del Consejo de Administración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, refiriéndome desde éste punto a él como el Reglamento del Consejo.

Los consejeros durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto.

La solicitud de remoción que presente el Sector se hará por conducto del Director General.

En tanto se reúne la Asamblea General, los consejeros cuya remoción se haya solicitado, quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones.

El Consejo de Administración sesionará por lo menos una vez al mes de conformidad con el artículo 15 de la Ley del Infonavit.

Las atribuciones y facultades del Consejo de Administración son las consagradas por el artículo 16 de la Ley del Infonavit; es necesario resaltar que éste precepto fue reformado mediante Decreto publicado en el DOF el 1º de junio de 2005.

I. 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 I;

II. 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;

III. Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto;

IV. Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, el plan financiero a cinco años y sus actualizaciones, así como los estados financieros, dictaminados por el Auditor Externo aprobados por el Comité de Auditoría y el informe de actividades formulados por la Dirección General;

V. Presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación, las reglas de Operación de los Órganos del Instituto y el Estatuto Orgánico del mismo;

VI. A propuesta del Director General aprobar los nombramientos del personal directivo y los delegados de conformidad con el Estatuto Orgánico del Instituto. Asimismo, aprobar las bases para el establecimiento, organización y funcionamiento de un sistema permanente de profesionalización y desarrollo de los trabajadores del Instituto;

VII. Aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del 0.55% de los recursos totales que maneje.

Los gastos de administración, operación y vigilancia serán las erogaciones derivadas del manejo y control del Fondo Nacional de la Vivienda, así como las de recuperación de los créditos que otorgue el Instituto.

El Consejo de Administración deberá someter a dictamen de auditores externos el ejercicio de presupuesto de gastos, previamente a que lo presente a la Asamblea General para su aprobación;

VIII. 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;

IX. Proponer para su aprobación a la Asamblea General las políticas de crédito y aprobar las reglas para su otorgamiento, así como la normatividad en materia de control interno.

A propuesta del Director General, aprobar los castigos y quebrantos derivados de los créditos, las políticas de riesgos, así como las de adquisición de bienes y

prestación de servicios, y cualquiera otra que sea necesaria para el cumplimiento de los objetivos del Instituto;

X. Determinar la tasa de interés que generará el saldo de la subcuenta de vivienda en los términos del artículo 39;

XI. 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. Dichas reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal e instrumentos de la Banca de Desarrollo;

XII. Resolver sobre las circunstancias específicas no previstas en la presente Ley y en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en relación a las subcuentas del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro. Con fines de coordinación, en la elaboración de las resoluciones que se adopten conforme a esta fracción, el Consejo escuchará previamente la opinión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Dichas resoluciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior, es sin perjuicio de las facultades que, en relación con dichas cuentas, correspondan a la citada Comisión o a otras autoridades del sistema financiero de conformidad con lo previsto en otras disposiciones legales;

XIII. Previo dictamen de la Comisión de Vigilancia, designar y remover a los miembros del Comité de Auditoría y someterlos a la ratificación de la Asamblea General;

XIV. Conocer y aprobar los informes que le presente el Comité de Auditoría, así como los dictámenes de la Comisión de Vigilancia, sobre la situación que guarda el sistema de control interno del Instituto, para la determinación de las medidas procedentes;

XV. Evaluar la opinión que le envíe la Comisión de Vigilancia sobre los informes remitidos por el Comité de Auditoría;

XVI. Conocer la opinión que le envíe la Comisión de Vigilancia sobre los informes presentados por cualquiera de las diferentes áreas de la Administración;

XVII. A propuesta del Comité de Auditoría, designar o remover al Auditor Externo;

- XVIII. Designar o remover al Auditor Interno a propuesta del Comité de Auditoría; éste lo escogerá de una terna propuesta por el Director General;
- XIX. Aprobar la normatividad que derive de la presente Ley, salvo aquella que se encuentre reservada expresamente para aprobación de la Asamblea General;
- XX. Interpretar para efectos administrativos la presente Ley;
- XXI. Establecer los comités que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y
- XXII. Las demás que le señale la Asamblea General o se desprendan de la presente Ley.”

El Reglamento del Consejo en su artículo 23 dicta que para el cumplimiento de las atribuciones y funciones a que se refiere el artículo 16 de la Ley del Infonavit, el Consejo podrá formar comisiones especiales de carácter temporal con algunos de sus miembros.

Comisión de Vigilancia.

La Comisión de Vigilancia se integra con nueve miembros designados por las representaciones de los patrones, de los trabajadores y del Gobierno Federal, cada una propondrá el nombramiento de tres de ellos ante la Asamblea General.

Los miembros de esta Comisión, no podrán serlo de ningún otro Órgano del Instituto.

La Comisión de Vigilancia sesionará por lo menos una vez al mes, será presidida en forma rotativa, en el orden en que las representaciones propusieron el nombramiento de sus miembros, ocupando el primer lugar los señalados por el Ejecutivo Federal, posteriormente las organizaciones nacionales de trabajadores y por último las organizaciones nacionales patronales.

Los miembros de la Comisión de Vigilancia durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los haya propuesto.

La solicitud de remoción, se hará por conducto del Director General.

En tanto se reúne la Asamblea General, los miembros de la Comisión de Vigilancia cuya remoción se haya solicitado, quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones y el suplente tomará su lugar, hasta que lo determine la Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia tendrá las atribuciones y facultades contenidas en el artículo 18 de la Ley del Infonavit, que fue reformado recientemente, mediante Decreto publicado en el DOF el 1º de junio de 2005, para quedar de la siguiente manera:

- I. Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto;
- II. Proponer para la aprobación de la Asamblea General el Código de Ética del Instituto;
- III. Vigilar que los integrantes de los Órganos del Instituto actúen conforme a la normatividad aplicable y con apego al Código de Ética del Instituto;
- IV. Informar, una vez al año, a la Asamblea General sobre el funcionamiento de los Órganos del Instituto;
- V. Proponer a la Asamblea General la designación o remoción de los miembros del Comité de Transparencia y Acceso a la Información y de la Comisión de Inconformidades;
- VI. Vigilar la actuación del Comité de Transparencia y Acceso a la Información y de la Comisión de Inconformidades;
- VII. En los casos que a su juicio lo amerite, convocar a Asamblea General;
- VIII. Enviar al Consejo de Administración su opinión sobre el informe periódico que le remita el Comité de Auditoría;
- IX. Emitir dictamen sobre el informe que le remita el Comité de Auditoría en relación a la situación que guarda el sistema de control interno del Instituto, para su presentación al Consejo de Administración o a la Asamblea General;

X. Enviar al Consejo de Administración su opinión sobre el informe que le presente mensualmente cualquiera de las diferentes áreas de la Administración, y

XI. Dictaminar la propuesta para el nombramiento y remoción de los miembros del Comité de Auditoría.

La Comisión de Vigilancia podrá solicitar la opinión de terceros para el adecuado desempeño de sus funciones.”

El artículo 20 de la Ley del Infonavit establece que “...La Comisión de Vigilancia presentará ante la Asamblea General, un dictamen sobre los estados financieros de cada ejercicio social del Instituto, acompañado del dictamen del auditor externo; para cuyo efecto les serán dados a conocer, por lo menos treinta días antes de la fecha en que se vaya a celebrar la Asamblea General correspondiente.”

Respecto a la designación del auditor externo, la reforma publicada en el DOF el 1º de junio de 2005 a la Ley del Infonavit en lo correspondiente al artículo 19, establece que éste será designado por el Consejo de Administración de entre tres candidatos propuestos por el Comité de Auditoría y no podrá ocupar el cargo por más de cinco años. Anteriormente la Comisión de Vigilancia era la que designaba al Auditor Externo.

Director General.

El Director General es 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 con experiencia técnica y administrativa.

Las atribuciones y facultades del Director General previstas en el artículo 23 de la Ley del Infonavit, que fue reformado mediante Decreto publicado el 1º de junio de 2005 en el DOF, son:

"I. 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 para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje así como otorgar y revocar poderes generales o especiales.

Las facultades que correspondan al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, de conformidad con el artículo 30 de esta Ley, se ejercerán por el Director General y el demás personal que expresamente se indique en el Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia de facultades como organismo fiscal autónomo.²²

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

III. Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración;

IV. 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;

V. 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;

VI. Presentar a la consideración del Consejo de Administración un informe mensual sobre las actividades del Instituto;

VII. Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los programas de créditos a que se refiere la fracción II del Artículo 42, a ser otorgados por el Instituto.

²² He resaltado en negritas la reforma de éste artículo, ya que anteriormente establecía que las facultades que corresponden al Infonavit en su carácter de organismo fiscal autónomo, serían ejercidas por el Director General, el Subdirector General Jurídico y de Fiscalización, los Delegados Regionales y el demás personal que se indicara expresamente en el Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como organismo fiscal autónomo.

VIII. Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones;

IX. Después de ser aprobado por la Asamblea General, enviar al Congreso de la Unión, durante el mes de octubre de cada año, un informe sobre la situación financiera, patrimonial y operativa que guarda el Instituto, y

X. Las demás que le señalen ésta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

La Ley del Infonavit consagra las figuras de dos Directores Sectoriales que conforme lo establece el artículo 24, será la Asamblea General, a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, la que nombrará a éstos, uno por cada sector, que tendrán como función el enlace entre el Sector que representan y el Director General. Los Directores Sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo de Administración, con voz pero sin voto.

El Director General y los Directores Sectoriales no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia.

Comisión de Inconformidades.

El artículo 25 de la Ley del Infonavit también fue reformado mediante el Decreto de fecha 1º de junio de 2005, señalando respecto a la integración de la Comisión de Inconformidades, anteriormente conocida como Comisión de Inconformidades y de Valuación, que ésta será "...en forma tripartita con un miembro por cada representación, designados por la Asamblea General y durarán en su cargo seis años.

Por cada miembro propietario se designará un suplente."

Referente a las facultades y funciones de ésta Comisión, "...conocerá de las reclamaciones que reciba por parte de patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, cuando a juicio de éstos hubiesen recibido un tratamiento incorrecto, injusto o negligente y se asegurará de su debida atención, en los términos de la normatividad correspondiente.

La Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios; en los términos de la normatividad correspondiente y con sujeción a los criterios que sobre el particular, establezca la Comisión de Vigilancia.

La Comisión conocerá 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 de la normatividad respectiva, la Comisión presentará un dictamen sobre las mismas a la Comisión de Vigilancia, que resolverá lo que a su juicio proceda,"

La Comisión de Inconformidades es la encargada de conocer y resolver el recurso de inconformidad o la controversia sobre valuación con fundamento en el artículo 52 de la Ley del Infonavit, el cual a la letra señala "...En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

El Reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo."

Comisiones Consultivas Regionales y Delegaciones Regionales.

Las Comisiones Consultivas Regionales, se integran en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General. Su funcionamiento se determinará conforme al Reglamento que para tales efectos apruebe la propia Asamblea, de esta manera lo consagra el artículo 26 de la Ley de Infonavit.

Las atribuciones y funciones de las Comisiones Consultivas Regionales están contenidas en el artículo 27 de la Ley del Infonavit y éstas son:

I. 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;

II. Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones;

III. Las de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales; y

IV. Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General.”

El artículo 6 del Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al cual me referiré como el Reglamento de las Comisiones, amplía las atribuciones y funciones de estas Comisiones.

En lo referente a las Delegaciones Regionales, el Reglamento de las Comisiones en el artículo 27 de forma textual indica que:

“El Consejo de Administración a propuesta del Director General, resolverá sobre la creación, modificación y supresión de las Delegaciones Regionales, señalando su jurisdicción y lugar de residencia”

Con fundamento en el artículo 28 del Reglamento de las Comisiones, “...las Delegaciones Regionales son órganos revestidos de facultades delegadas por la Dirección General y las Subdirecciones Generales, en el ámbito de su competencia, las cuales ejercerán en representación del Instituto, en la circunscripción territorial que se les asigne.”

Los titulares de las Delegaciones Regionales, representarán al Instituto, dentro de su jurisdicción, en términos del acuerdo de delegación de facultades que expida el Director General, a su vez ejercerán las facultades que correspondan al Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo, conforme a lo dispuesto por el Reglamento Interior del Instituto en dicha materia, según lo consagrado en la fracción V del artículo 33 del Reglamento de las Comisiones. Es necesario el fortalecer la estructura de las Delegaciones Regionales, ya que "...De 1984 a la fecha, se ha contado con un promedio de cuatro elementos humanos por Estado de la República (Delegaciones Regionales del Infonavit), para llevar a cabo tales funciones fiscalizadoras."²³

Previo al análisis del Estatuto Orgánico del Infonavit he de precisar lo siguiente, la estructura administrativa interna del Instituto fue modificada mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a su Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio de 2005, en el artículo Segundo Transitorio se impone al Infonavit el implementar lo previsto por el Decreto a más tardar el 31 de julio del presente año, lo cual derivará en las adecuaciones necesarias a las normas de carácter secundario que regulan las funciones y facultades de los órganos del Infonavit, es decir a los Reglamentos y a su Estatuto Orgánico.

Atento a lo anterior, es necesario estar pendiente a las adecuaciones que tendrán que aplicarse al Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como organismo fiscal autónomo, ya que fue reformado el tercer párrafo de la fracción I del artículo 23 de la Ley del Infonavit y a los diversos ordenamientos que integran su marco jurídico interno.

²³ CÁRDENAS GUTIÉRREZ. Carlos. *"Estudio práctico sobre SAR, AFORES y SIEFORES"*, 9ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 1999, p.33.

Estatuto Orgánico del Infonavit.

El Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al cual me referiré como Estatuto Orgánico desde éste punto, establece en el artículo 1 las atribuciones y funciones del Director General, como autoridad ejecutiva, destacando la fracción II en la cual se indica que ejercerá las facultades y atribuciones que corresponden al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, conforme a lo señalado en los artículo 23 y 30 de la Ley del Infonavit.

En los artículos 2 y 3 se dispone lo respectivo a la asesoría, personal técnico y administrativo con el cual podrá contar la Dirección General, para la atención de los asuntos que le sean competentes.

En los artículos 4 y 5 se regulan las atribuciones y funciones que les ha otorgado la Ley del Infonavit a las Direcciones Sectoriales, ya que éstas constituyen el enlace entre el sector que representan y el Director General.

La Secretaría General fungirá como unidad de apoyo a los órganos colegiados y tendrá a su cargo las Secretarías de la Asamblea General, del Consejo de Administración, de la Comisión de Vigilancia, así como todos aquellos comités, comisiones y subcomisiones que se deriven de éstos, con las atribuciones y funciones que establezcan los Reglamentos de dichos órganos de conformación tripartita, fundado lo anterior en el artículo 6 del Estatuto en comento.

Asimismo la Secretaría General fungirá como unidad de enlace entre la Dirección General y las Comisiones Consultivas Regionales.

El artículo 10 dispone que "...para el cumplimiento de los objetivos, atribuciones y funciones de sus órganos, el Instituto contará con las Subdirecciones Generales de Crédito, de Administración de Cartera, Jurídica y de Fiscalización, de

Recaudación Fiscal, Técnica, de Innovación y Calidad, de Planeación y Finanzas y de Delegaciones.”

Las citadas Subdirecciones Generales serán conducidas en sus actividades por la Dirección General, en el marco jurídico consagrado en el Estatuto Orgánico, previsto por los artículos 11 y 12 del mismo.

En el artículo 13 se regula la Subdirección General de Crédito, que entre sus funciones esta el asegurar que los sistemas de otorgamiento de crédito respondan adecuadamente a los requerimientos de operación en todas sus fases, ofrecer al derechohabiente alternativas innovadoras para solicitar y tramitar su crédito, proponer al Consejo de Administración las innovaciones y mejoras a las distintas alternativas de crédito, para ejecutarlas y satisfacer las necesidades de los diferentes grupos de derechohabientes del Instituto, proporcionar a la Subdirección General de Planeación y Finanzas la información del área de su competencia para la elaboración del Programa Anual de Financiamientos del Instituto, así como difundir y dar cumplimiento a la normatividad y procedimientos emitidos con base en los planes institucionales de calidad por citar algunas.

La Subdirección General de Administración de Cartera, con fundamento en el artículo 14 del Estatuto Orgánico, tiene entre otras funciones las siguientes, registrar, operar, supervisar y controlar la cartera de créditos, una vez que éstos hayan sido otorgados y hasta su liquidación definitiva. Las funciones sustantivas a considerar son, la conciliación de cifras contables con las áreas con quienes se interactúa; aplicación de pagos; análisis de amortización; generación y envío de estados de cuenta y comunicación a acreditados; evaluación de la cartera, atención a acreditados y resolución de quejas y aclaraciones; recuperación y cobranza judicial y extrajudicial; emitir oportunamente los Avisos de Suspensión de la Retención cuando el crédito haya sido liquidado, traspasado o cancelado y, en general, funciones relacionadas con los créditos que se encuentran en administración; coordinar y dar seguimiento con el Área de Fiscalización, a las

metas de cobranza de empresas omisas y también establecer el control de los programas para la devolución y compensación de las cantidades pagadas en exceso por amortizaciones de crédito al Fondo Nacional de la Vivienda, etc.

Sobre la Subdirección General Jurídica y de Fiscalización el artículo 15 enlista sus facultades, dentro de las cuales destacan para el presente estudio las siguientes:

I. Representar legalmente al Instituto en toda clase de convenios, contratos o actos jurídicos que conforme a las instrucciones o poderes generales o especiales le otorgue la Dirección General, así como llevar el registro y control de los mismos;

IV. Ejercer las atribuciones que corresponden al Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo, conforme a lo dispuesto por los artículos 23, 30 y 55 de su Ley y en los términos que establezcan los Reglamentos Internos del Instituto en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo y el de Imposición de Multas por Infracción a las disposiciones de la Ley, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de marzo de 1998;

VII. Establecer las normas de los programas para la devolución y compensación de las cantidades pagadas en exceso de las aportaciones y amortizaciones de crédito, al Fondo Nacional de la Vivienda;

XI. Suscribir convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto Mexicano del Seguro Social y demás autoridades fiscales locales, para coadyuvar en la función recaudatoria del Instituto;

XII. Determinar los lineamientos y establecer los procedimientos para controlar los recursos administrativos y juicios de carácter fiscal en que el Instituto sea parte;

XIII. Defender los intereses del Instituto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y ante el Poder Judicial de la Federación en su carácter de organismo fiscal autónomo;

XIV. Asesorar en materia jurídica a la Subdirección General de Administración de Cartera, en lo referente a programas de abatimiento de la cartera vencida, fijando los lineamientos y criterios a seguir en esta materia;

XV. Llevar el control de los poderes que otorgue el Director General, en términos del artículo 23 fracción I de la Ley del Infonavit, a los funcionarios del Instituto o

terceros que autorice el Consejo de Administración, así como las revocaciones de dichos poderes;

XVI. Normar y supervisar la función jurídica de las delegaciones regionales, así como normar la correspondiente a fiscalización;

XVII. Revisar y sancionar la reglamentación interna y normatividad en el ámbito de su competencia que se someterá a los órganos colegiados del Instituto para su aprobación;

XIX. Intervenir con la representación del Instituto en los juicios y conflictos jurídicos en los que éste sea parte;

XX. Diseñar la política de contratación y caución de despachos externos que en representación del Infonavit intervengan en litigios en los que el Instituto sea parte o tenga algún interés, vigilando que se apeguen en todo momento a los intereses institucionales;

XXI. Difundir y unificar los criterios jurídicos en la aplicación de las normas que rigen al Instituto y actuar como órgano de consulta respecto a ellas;

XXII. Formular y someter a la Dirección General las propuestas de proyectos de ley, reglamentos, reglas generales, instructivos, acuerdos y circulares, relativos a las actividades del Instituto;"

Sobre la Subdirección General de Recaudación Fiscal, el Estatuto Orgánico a la letra establece:

"Artículo 16. La Subdirección General de Recaudación Fiscal tendrá a su cargo las siguientes funciones:

I. Verificar el sistema de administración de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, depositadas en las subcuentas de vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como de los descuentos patronales para la amortización de los créditos, a fin de detectar las posibles omisiones para requerir su pago;

- II. Establecer el control de los programas para la devolución y compensación de las cantidades pagadas en exceso de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda;
- III. Coordinarse con las autoridades reguladoras y con los participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en términos de la Ley del Infonavit, en la elaboración de los lineamientos o procedimientos respecto de la operación de los fondos de la Subcuenta de Vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores administradas por las Afores;
- IV. Coordinar la operación de fiscalización del Infonavit con otras entidades, dentro del marco legal aplicable;
- V. Supervisar la función de fiscalización de las delegaciones regionales;
- VI. Administrar la entrega de los depósitos en el Fondo Nacional de la Vivienda;
- VII. Establecer procedimientos internos para los asuntos de su competencia;
- VIII. Difundir y dar cumplimiento a la normatividad y procedimientos emitidos con base en los planes institucionales de calidad;
- IX. Elaborar y proponer programas de capacitación e intercambio para el personal, en lo relativo a las funciones de su competencia, y
- X. Las demás que le señalen las disposiciones normativas institucionales y, en general, todas aquellas cuestiones relativas al cumplimiento de los objetivos del Instituto, que sean afines con las fracciones que anteceden y que le encomiende el Director General.”

Las funciones de la Subdirección General Técnica, están consagradas en el artículo 17 del Estatuto Orgánico, entre las que destacan, normar, controlar, evaluar y vigilar las acciones para la evaluación técnica de los proyectos ejecutivos y el desarrollo de los programas de construcción de vivienda financiada por el Instituto a través del sistema de subastas, así como, administrar y promover la vivienda institucional con la demanda, a través de organismos, empresas e instituciones en la materia.

La Subdirección General de Innovación y Calidad, funcionará principalmente para elaborar y aplicar la normatividad que garantice que los servicios del Instituto

cumplan con las más estrictas normas de calidad, transparencia, eficiencia y bajo costo, a través de la mejora continua e innovación de los sistemas y los procesos; también coordinará con las empresas concesionarias para operar la Base de Datos Nacional SAR los sistemas de información que hagan posible el intercambio adecuado de datos entre ambas Instituciones, así como su homologación.

La Subdirección General de Planeación y Finanzas, fundamenta sus funciones en el artículo 19 del Estatuto Orgánico, entre las que destacan ser la encargada de formular y dar seguimiento a los planes y programas, así como de administrar la subcuenta de vivienda y los recursos financieros del Instituto; formular y administrar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, en los términos y plazos señalados por la Ley del Infonavit, así como controlar la asignación y aplicación de los recursos del Instituto; es muy importante el señalar que ésta realizara los cálculos necesarios para que la Dirección General someta a la aprobación del Consejo de Administración los remanentes de operación, estimado y definitivo de cada ejercicio que deberán aplicarse al pago de intereses a las subcuentas de vivienda de los derechohabientes.

La Subdirección General de Delegaciones, con fundamento en el artículo 20 del Estatuto en cita, determina que entre sus facultades están la de supervisar las actividades de las delegaciones regionales del Instituto, así como realizar evaluaciones periódicas de la operación de las mismas cumpliendo con los objetivos y programas institucionales, también vigilará que las delegaciones cumplan en tiempo y forma con el envío de información que permita la toma de decisiones ágiles y oportunas.

El artículo 21 del Estatuto Orgánico consagra que la Coordinación de Comunicación Social depende directamente del Director General; entre sus funciones están las de proporcionar a los medios de comunicación colectiva la información sobre las actividades institucionales y coordinar la edición de las publicaciones del Instituto.

La Contraloría Interna dependerá del Director General, así lo establece el artículo 22 del Estatuto Orgánico, entre sus funciones se encuentran el vigilar que las inversiones y las operaciones del Instituto se apeguen estrictamente a la normatividad institucional, así como tramitar y atender las quejas y denuncias que se presenten con motivo de los actos de funcionarios y empleados del Instituto.

Los artículos 23, 24 y 25 del Estatuto en análisis, regulan a las Delegaciones Regionales, definiéndolas como órganos revestidos de facultades delegadas por la Dirección General y las Subdirecciones Generales en el ámbito de su competencia, las cuales se ejercerán en representación del Instituto en la circunscripción territorial que se les asigne, "...Para el mejor cumplimiento de los objetivos del Instituto, las funciones operativas se desconcentrarán a las delegaciones, conforme a los lineamientos establecidos en el reglamento respectivo.

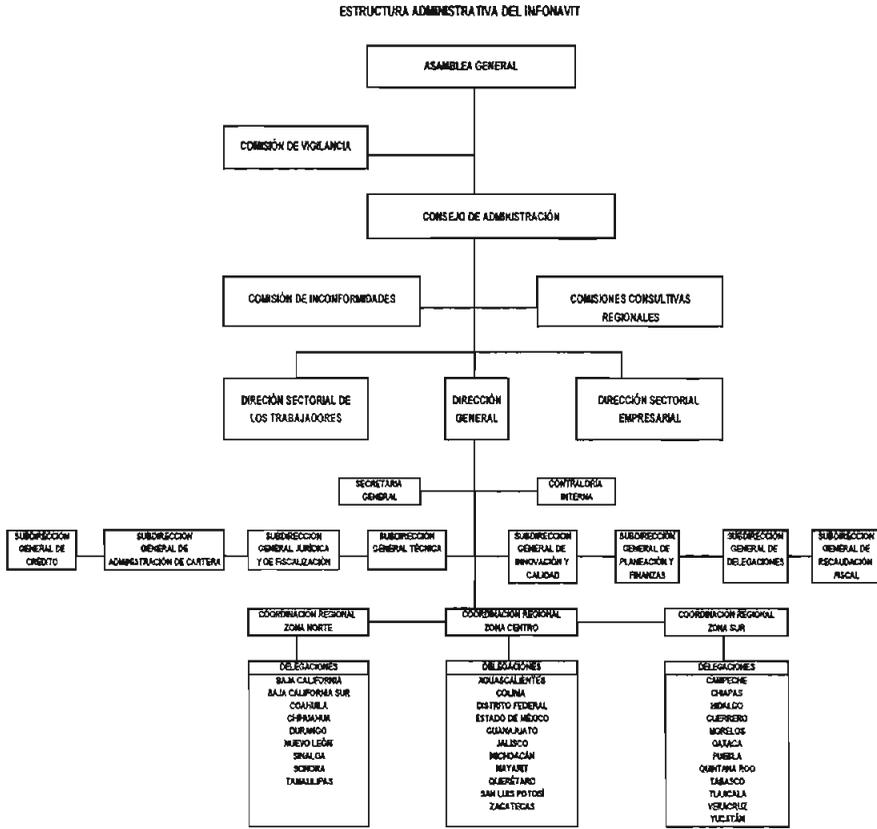
Para articular y coordinar las actividades de las Delegaciones Regionales, el Instituto contará con la Subdirección General de Delegaciones."

Referente a la delegación de facultades en materia fiscal relacionada a las Delegaciones Regionales, el 25 de febrero de 1999 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial en la que los Delegados Regionales, Representantes de la Dirección General y el Coordinador del Distrito Federal ejercerán sus atribuciones en materia fiscal.

En el artículo 26 del Estatuto Orgánico, se consagra el establecimiento de Comités Internos, los cuales serán determinados por el Director General, con carácter temporal o permanente para el mejor cumplimiento de los fines del Instituto.

Debido a las reformas que se han efectuado a la Ley del Infonavit, es necesario que se adecue el marco jurídico interno del Instituto, lo cual permitirá establecer de manera precisa las atribuciones y funciones de cada una de las áreas de primer nivel que conforman la estructura general del mismo

En el siguiente organigrama se desarrolla la estructura administrativa del Infonavit:



Capítulo III.- Historia y características de las aportaciones de Seguridad Social relacionadas con el Infonavit.

3.1 Evolución histórica y jurídica de las aportaciones de seguridad social en México (IMSS e INFONAVIT).

Las aportaciones de Seguridad Social han tenido un desarrollo especial en la historia de nuestro país, en sus Instituciones y en el ámbito jurídico; es necesario establecer dos momentos fundamentales sobre las mismas, el primero se dio cuando se crearon los organismos encargados de su administración y el segundo se refiere al momento en el cual se les reconoció como una nueva categoría dentro de las contribuciones. Los organismos encargados de administrar las cuotas o aportaciones son el Instituto Mexicano del Seguro Social, al cual por fines prácticos, me he referido como IMSS, y el Infonavit.

Ya que el IMSS, fue el pionero en cuanto a la categoría de organismo fiscal autónomo, es necesaria una breve reseña de su evolución histórica y jurídica.

El Instituto Mexicano del Seguro Social.

El autor Ignacio Carrillo Prieto, en su obra "Derecho de la Seguridad Social" señala lo siguiente respecto del IMSS, "...La Constitución Mexicana de 1917 proclamó originalmente un seguro social voluntario. En 1929 fue modificado el texto constitucional, considerando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social."²⁴

El 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social.

Retomando lo citado por el mencionado autor sobre la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social en donde se explicó que "...para la organización y

²⁴ CARRILLO PRIETO. Ignacio, "Derecho de la Seguridad Social", 1ª edición, Ed. McGrawHill, México, 1997, p. 27.

administración del sistema, se crea una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio. Se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece, respecto del centralizado, ventajas de consideración, entre las que se encuentran: primero, una mejor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización; segundo, la democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento, intervenir en su manejo; tercero, atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y cuarto, inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.”²⁵

El IMSS cobraría cuotas para prestar sus servicios adecuadamente, en un principio estas cuotas no eran consideradas como fiscales ya que conforme a lo descrito en la exposición de motivos y en su Ley de creación, éstas tendrían el carácter de títulos ejecutivos. El autor José Jesús Rodríguez Tovar en su libro *Derecho Mexicano de la Seguridad Social* indica que “...El documento que contenía la liquidación de las cuotas del Seguro Social fue considerado originalmente como título ejecutivo de conformidad con el artículo 135 de la Ley del Seguro Social de 1943: El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo...”

“...Se ha establecido que los títulos donde consta la obligación de pagar cuotas tendrán el carácter de ejecutivos, para hacer más rápido el procedimiento de exigibilidad y no sufra quebrantos la Institución del Seguro Social por las demoras de los obligados...”²⁶

Lo antes citado se encontraba fundado en el artículo 135 de la Ley que dio origen al IMSS, reconociendo la competencia de los juzgados de Distrito para resolver las

²⁵ *Ibidem*, p. 33.

²⁶ RODRÍGUEZ TOVAR, José Jesús, *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, 1ª edición, editado por Escuela Libre de Derecho, México, 1989, pp. 130 y 131.

controversias suscitadas por el incumplimiento y cobro de las cuotas entre el Instituto y los sujetos obligados a pagarlas.

Como resultado de la dificultad que surgía para el cobro eficiente de las cuotas, el 24 de noviembre de 1944, se reformaron diversas disposiciones de la ley del Seguro Social, siendo trascendental la que se realizó al artículo 135, modificándolo de manera íntegra, siendo este su nuevo texto:

“La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias.”²⁷

En la reforma arriba citada se especifica claramente que la obligación de pagar las aportaciones se considera de carácter fiscal, es decir, las aportaciones tenían una naturaleza diferente a la obligación de enterarlas pues ésta última se había revestido de características nuevas en el ámbito fiscal. Así como el novedoso nombramiento del IMSS como organismo fiscal autónomo.

En el artículo 135 también se estableció un control y límite a las atribuciones otorgadas al Instituto como organismo fiscal autónomo ya que el IMSS, no podía iniciar por su propia cuenta el procedimiento administrativo de ejecución, determinándolo en su Ley de la siguiente forma:

“El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación que regulan las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la

²⁷ Ídem.

notificación y cobro de las mismas por la vía económico coactiva. Obteniendo el pago los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su responsabilidad concentrarán al Instituto las sumas y recargos respectivos".²⁸

El 28 de febrero de 1949 se adicionó el artículo 135, estableciendo que la obligación de pagar los intereses moratorios y los capitales constitutivos tendría el carácter de fiscales, manteniendo en su integridad lo restante que la norma ya señalaba.

Sobre la reforma y adición a este artículo, no existió ningún tipo de mención en su exposición de motivos, nada referente a la innovación y trascendencia que se daba al facultar al IMSS como organismo fiscal autónomo y el otorgarle a la obligación de pagar las cuotas el carácter de fiscales, siendo relevante el hecho de que las cuotas que podría exigir el IMSS, eran de carácter fiscal pero no existía una definición jurídica apropiada para ellas, lo cual generó múltiples intentos de incluirlas en una categoría que no era propia, ni adecuada, lo que dio lugar a confusiones tanto legislativas, en cuanto a su interpretación y clasificación, como doctrinarias.

Fue el 22 de septiembre de 1958 que en los considerandos del acuerdo que regulaba las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el IMSS, para el cobro de los créditos a que se refería el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, donde se hizo mención del por qué se realizó la reforma al citado artículo:

"... para que el Instituto Mexicano del Seguro Social pudiera realizar las finalidades para que fue creado, es de primordial importancia facilitar la obtención de los ingresos establecidos a su favor; Que con este objeto, inicialmente se consideró a los documentos en que se hicieron constar las liquidaciones de cuotas obrero-patronales, como títulos ejecutivos y posteriormente por decreto de

²⁸ Ibidem p.131.

3 de febrero de 1949, se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, otorgando al Instituto el carácter de organismo fiscal autónomo y dando las cuotas obrero-patronales el carácter de créditos fiscales, a fin de que pudieran hacerse efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución.”²⁹

Actualmente el contenido del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, se encuentra plasmado en el título cuarto “Del Instituto Mexicano del Seguro Social”, capítulo IV “Del Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismo Fiscal Autónomo” en los artículos 270 y 271 y en el título quinto “De los Procedimientos, de la Caducidad y Prescripción”, capítulo I “De los Créditos Fiscales” 287 siendo los dos primeros los que facultan al Instituto como organismo fiscal autónomo de la siguiente manera:

“Artículo 270. El Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, se sujetará al régimen establecido en esta Ley, ejerciendo las atribuciones que la misma le confiere de manera ejecutiva, con autonomía de gestión y técnica, en los ámbitos regulados en la presente Ley.”

“Artículo 271. En materia de recaudación y administración de las contribuciones que conforme a esta Ley le corresponden, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º, fracción II y penúltimo párrafo, del Código, tienen la naturaleza de aportaciones de seguridad social, el Instituto recaudará, administrará y en su caso, determinará y liquidará, las cuotas correspondientes a los seguros establecidos en esta Ley, aplicando al efecto lo dispuesto en la misma y en lo no previsto expresamente en ella, el Código, contando respecto de ambas disposiciones con todas las facultades que ese Código confiere a las autoridades

²⁹ En esta cita tomada del libro “*Derecho Mexicano de la Seguridad Social*”, del autor José J. Rodríguez Tovar, hago la siguiente precisión en cuanto a la fecha en que se publicó el decreto de reformas, entre ellas la del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, ya que esto fue publicado en el Diario Oficial el 24 de noviembre de 1944, en donde se le otorga el carácter de organismo fiscal autónomo al IMSS, así como el carácter fiscal a la obligación de pagar las aportaciones; por lo tanto la fecha del decreto de febrero de 1949, es imprecisa y podría generar confusión, ya que en esta fecha solamente se le dio el carácter de fiscal a la obligación de pagar los intereses moratorios y los capitales constitutivos.

fiscales en él previstas, las que serán ejercidas de manera ejecutiva por el Instituto, sin la participación de ninguna otra autoridad fiscal.”

Los artículos anteriormente transcritos, han cambiado con el transcurso de los años y gracias a la experiencia obtenida sus textos se volvieron más precisos, claro ejemplo es el artículo 271 de la Ley del Seguro Social, el cual hace referencia al CFF en donde se establecen las aportaciones de seguridad social, en el artículo 2, fracción II y penúltimo párrafo, así como a la plenitud de facultades que tiene el IMSS por ser una autoridad fiscal.

El siguiente artículo es el 287 de la Ley del Seguro Social, el cual señala:

“Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de esta Ley, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, tienen el carácter de crédito fiscal.”

Como puede observarse en el anterior artículo, no sólo las cuotas obtuvieron el carácter de fiscales, en esa categoría le acompañan actualmente los capitales constitutivos, la actualización de éstos y sus recargos, las multas impuestas con fundamento en la Ley del IMSS, así como los gastos que se le generen al Instituto derivados de inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes.

Para determinar el significado de crédito fiscal es necesario revisar lo señalado en la primera fracción del artículo 4 del CFF, el cual al respecto establece:

“Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los

particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena”.

Como resultado del desarrollo histórico y jurídico del IMSS, se pueden precisar los siguientes puntos.

1°.- El IMSS es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, estos elementos de su naturaleza jurídica son reconocidos desde el momento de su creación.

2°.- El Seguro Social es un instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional

3°.- El IMSS es una autoridad fiscal con facultades plenas establecidas en su propia Ley y en el CFF.

4°.- Las cuotas que recibe el IMSS tienen el carácter de créditos fiscales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado con el siguiente criterio, referente al carácter de organismo fiscal autónomo otorgado al IMSS.

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. SU CARÁCTER DE ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO, NO DESNATURALIZA SUS FINES.

No resulta válido argumentar que a través de la caracterización de organismo fiscal autónomo, que se otorga al Instituto Mexicano del Seguro Social, se desnaturalicen sus fines muy por el contrario, con las facultades derivadas de tal carácter, se garantiza una mayor seguridad en la prestación eficaz del servicio del Seguro Social, en cuanto que requiriéndose una prestación del servicio, en forma ininterrumpida, existe la necesidad de recabar los fondos económicos que lo sustenten de una manera efectiva y rápida, lo cual se logra cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su

carácter de organismo fiscal autónomo , hace la determinación de los créditos; percibe las cuotas exhibidas voluntariamente por los obligados; o en su caso, promueve el cobro por el medio económico coactivo.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: 30 Primera Parte

Página: 53

Amparo en revisión 4607/55. Manufacturas Unidas, S. A.
29 de junio de 1971. Unanimidad de 17 votos. Ponente:
Ezequiel Burguete Farrera.

Con fundamento en la anterior tesis, se puede señalar que las facultades fiscales atribuidas al IMSS buscan asegurar y agilizar la recaudación de las aportaciones para el puntual servicio que presta dicho organismo. Mediante la implementación de tres acciones, la determinación de los créditos, la percepción de las cuotas cuando estas son enteradas de manera voluntaria y la promoción del cobro mediante el procedimiento económico coactivo.

Gracias a la experiencia derivada de la creación del IMSS, así como a la evolución histórica y jurídica del mismo como Instituto y de las aportaciones que percibe, se pudo gestar, muchos años después, el Infonavit, con fines totalmente diferentes pero con características similares que lo unen tanto jurídica como operativamente al primero.

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

El Infonavit desde su creación fue concebido como organismo fiscal autónomo, así fue señalado en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley que presentó el C. Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, sobre el Infonavit, publicada en el DOF el 24 de abril de 1972, en sus párrafos 6 y 7, a su vez en el párrafo 24 se estableció el carácter fiscal de las obligaciones en cuanto al pago de aportaciones y entero de descuentos; respectivamente cada uno de los párrafos citados establecieron :

“...La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrirán 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 que, de ser creado por Ley del Congreso de la Unión, quedará tipificado como organismo fiscal autónomo.

El proyecto establece las bases necesarias para el adecuado cumplimiento de la obligación constitucional a cargo de las empresas de hacer aportaciones al Fondo, que deberán ser del 5% del monto del salario de sus trabajadores de acuerdo con la reforma a la Ley Federal del Trabajo en vigor, así como la de enterar los descuentos que realicen en dichos salarios para el pago de las amortizaciones correspondientes a los préstamos concedidos por el Instituto. A estas obligaciones se les da el carácter de fiscales con el propósito de asegurar la adecuada operación del Fondo y en virtud de que representan contribuciones destinadas a la realización de un servicio social, a cargo del Instituto.”³⁰

El Infonavit surgió como respuesta a las demandas sociales de vivienda, una necesidad primaria de todo ser humano, como ya fue detallado en el primer capítulo del presente estudio, su antecedente fue la reforma a la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la CPEUM, lo cual nos permite considerar que fue creado en un momento histórico y jurídico favorable en nuestro país, permitiendo una mejor planeación en comparación del IMSS, en lo referente a la materia fiscal tanto por sus funciones como por las aportaciones que está facultado a exigir.

El artículo 30 de la Ley del Infonavit, publicada en el DOF el 24 de abril de 1972, determinaba el carácter fiscal del Instituto de la siguiente manera:

“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.

³⁰ Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría Álvarez, sobre la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada el 24 de abril de 1972.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para esos efectos tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, facultado para determinar, en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su cobro. El Instituto determinará el monto de las cantidades a enterar procedentes de los descuentos antes mencionados.

El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.”³¹

Así como se estableció en la Ley del Seguro Social, la obligación que señala el artículo 30 de la Ley del Infonavit, de efectuar las aportaciones tiene el carácter de fiscal, ampliándose en este texto a la obligación de enterar los descuentos, así como su cobro. Lo antes expuesto nos permite reflexionar sobre las aportaciones de seguridad social, en el siguiente orden:

1°.- ¿Cuál es la naturaleza de las aportaciones o de las cuotas enteradas a los organismos fiscales autónomos?

2°.- ¿Las aportaciones de Seguridad Social, podían ser equiparadas a los impuestos o derechos, o era necesario otorgarles una clasificación particular en el CFF.?

Para encontrar la respuesta a los cuestionamientos anteriores es necesario ver el desarrollo jurídico de las aportaciones de seguridad social de manera independiente a los organismos fiscales autónomos, siendo esto un poco difícil ya que van estrechamente relacionados, pero no es imposible como ya ha sido demostrado.

Desde el año 1944 se generó en México la controversia sobre la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales, ésta se prolongó durante varios años, ya que no existía una figura jurídica que las determinara de la manera más adecuada

³¹ Texto original de la Ley del Infonavit publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 abril 1972.

y se buscó encuadrarlas en diversas categorías de contribuciones ya existentes, como es el caso de los impuestos o de los derechos.

Las Aportaciones de Seguridad Social como Derechos.

El 1º de enero de 1945 la Ley de Ingresos de la Federación incluyó a las aportaciones dentro del capítulo de los derechos, considerando que esa era su naturaleza, ya que se consideró que eran pagos realizados en razón de los servicios que el IMSS prestaba.

No se puede considerar que las aportaciones de seguridad social sean derechos, pues como lo expone el autor Javier Moreno Padilla en su libro sobre el Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR, "...en este tipo de tributos el Estado no puede imponer por la fuerza a los particulares el que realicen el hecho generador. Queda en todo momento la alternativa para los usuarios del servicio de abstenerse del mismo, en esta situación no podrá exigirse el pago de la prestación."³²

Continúa así exponiendo que, "...las cuotas obrero patronales tampoco pueden coincidir con lo que la ley y la doctrina señalan como características de los derechos, toda vez que las mismas tienen un impulso obligatorio que excede a la voluntad de los asegurados y patrones, ya que las aportaciones sirven para beneficiar un régimen de aseguramiento social de carácter forzoso, que provoca su exigibilidad y ejecución"³³

Enmendado el error cometido, años después se cometió otro de igual magnitud, pues nuevamente se les clasificó dentro de un grupo de contribuciones al cual no pertenecían, debido a sus características, el de los impuestos.

³² MORENO PADILLA. Javier. *"Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR"*, 2ª edición, Ed. Themis, México, 1994, p. 45.

³³ Ídem.

Las Aportaciones de Seguridad Social como Impuestos.

Las características que tienen los impuestos son diferentes a las que tienen las aportaciones de seguridad social. Esto se debe a que "...el destino de las aportaciones de seguridad social es el de establecer y brindar los servicios descritos en la ley, surgiendo beneficios inmediatos y cuantificables a favor de los particulares"³⁴

Las aportaciones de seguridad social están dirigidas a la satisfacción de una necesidad social, son destinadas a gastos públicos específicos, los cuales se encuentran establecidos en sus leyes, ya sea la del Seguro Social o la del Infonavit, "...en las aportaciones de seguridad social el presupuesto de hecho será el beneficio recibido por el contribuyente como consecuencia del establecimiento de un servicio de seguridad social realizado por el Estado, o por haber sido sustituido por el mismo en una obligación de seguridad social..."³⁵

Por lo antes señalado no pueden ser equiparables las aportaciones de seguridad social con la definición de los impuestos en la forma que los describe el CFF en su artículo 2 fracción I, donde determina que los impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos.

El autor Javier Moreno Padilla en su obra ya comentada, hace mención a lo que argumentó Ramón Valdés Costa, sobre el establecimiento de las aportaciones de seguridad social:

"...debe aceptarse que el patrón recibe beneficios de la buena organización de la seguridad social y por tal motivo está justificado el establecimiento de una contribución a su cargo, exclusivamente destinada al servicio. El bienestar de los

³⁴ Ibidem, p. 44.

³⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Luis H., *"Principios de Derecho Tributario"*, 3ª edición, Ed. Limusa, México, 1988, p.66.

trabajadores al asegurar la paz social y las buenas relaciones entre el capital y el trabajo, permiten un funcionamiento normal de la economía y por lo tanto, del éxito de las empresas. Por otra parte, al proporcionarle a los trabajadores adecuadas soluciones en materia de seguridad social, se disminuyen sus gastos individuales en materia de asistencia médica y de previsión de riesgos de invalidez. Si la seguridad social no existiera, es indudable que los salarios deberían aumentar, o sea que el patrón desde el punto de vista económico sustituye el aumento de salario a pagar a su trabajador, por una prestación obligatoria al organismo de seguridad social"³⁶

El 1° de enero de 1983 entro en vigor en toda la República el CFF, incluyendo a las aportaciones de seguridad social, como nueva categoría de contribuciones, con esto se les dio el reconocimiento jurídico que necesitaban, sin embargo, es necesario recordar que las aportaciones de seguridad social surgieron varios años antes que la definición jurídica indicada en el CFF.

Así lo señala el autor José Jesús Rodríguez Tovar al indicar que "...la nueva categoría más bien fue creada como reconocimiento a la naturaleza que las cuotas del Seguro Social tuvieron desde un principio, pero cuya percepción no fue igualmente clara desde sus orígenes..."³⁷

Así llegamos a obtener las siguientes respuestas referentes a la naturaleza de las aportaciones y a su inclusión en el ámbito fiscal:

1°.- La naturaleza de las aportaciones de seguridad social, es de estricto carácter fiscal.

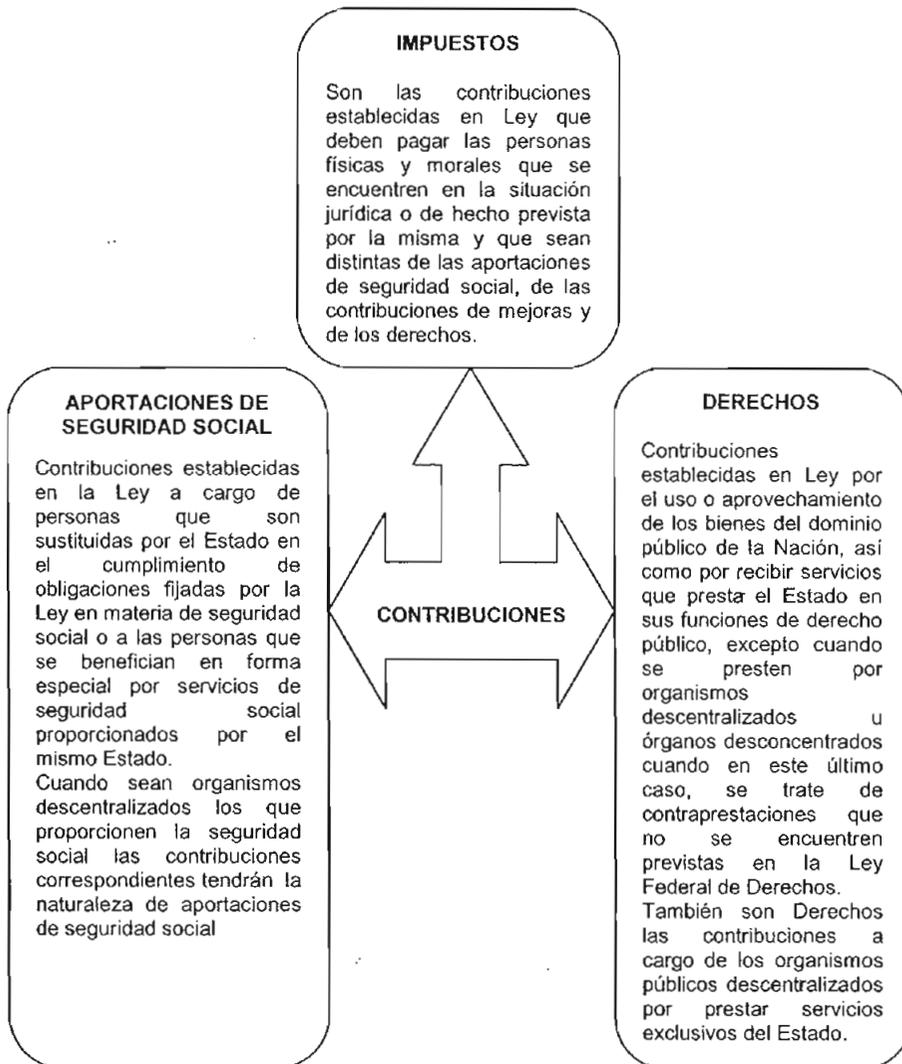
2°.- Fue necesario otorgar reconocimiento a las aportaciones de seguridad social al crear una nueva categoría en el CFF, lo cual les permitió autonomía con

³⁶ VALDES COSTA, Ramón, *"Curso de Derecho Tributario"*, Montevideo, 1970, p. 896, citado por MORENO PADILLA, Javier, *"Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR"*, 2ª edición, Ed. Themis, México, 1994, p. 44.

³⁷ RODRÍGUEZ TOVAR, José Jesús, *"Derecho Mexicano de la Seguridad Social"*, 1ª edición, Editado por la Escuela Libre de Derecho, México, 1989, p.143.

respecto a las otras contribuciones y determinó sus características específicas de naturaleza fiscal en forma definitiva.

A manera de resumen el siguiente cuadro especifica las principales características de las aportaciones de seguridad social, los impuestos y los derechos.



3.2 Características de las aportaciones al Infonavit.

La característica principal de las aportaciones enteradas al Infonavit es su naturaleza fiscal, como lo podemos constatar en la siguiente tesis jurisprudencial:

INFONAVIT. APORTACIONES AL, POR SER APORTACIONES DE CARÁCTER FISCAL, EL ÚNICO FACULTADO PARA RECLAMAR SU PAGO ES DICHO INSTITUTO.

El derecho de los trabajadores a una habitación, que la Ley Federal del Trabajo prescribe y regula en dieciocho preceptos contenidos en su capítulo III, del título cuarto que comprende "Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones", deriva de lo dispuesto en los dos primeros párrafos de la fracción XII, del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La obligación que en la materia impone a los patrones se cumple, según el precepto constitucional citado, mediante las aportaciones que éstos hagan al Fondo Nacional de la Vivienda, encontrándose regulada esa obligación con mayor amplitud, en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. El objeto del Instituto aludido, conforme lo dispone el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria en cita es establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores y la coordinación y financiamiento de programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. Congruentemente con los preceptos invocados y con el objetivo del Instituto, el artículo 30 de la aludida Ley establece el carácter fiscal de las aportaciones en mención, al disponer 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." Lo anterior, aunado a que el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, y

que las segundas son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado, lleva a concluir que la obligación a cargo del patrón de aportar al INFONAVIT las cuotas mencionadas, por disposición expresa de la ley tiene el carácter de contribución de carácter fiscal, por lo que, el único que puede demandar y obtener su pago es dicho Instituto, y no el trabajador en forma directa.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Parte: III, Mayo de 1996
Tesis: I.3o.T.29 L
Página: 644

Tercer Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito.

Amparo directo 823/96. Francisco Javier Martínez. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Novales Castro. Secretario: José Elías Gallegos Benítez.

Además del carácter fiscal como principal elemento de las aportaciones de seguridad social que el Infonavit está facultado para recaudar, se encuentran ciertas características que las complementan y que se contemplan en ordenamientos jurídicos diferentes a la Ley del Infonavit, como lo son la Ley del IMSS y la LFT.

Un claro ejemplo de lo arriba señalado es la forma en que se integrará y calculará la base y límite superior salarial para el pago de las aportaciones, ya que la Ley del Infonavit en la fracción II de su artículo 29, señala que en lo correspondiente a la integración y cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de las aportaciones, se aplicará lo contenido en la Ley del IMSS.

A su vez, la LFT establece que las aportaciones de seguridad social administradas por el Infonavit corresponderán al cinco por ciento sobre el salario

de los trabajadores atendiendo lo indicado en el capítulo III "Habitaciones para los Trabajadores", artículo 136 de la Ley en comento, el cual a la letra señala:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio".

Asimismo el artículo 144, de la LFT, indica que:

"Se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general del área geográfica de aplicación que corresponda. "

Por su parte la Ley del IMSS en su capítulo II "De las bases de cotización y de las cuotas" en su artículo 28 establece lo siguiente:

"Artículo 28. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva."

En el artículo 30 de la ley del IMSS, se señala cómo se determinará el salario base de cotización atendiendo a lo siguiente:

I. Cuando además de los elementos fijos del salario el trabajador percibiera regularmente otras retribuciones periódicas de, cuantía previamente conocida, éstas se sumarán a dichos elementos fijos;

II. Si por la naturaleza del trabajo, el salario se integra con elementos variables que no puedan ser previamente conocidos, se sumarán los ingresos totales

percibidos durante los dos meses inmediatos anteriores y se dividirán entre el número de días de salario devengado en ese período.

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

III. En los casos en que el salario de un trabajador se integre con elementos fijos y variables, se considerará de carácter mixto, por lo que, para los efectos de cotización, se sumará a los elementos fijos el promedio obtenido de las variables en términos de lo que se establece en la fracción anterior”.

El Reglamento de inscripción, pago de aportaciones y entero de descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al cual me referiré a partir de éste punto como el Reglamento de Inscripción, señala en su artículo 29, sobre la integración del salario base de aportación:

“Para efectos del pago de las aportaciones que establece el artículo 29, fracción II, de la Ley el salario base de aportación se integra con los pagos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.

Se excluyen como integrantes del salario base de aportación, dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

I. Los instrumentos de trabajo, tales como herramientas, ropa y otros similares;

II. El ahorro, cuando se integre por un depósito de cantidad semanal, quincenal o mensual igual del trabajador y de la empresa, si se constituye en forma diversa o puede el trabajador retirarlo más de dos veces al año, integrará salario; tampoco se tomarán en cuenta las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales de carácter sindical;

III. Las aportaciones adicionales que el patrón convenga otorgar a favor de sus trabajadores por concepto de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

IV. Las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo de los trabajadores que cubran los patrones por cuenta propia, las cuotas a dicho Instituto que estén obligadas a cubrir las empresas, así como las participaciones de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

V. La alimentación y la habitación cuando se entreguen en forma onerosa a trabajadores; se entiende que son onerosas estas prestaciones cuando representen cada una de ellas, como mínimo, el veinte por ciento del salario mínimo general diario, que rija en el Distrito Federal;

VI. Las despensas en especie o en dinero, siempre y cuando su importe no rebase el cuarenta por ciento del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal;

VII. Los premios por asistencia y puntualidad, siempre que el importe de cada uno de estos conceptos no rebase el diez por ciento del salario base de aportación;

VIII. Las cantidades aportadas para fines sociales, considerándose como tales las entregadas para constituir fondos de algún plan de pensiones establecido por el patrón o derivado de contratación colectiva. Los planes de pensiones serán sólo los que reúnan los requisitos que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y

IX. El tiempo extraordinario dentro de los márgenes señalados en la Ley Federal del Trabajo.

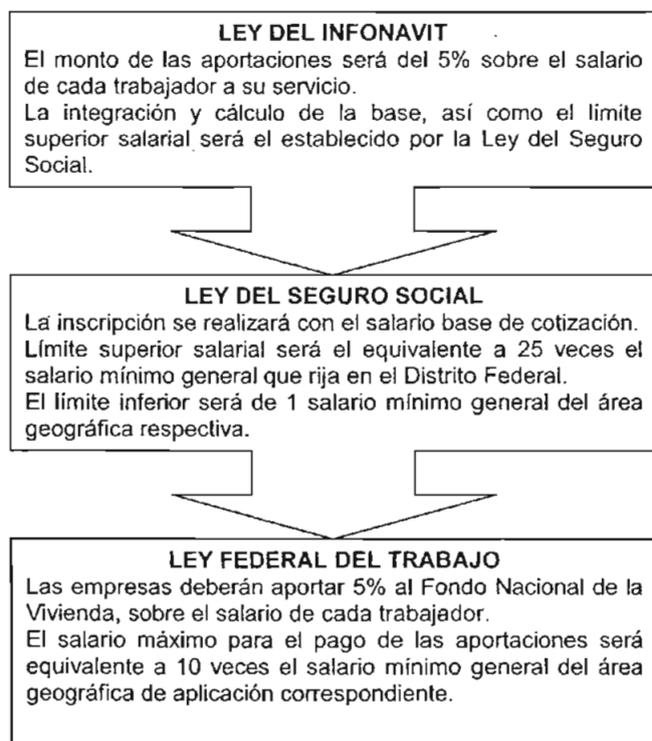
Para que los conceptos mencionados en este artículo se excluyan del salario base de aportación, deberán estar registrados en la contabilidad del patrón”.

Con el apoyo de la Ley del IMSS y la LFT, podemos especificar que la inscripción de los trabajadores que se realice en el IMSS, se llevará a cabo con el salario base de cotización que se perciba en el momento de su afiliación, con un límite superior equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior, el salario mínimo general del área geográfica respectiva. La LFT establece como máximo para el pago de las aportaciones a enterar al Infonavit, el equivalente a diez veces el salario mínimo

general del área geográfica de aplicación correspondiente, lo cual representa una discrepancia en cuanto al límite superior salarial.

A partir del año 1982, se inició la inscripción de los trabajadores con el salario integrado "...ya que de 1972 a 1981; la base salarial era el salario simple. Es importante conocer este hecho acerca de la base salarial, para que los trabajadores que aun tienen fondos a su favor, provenientes de la década de los años setentas, sepan el por qué de la poca cuantía de lo ahorrado entonces..."³⁸

El siguiente cuadro relaciona a la Ley del Infonavit, con los ordenamientos que también regulan el monto de las aportaciones de seguridad social, así como su límite inferior y superior.



³⁸ CÁRDENAS GUTIÉRREZ. Carlos. "Infonavit, las 10 preguntas y respuestas más planteadas", 2ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p.12.

3.2.1 Aportaciones patronales.

Como ya ha sido señalado en el transcurso del presente estudio, la obligación patronal de aportar al Infonavit, se encuentra fundamentada en diversos ordenamientos legales, siendo el artículo 29 de su Ley, el principal en señalar algunos momentos específicos de la citada obligación, para ejemplificar lo dicho están la fracción I en sus párrafos 1° y 3° y la fracción II en los párrafos 1° y 5°, los cuales de manera textual consagran:

“Artículo 29: Son obligaciones de los patrones:

I.- Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el artículo 31 de ésta Ley.

Los patrones inscribirán a sus trabajadores con el salario que perciban al momento de su inscripción.

II.- Determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio y efectuar el pago en las entidades receptoras que actúan por cuenta y orden del Instituto, para su abono en la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores previstas en los sistemas de ahorro para el retiro, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente , conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo. En lo que corresponde a la integración y cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones, se aplicará lo contenido en la Ley del Seguro Social.

... Es obligación del patrón pagar las aportaciones por cada trabajador mientras exista la relación laboral y subsistirá hasta que se presente el aviso de baja correspondiente. Si se comprueba que dicho trabajador fue inscrito por otro patrón, el instituto devolverá al patrón omiso, a su solicitud, el importe de las aportaciones pagadas en exceso, a partir de la fecha de la nueva alta.”

El 9 de diciembre de 1997 se publicó en el DOF el Reglamento de Inscripción, abrogando el Reglamento para efectuar y enterar descuentos al Infonavit publicado en el DOF el 9 de marzo de 1982, este ordenamiento regula lo dispuesto en los artículos 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38 y 56 de la Ley del Infonavit.

El Reglamento de Inscripción, como lo indica su artículo 1 "...Es de observancia general y obligatoria en todo el país y tiene por objeto reglamentar la inscripción de trabajadores y patrones, determinación y pago de aportaciones, retención y entero de descuentos, así como su actualización y recargos, previstos en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El incumplimiento de las obligaciones, términos y condiciones señalados en el presente Reglamento será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la Ley y Reglamento respectivo."

El artículo 43 de la Ley del Infonavit, en su segundo párrafo, indica que:

"Las aportaciones, así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto que reciban las entidades receptoras autorizadas conforme a esta Ley, deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto, en los términos y conforme a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Dichos recursos deberán invertirse, en tanto se aplican a los fines señalados en el artículo anterior, en valores a cargo del Gobierno Federal e instrumentos de la Banca de Desarrollo".

Los siguientes artículos del Reglamento de Inscripción, forman parte de las disposiciones generales que determinan los supuestos que deben darse para que se realicen las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda.

El artículo 3 del Reglamento de Inscripción, detalla las obligaciones de los patrones en comunión con lo previsto en la Ley del Infonavit, siendo estas:

I.- Inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto;

II.- Presentar al Instituto los avisos de cambio de domicilio y denominación o razón social, aumento o disminución de obligaciones fiscales, suspensión o reanudación de actividades, clausura, fusión, escisión, enajenación y declaración de quiebra y suspensión de pagos, así como cualquiera otra circunstancia que afecte su registro ante el Instituto;

III.- Presentar al Instituto los avisos de altas, bajas, modificación de salarios, ausencias e incapacidades y demás datos de los trabajadores necesarios para el Instituto;

IV.- Determinar y efectuar el pago de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para su abono en la subcuenta de vivienda, así como retener y enterar los descuentos en las oficinas del Instituto o, en su caso, en las entidades receptoras cuando éste así lo determine, y

V.- Proporcionar al Instituto la información para la individualización de las cantidades correspondientes a cada trabajador, en relación a los conceptos a que se refiere la fracción anterior.

Los formatos que para estos efectos autorice el Instituto, deberán contener la información necesaria para la identificación de patrones y trabajadores y serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

El diseño de los formatos será establecido por el Instituto y su presentación podrá ser, en su caso, mediante documento, a través de medios magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquier otra naturaleza que determine el Instituto. Estos medios son de libre reproducción”.

En el capítulo II “De la Inscripción y Presentación de Avisos”, el artículo 6 del Reglamento de Inscripción, determina que:

“Los patrones deberán solicitar su inscripción en las oficinas del Instituto o, en su caso, ante las entidades que al efecto autorice, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que se inicie la primera relación laboral, a través del formato de inscripción patronal que para tal efecto autorice el Instituto.

Derivado del proceso de inscripción, al patrón le será asignado un número de registro patronal de identificación, éste será el asignado por el Instituto Mexicano del Seguro Social en el momento en que los patrones cumplan con la obligación de registro que determina la Ley del Seguro Social y de conformidad con el procedimiento que la mencionada Ley y sus disposiciones reglamentarias establezcan.

El patrón deberá usar sin excepción alguna el número de registro patronal mencionado en el párrafo anterior para efectuar el pago de aportaciones y entero de descuentos, así como para realizar cualquier trámite o comprobación de obligaciones ante el Instituto”.

El artículo 9 del Reglamento de Inscripción, especifica que los patrones deberán inscribir a sus trabajadores mediante el llenado y presentación de los formatos que autorice el Instituto, en sus oficinas o en su caso, ante las entidades que al efecto autorice, dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la fecha de inicio de la relación laboral.

Cuando los trabajadores presten sus servicios a varios patrones, la obligación de inscribirlos se considera para cada patrón.

El artículo 12 del Reglamento de Inscripción, establece, que: “...El patrón inscribirá a sus trabajadores con el salario base de aportación que perciban en el momento de iniciar su relación laboral. Para efecto del pago de aportaciones éste tendrá como límite inferior el salario mínimo del área geográfica de que se trate, y como

límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal³⁹

El artículo antes transcrito se encuentra en perfecta comunión con lo establecido en la Ley del IMSS en su artículo 28 al hacer referencia a los límites tanto inferior como superior, no sucede lo mismo con lo señalado en la LFT en su artículo 144, en el cual se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general del área geográfica de aplicación que corresponda.

En lo referente a las bajas de los trabajadores el artículo 18 del Reglamento de Inscripción, obliga a que.

“El patrón deberá comunicar al Instituto en un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que se de el supuesto, las bajas de los trabajadores con los cuales haya terminado la relación laboral.

La presentación del aviso de baja, dentro del término establecido en el párrafo anterior, surtirá sus efectos a partir de la fecha señalada por el patrón en dicho aviso, en caso contrario, surtirá efectos a partir de la fecha de su presentación.”

En el capítulo III, “De la determinación y pago de las aportaciones” el artículo 21 del Reglamento de Inscripción, de forma textual indica:

³⁹ Los siguientes artículos dan congruencia a lo establecido tanto por la Ley del Infonavit como por la Ley del IMSS, referente a los límites superiores para el pago de las aportaciones, señalando en el artículo 4 transitorio del Reglamento de Inscripción, que “El límite superior del salario base de aportación en veces salarios mínimos a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, será de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, mismo que se irá aumentando en relación a un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en el año 2007”. A su vez el artículo 25 transitorio de la Ley del IMSS que entró en vigor en toda la República a partir del 1° de julio de 1997, señala: “El artículo 28 de esta Ley entrará en vigor el 1 de enero del año 2007, en lo relativo al seguro de invalidez y vida, así como en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez. Los demás ramos de aseguramiento tendrán como límite superior desde el inicio de la vigencia de esta Ley el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

A partir de la entrada en vigor de esta Ley el límite del salario base de cotización en veces salario mínimo para el seguro de invalidez y vida, así como para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, será de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el que se aumentará un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en el año 2007.”

"Los patrones deberán determinar y pagar por concepto de aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, el cinco por ciento del salario base de aportación de sus trabajadores en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto.

El pago de las aportaciones será por mensualidades vencidas, a más tardar los días diecisiete del mes siguiente a aquel en el que corresponda el pago.

Cuando el último día para el cumplimiento del pago oportuno sea inhábil o recaiga en viernes, se estará a lo dispuesto por el Código".

Lo que establece el artículo anterior del Reglamento de Inscripción, es igual a lo señalado en el primer párrafo del artículo 35 de la Ley del Infonavit, el cual transcribo:

"Artículo 35. El pago de las aportaciones y descuentos señalados en el artículo 29 será por mensualidades vencidas, a más tardar los días diecisiete del mes inmediato siguiente".

Lo que establecen tanto el primer párrafo del artículo 35 de la Ley del Infonavit, así como el segundo párrafo del artículo 21 del Reglamento de Inscripción, no ha sido aplicado hasta el momento, ya que el citado artículo 35 de la Ley del Infonavit fue reformado y en los artículos transitorios de la citada reforma publicada en el DOF, el 6 de enero de 1997, en su artículo sexto se señala lo siguiente:

"SEXTO. La periodicidad del pago de las aportaciones y los descuentos a que se refiere el artículo 35, continuará siendo de forma bimestral hasta que en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se establezca que la periodicidad de pagos se realizará mensualmente."

A su vez el primer párrafo del artículo Tercero transitorio del Reglamento de Inscripción, confirma y amplía la información en cuanto a la periodicidad del pago de las aportaciones y el entero de los descuentos, siendo esta:

“TERCERO. El pago de aportaciones y el entero de los descuentos, continuará realizándose por bimestre vencido a más tardar el día 17 de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, hasta que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establezca que la periodicidad del pago sea mensual.”

En el capítulo III, en los artículos 23 y 24 del Reglamento de Inscripción, se indica que:

“Artículo 23.- Los patrones deberán determinar el importe de las aportaciones a favor de cada uno de sus trabajadores.

Para la determinación y pago de las aportaciones, se deberá utilizar el programa de cómputo que autorice el Instituto. Los patrones que tengan a su servicio de uno a cuatro trabajadores podrán optar por determinar las aportaciones utilizando los formatos de libre reproducción o la cédula emitida por el Instituto a que se hace referencia en el siguiente artículo.

Artículo 24.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el Instituto, en los casos que lo considere conveniente, emitirá y entregará a los patrones la cédula que contenga una propuesta de determinación.

Tratándose de patrones que tengan a su servicio de uno a cuatro trabajadores, deberán registrar en ella, cuando así proceda, todos los elementos necesarios para la exacta determinación de las aportaciones y la acompañarán para la realización del pago correspondiente. Los patrones que tengan a su servicio a más de cuatro trabajadores, deberán efectuar el pago correspondiente utilizando el programa de cómputo a que se refiere el artículo anterior. En ambos casos, el pago deberá presentarse de conformidad con lo señalado en el artículo 27 de este Reglamento.

La falta de recepción de la cédula de determinación emitida por el Instituto, no exime al patrón del cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley y el presente Reglamento”.

El artículo 27 del Reglamento de inscripción, señala la forma en que las cédulas de determinación, serán presentadas para su pago:

"I.- En las entidades receptoras cuando:

- a) La determinación se haya efectuado mediante el programa de cómputo autorizado por el Instituto. En este caso, el patrón deberá entregar el medio magnético que contenga la cédula de determinación referida, recabando su comprobante de pago debidamente sellado por la entidad receptora. El pago efectuado a través de este medio, traerá como consecuencia el reconocimiento, por parte del patrón de los datos que soportan el mismo, para todos los efectos legales.
- b) El patrón utilice la cédula de determinación emitida por el Instituto sin hacer ajustes a la misma. Esta cédula de determinación deberá ser sellada por la entidad receptora como comprobante de pago.
 - I. En las Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando utilice la cédula de determinación emitida por el Instituto haciendo ajustes a la misma o utilice la cédula de libre reproducción, y
 - II. En el Instituto, cuando se trate de parcialidades derivadas de un convenio por pago extemporáneo o, cualquier otro pago que cuente con la autorización para efectuarse ante el mismo.

La cédula de determinación contenida en medio magnético, digital, electrónico o de cualquier otra naturaleza que determine el Instituto, se rechazará cuando presente daños que impidan verificar su contenido o en caso de que la suma de los importes parciales no coincida con el importe total de la determinación.

La cédula de determinación no contenida en medio magnético, digital, electrónico o de cualquier otra naturaleza análoga que determine el Instituto, se rechazará cuando carezca de los datos requeridos conforme a los formatos autorizados. En el supuesto de la falta de firma, la cédula de determinación se aceptará si al momento de su presentación se realiza el pago correspondiente”.

Referente a los dos últimos párrafos del artículo 27 del Reglamento de Inscripción, considero necesario que se hagan ciertas precisiones en cuanto al medio en que ésta se puede presentar, ya que al intentar detallar cada uno de los supuestos de presentación, se ha incurrido en una diversidad que puede generar confusión; la cédula que emite el Infonavit, es una propuesta de determinación y existe la libertad de presentarla para el pago o que el patrón decida utilizar el programa de cómputo autorizado por el Infonavit, si tiene más de cuatro trabajadores, si tiene menos de cuatro trabajadores entonces utilizará los formatos de libre reproducción emitidos por el Instituto. Se da la opción de presentarla en medio magnético, digital, electrónico o de cualquier otra naturaleza análoga a éstos, también puede presentarse físicamente en un documento impreso, estimo conveniente que se presente forzosamente en ambos medios de captura para evitar que cualquiera de los dos falle o sea extraviado.

En otro punto referente al tema de las aportaciones patronales, las reglas que se aplicarán para determinar la forma de pago de las aportaciones serán las que establece el artículo 30 del Reglamento de inscripción, en la siguiente forma:

- I. “El mes natural será el periodo de pago de aportaciones;

- II. Para fijar el salario diario, en caso de que se pague por semana, quincena o mes, se dividirá la remuneración correspondiente entre siete, quince o treinta respectivamente. Análogo procedimiento será empleado cuando el salario se fije por periodos distintos a los señalados;

- III. Si por la naturaleza o peculiaridades de las labores, el salario se estipula por día trabajado o por unidad de tiempo, el salario base de aportación se determinará sumando los salarios que perciba por los días trabajados en la semana o los que obtenga por cada unidad de tiempo, más las prestaciones que los integran y la parte proporcional del séptimo día y se dividirán entre siete; el cociente obtenido será el salario base de aportación, y
- IV. En el supuesto de que el trabajador labore jornada y semana reducidas, el patrón determinará el salario base de aportación según sea que el salario se estipule por día o por unidad de tiempo, empleando la fórmula que corresponda de las señaladas en la fracción anterior.
- V. En ningún caso, el salario base de aportación podrá ser inferior al mínimo vigente en el área geográfica de que se trate.”

El artículo 31 del Reglamento de Inscripción, establece que para determinar el salario base de aportación se estará a lo siguiente:

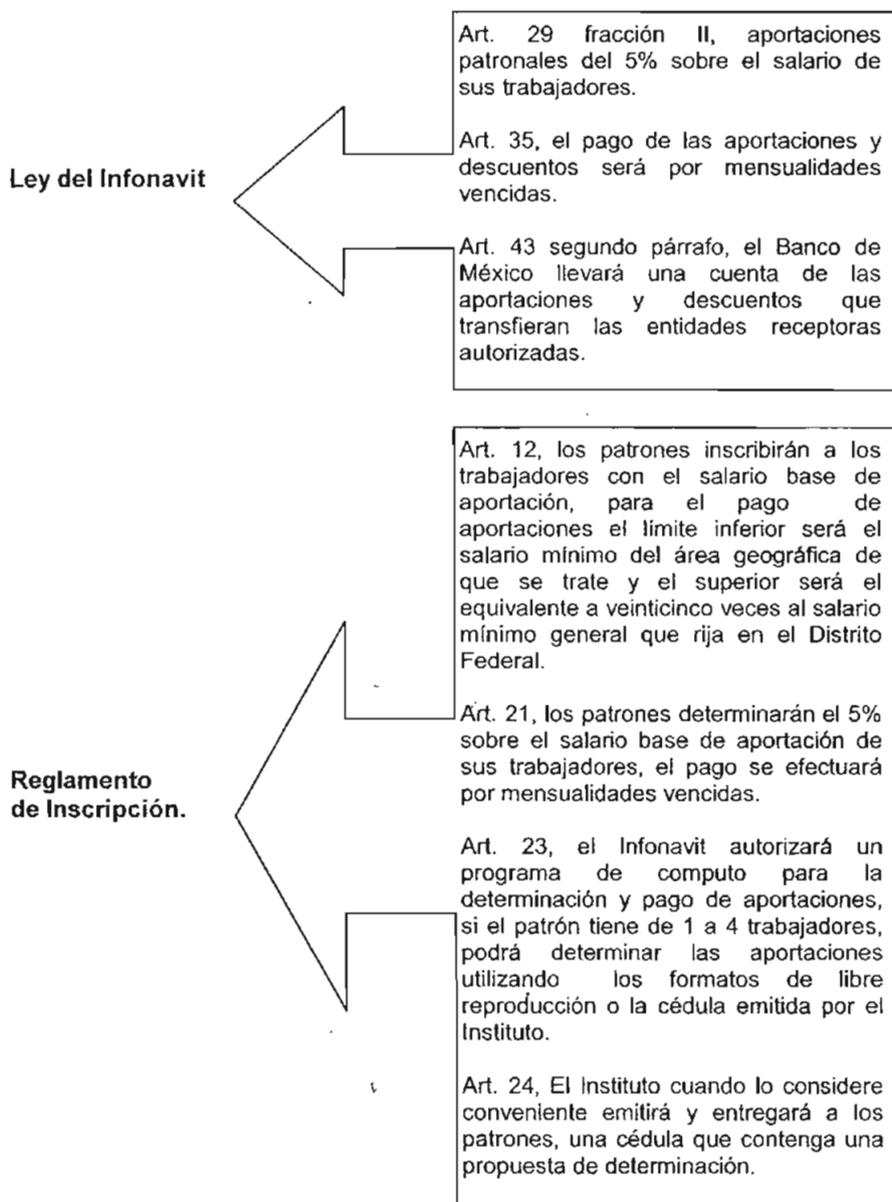
- I. Cuando además de los elementos fijos del salario el trabajador percibiera regularmente otras retribuciones periódicas de cuantía previamente conocida, éstas se sumarán a dichos elementos fijos, en los términos establecidos en la Ley del Seguro Social;
- II. Si por la naturaleza del trabajo, el salario se integra con elementos variables que no puedan ser previamente conocidos, se sumarán los ingresos totales percibidos durante el mes inmediato anterior⁴⁰ y se dividirán entre el número de días de salario devengado. Si se trata de un

⁴⁰ En el artículo 30 de la Ley del IMSS se especifica en su segunda fracción, que “...se sumarán los ingresos totales percibidos durante los dos meses inmediatos anteriores”, incrementando un mes más para efectos de determinar la cantidad del salario que se integra con elementos variables.

trabajador de nuevo ingreso, el patrón tomará el salario probable que le correspondería en dicho período, y

- III. En los casos en que el salario de un trabajador se integre con elementos fijos y variables, se considerará de carácter mixto, por lo que para los efectos de aportación, se sumará a los elementos fijos el promedio obtenido de los variables en términos de lo que se establece en la fracción anterior.

En el siguiente cuadro se señalan algunas de las principales características de las aportaciones patronales, con fundamento en lo establecido por la Ley del Infonavit y el Reglamento de Inscripción.



3.2.2 Descuentos.

Otra de las obligaciones establecidas a los patrones en el artículo 29 de la Ley del Infonavit, en su tercera fracción, es aquella referente a los descuentos que se realizarán sobre los salarios de los trabajadores acreditados, de la siguiente forma:

“III. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinan al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como enterar el importe de dichos descuentos en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto, en la forma y términos que establece esta Ley y sus disposiciones reglamentarias. La integración y cálculo de la base salarial para efectos de los descuentos será la contenida en la fracción II del presente artículo.

A fin de que el Instituto pueda individualizar dichos descuentos, los patrones deberán proporcionarle la información relativa a cada trabajador en la forma y periodicidad que al efecto establezcan esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.”

La LFT en la fracción III del artículo 97 y en la III del 110, establecen lo referente a los descuentos en los salarios de los trabajadores, de la siguiente forma:

“Artículo 97. Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo en los casos siguientes:

III. Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Asimismo, a aquellos trabajadores que se les haya otorgado un crédito para la adquisición de viviendas ubicadas en conjuntos habitacionales financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se les descontará el 1% del salario a que se refiere el artículo

143 de esta Ley, que se destinará a cubrir los gastos que se eroguen por concepto de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional de que se trate. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder el 20% del salario.”

“Artículo 110. Los descuentos en los salarios de los trabajadores, están prohibidos salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

III. Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Asimismo, a aquellos trabajadores que se les haya otorgado un crédito para la adquisición de viviendas ubicadas en conjuntos habitacionales financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se les descontará el 1% del salario a que se refiere el artículo 143 de esta Ley, que se destinará a cubrir los gastos que se eroguen por concepto de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional de que se trate. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador”.

El artículo 34 de la Ley del Infonavit en su segundo párrafo, establece el derecho que tienen los trabajadores para conocer la cantidad de los descuentos que se realizan en su salario, estableciendo que:

“Tratándose de los trabajadores que reciban crédito de vivienda por parte del Instituto, tendrán derecho a solicitar y obtener información directa de éste o a través del patrón al que preste sus servicios sobre el monto de los descuentos, incluyendo las aportaciones aplicadas a cubrir su crédito, y el saldo del mismo”.

El Reglamento de Inscripción, en su capítulo IV “De la retención y entero de descuentos para la amortización de crédito”. En los siguientes artículos regula los

descuentos realizados al salario de los trabajadores que hayan recibido crédito por parte del Instituto.

“Artículo 40.- Los créditos de vivienda deberán ser amortizados a través de los descuentos que los patrones efectúen a los salarios de los trabajadores acreditados. Para estos efectos se estará al salario base de aportación definido en los artículos 29, 30 y 31 de este Reglamento, sin límite superior salarial.”

La periodicidad con la cual se enterarán los descuentos que harán los patrones al salario de los trabajadores se establece en el artículo 41 el cual de manera textual señala, que:

“Los patrones enterarán mensualmente el importe de estos descuentos, a más tardar el día diecisiete del mes siguiente a aquél al que corresponda el pago en las entidades receptoras o en las oficinas del Instituto cuando así lo determine.

Cuando el último día para el cumplimiento del pago oportuno sea inhábil o recaiga en viernes, se estará a lo dispuesto por el Código.”

Referente a los períodos de pago de los descuentos, se atenderá de igual forma a lo consagrado en la Ley del Infonavit, en el Reglamento de Inscripción y en los artículos transitorios de ambos ordenamientos jurídicos aplicables a las aportaciones patronales.

El Infonavit hará del conocimiento del patrón cuando haya otorgado crédito a un trabajador según lo establecido en el artículo 42 del Reglamento de Inscripción:

“Cuando el Instituto otorgue crédito de vivienda a un trabajador, lo notificará al patrón o a los patrones de dicho trabajador a través del aviso para retención de descuentos, en donde se consignarán los datos relativos al crédito, así como los porcentajes o cantidades a descontar del salario base de aportación.

Si de conformidad con el Artículo 24 del Reglamento Inscripción, pago de aportaciones y entero de descuentos al Infonavit, el Instituto incluye en la cédula de determinación correspondiente los datos de los trabajadores acreditados, aún cuando el patrón no hubiera recibido el aviso para retención de descuentos, la citada cédula de determinación hará las veces de este aviso y el patrón estará obligado a iniciar la retención y a enterar los descuentos.

El patrón deberá iniciar la retención y el entero de los descuentos a partir del día siguiente a aquel en que reciba alguno de los formatos a que se refiere este artículo”.

El artículo 43 del Reglamento de Inscripción, especifica que las aportaciones patronales deberán ser enteradas conjuntamente con los descuentos realizados al trabajador de la siguiente manera, “...El entero de los descuentos se realizará conjuntamente con las aportaciones patronales en las cédulas de determinación a que se refieren los artículos 23 y 24 de este Reglamento, las cuales deberán contener los datos de identificación del trabajador acreditado, del crédito otorgado y los relativos a la aportación correspondiente a la subcuenta de vivienda”.

El artículo 48 del Reglamento de Inscripción, establece las acciones a seguir cuando el patrón omita efectuar los descuentos, de forma textual determina que:

“El patrón que omita efectuar los descuentos correspondientes deberá enterar por su cuenta los abonos para la amortización de los créditos respectivos.

No obstante lo anterior, si se demuestra la baja del trabajador de que se trate o se detecte que estos periodos fueron cubiertos por el propio trabajador o por otro patrón, siempre que no se trate de una relación laboral preexistente a la baja correspondiente, el Instituto liberará al patrón de dicho pago, sin perjuicio de las sanciones a que se haga acreedor por la falta de presentación de los citados avisos.”

El Infonavit podrá ejercer sus facultades de revisión para los efectos señalados en el artículo 49 del Reglamento Inscripción, en el presente sentido:

“Los descuentos enterados por el patrón en términos del presente Reglamento se entienden recibidos por el Instituto, sin menoscabo de que pueda ejercer sus facultades de revisión en los términos previstos en la Ley y en el Reglamento respectivo, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones patronales, así como requerir la información que sirvió de base para la determinación realizada por el patrón y la demás que estime pertinente”.

En éste cuadro sintetizo ciertas características de los descuentos que se enteran al Infonavit, consagradas en su Ley y otros ordenamientos jurídicos.

- | | |
|--|---|
| Ley del Infonavit | <ul style="list-style-type: none">- Art. 29 fracción III, es obligación patronal hacer los descuentos a los salarios de los trabajadores que sean destinados al pago de abonos para cubrir prestamos otorgados por el Instituto.- Art. 34, los trabajadores acreditados tendrán el derecho de obtener información sobre el monto de los descuentos, las aportaciones aplicadas y el saldo del mismo. |
| Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Entero de Descuentos al Infonavit | <ul style="list-style-type: none">- Art. 41, los descuentos serán enterados por mes vencido.- Art. 42, el Infonavit notificará al patrón cuando otorgue crédito de vivienda a un trabajador a través del aviso para retención de descuentos.- Art. 43, el entero de descuentos se efectuará con las aportaciones patronales en las cédulas de determinación.- Art. 48, el patrón que no efectúe los descuentos, deberá enterar por su cuenta los abonos para la amortización de los créditos respectivos.- Art. 49, los descuentos enterados por el patrón se entienden recibidos por el instituto, sin menoscabo de que pueda ejercer sus facultades de revisión, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones patronales. |
| Ley Federal del Trabajo | <ul style="list-style-type: none">- Art. 97 fracción III, los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción sólo en el pago de abonos para cubrir prestamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.- Art. 110 fracción III, los descuentos a los salarios de los trabajadores están prohibidos salvo que sean aplicables en el pago de abonos para cubrir prestamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. |

3.2.3 Aportaciones Voluntarias.

Las aportaciones voluntarias como su nombre lo indica, atienden al impulso particular del trabajador de realizarlas y de esta forma ampliar el monto que constituye su subcuenta de vivienda, para estos fines el primer párrafo del artículo 59 de la Ley del Infonavit, enuncia que:

“Los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho a realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual, ya sea por conducto de su patrón al efectuarse el entero de las aportaciones o por sí mismos. En estos casos las aportaciones se depositarán a la subcuenta de aportaciones voluntarias.”

Las características de las aportaciones voluntarias realizadas por los trabajadores a la subcuenta respectiva, son las siguientes:

- 1.- El trabajador es libre de realizar este tipo de aportaciones a su cuenta individual, por sí mismo o por conducto de su patrón.
- 2.- Las aportaciones de esta categoría se depositarán en la subcuenta de aportaciones voluntarias.
- 3.- Mediante el consentimiento del trabajador, el importe de las aportaciones realizadas de manera voluntaria podrá ser transferido a la subcuenta de vivienda con el fin de que sea aplicado para el otorgamiento de un crédito a su favor.
- 4.- El importe de las aportaciones voluntarias no tiene establecido un límite superior ni un límite inferior, son totalmente libres en cuanto a su monto.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en su artículo 79, octavo párrafo, establece lo siguiente:

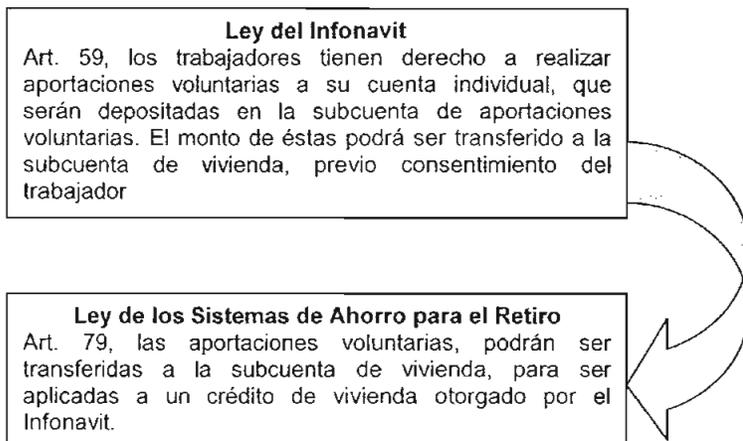
“Previo consentimiento del trabajador afiliado, el importe de las aportaciones voluntarias podrá transferirse a la subcuenta de vivienda para su aplicación en un crédito de vivienda otorgado a su favor por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Esta transferencia podrá realizarse en cualquier momento aun cuando no haya transcurrido el plazo mínimo para disponer de las aportaciones voluntarias.”

Las aportaciones voluntarias surgen con la modificación estructural a las cuentas individuales de los trabajadores en el actual sistema de ahorro para el retiro.

En el siguiente punto del presente capítulo desarrollo la evolución de los sistemas de ahorro para el retiro desde el año 1992 hasta la fecha; en ésta parte del estudio tan solo mencionaré la definición de los citados sistemas de ahorro, con fundamento a la Ley que los regula.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en la fracción X del artículo 3, define a los sistemas de ahorro para el retiro como “...aquellos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas;”

El destino que pueden tener las aportaciones voluntarias se determina en el siguiente cuadro, al hacer referencia a lo señalado por la Ley del Infonavit y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.



3.3 Administración de las aportaciones enteradas al Infonavit.

El Infonavit por mandamiento constitucional es el encargado de la administración de las cuotas que a él se le enteran, así se encuentra establecido en el párrafo segundo de la fracción XII del artículo 123 apartado A de la CPEUM:

"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."

De la interpretación del anterior texto constitucional se desprende la indudable responsabilidad que tiene el Infonavit en la administración de las aportaciones que tienen como fin la integración del Fondo Nacional de la Vivienda.

El artículo 43 de la Ley del Infonavit hace mención a la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, al establecer en su primer y segundo párrafos que:

"En los términos de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores estará a cargo del Instituto.

Las aportaciones, así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto que reciban las entidades receptoras autorizadas conforme a esta Ley, deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto, en los términos y conforme a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Dichos recursos

deberán invertirse, en tanto se aplican a los fines señalados en el artículo anterior, en valores a cargo del Gobierno Federal e instrumentos de la Banca de Desarrollo”.

El Infonavit, siempre ha sido el encargado de la administración de las aportaciones y de el fondo que las mismas constituyen, pero existen dos etapas fundamentales en cuanto al control financiero que las mismas han tenido, la primera está contemplada en el período de 1972 al año 1992, ya que a partir de mayo de 1992 surge el Sistema de Ahorro para el Retiro, en la primera de las etapas el Infonavit era el receptor directo de las aportaciones efectuadas por los patrones, lo cual significó que las aportaciones hechas en esa etapa no fuesen beneficiadas con ningún tipo de rendimiento económico, además como ya lo había mencionado en el presente capítulo, las aportaciones de los patrones enteradas al Infonavit de 1972 a 1981 eran realizadas únicamente sobre el salario simple de los trabajadores.

La siguiente etapa es la del Sistema de Ahorro para el Retiro contemplada de mayo de 1992 a la fecha, con las siguientes características:

“El 1 de mayo de 1992 se implementa el Sistema de Ahorro para el Retiro como seguro complementario a las pensiones otorgadas por el IMSS y en el cual el patrón debe abrir para cada trabajador una cuenta individual en el banco de su preferencia.

Dicho esquema, funcionó hasta el 30 de junio de 1997, en virtud de que se reformó la Ley del Seguro Social.”⁴¹

⁴¹ Información de la página Web de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, www.consar/sar/sar92-97.gob.mx, consultada el 18 de agosto de 2004.

La estructura que tenía el esquema del sistema de ahorro para el retiro era una cuenta individual conformada por dos subcuentas, una era del ahorro para el retiro y la otra era la del fondo de la vivienda.

A partir de julio de 1997, entró en vigor el nuevo sistema de pensiones del Seguro Social, así como las Administradoras de Fondos para el Retiro, mejor conocidas como Afores.

En la página Web de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, se define a las Afores como empresas financieras debidamente autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y supervisadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, que se especializan en el manejo de los ahorros para el retiro de los trabajadores.

La cuenta individual que administra la Afore está constituida por tres subcuentas:

- 1.- La de Retiro, Cesantía y Vejez,
- 2.- Las aportaciones voluntarias, y
- 3.- La de Vivienda

En lo referente a la subcuenta de vivienda, la Afore tan solo llevará el registro de los recursos que la integran presentándolos en los estados de cuenta que informa a cada trabajador, ya que el Infonavit es el encargado de administrar los recursos de la subcuenta de vivienda.

El artículo 43 Bis de la Ley del Infonavit, indica en su primer y segundo párrafos, que:

"Al momento en que el trabajador reciba crédito del Instituto, el saldo de la subcuenta de vivienda de su cuenta individual se aplicará como pago inicial de

alguno de los conceptos a que se refieren los incisos de la fracción II del artículo 42.

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

Los incisos correspondientes a la fracción II del artículo 42, son los siguientes:

“Artículo 42. Los recursos del Instituto se destinarán:

II. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto;

- a) En línea dos a la adquisición en propiedad de habitaciones;
- b) En línea tres a la construcción de vivienda;
- c) En línea cuatro a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y
- d) En línea cinco al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores”.

El Estatuto Orgánico, publicado en el DOF el 6 de diciembre de 2004, establece en el título cuarto “De las Subdirecciones Generales” en el capítulo V “De la Subdirección General de Recaudación Fiscal” en la fracción I Y III, respectivamente, del artículo 16, que la Subdirección General de Recaudación Fiscal tendrá a su cargo diversas funciones, entre éstas se encuentra:

“I. Verificar el sistema de administración de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, depositadas en las subcuentas de vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como de los descuentos patronales para la amortización de los créditos, a fin de detectar las posibles omisiones para requerir su pago;

III. Coordinarse con las autoridades reguladoras y con los participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en términos de la Ley del INFONAVIT, en la elaboración de los lineamientos o procedimientos respecto de la operación de los fondos de la Subcuenta de Vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores administradas por las AFORES;”

En el capítulo VIII “De la Subdirección General de Planeación y Finanzas” del Estatuto Orgánico en mención, en el artículo 19 nos indica las funciones de la citada Subdirección General, en su fracción VII de manera textual se lee:

“VII. Asegurar el óptimo rendimiento de los fondos de los trabajadores depositados en la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro;”

El control administrativo que ha ejercido el Infonavit, sobre las aportaciones y descuentos que se le enteran, es indudable, sin embargo con la incursión de las administradoras de fondos para el retiro se han generado una serie de problemas que han afectado el traslado de información sobre el pago de las aportaciones y también irregularidades en los registros patronales, siendo éstos dos ejemplos muy críticos para el adecuado funcionamiento del Instituto, ya que no fue aprovechada la experiencia obtenida en el manejo e individualización de los registros tanto de patrones como de trabajadores, lo cual tiene como consecuencia un efecto negativo en la concentración y veracidad de la información que maneja el Infonavit, causando un impacto directo en las acciones que tiene que implementar para la vigilancia y cumplimiento de los sujetos obligados conforme a su Ley.

Las aportaciones de seguridad social como ya fue analizado, son contribuciones que tienen características especiales, las mismas que les permiten cierta versatilidad, considero que las aportaciones efectuadas al Infonavit han sido fundamentales en el desarrollo urbano de nuestro país.

Las aportaciones patronales y los descuentos que administra el Instituto, le permiten trabajar para satisfacer las necesidades de vivienda, ya que los rendimientos de las mismas constituyen una fuente de ingresos para ese organismo, por lo tanto el carácter fiscal que éstas tienen es trascendental para su exigibilidad y cobro.

Como consecuencia de la naturaleza fiscal de las aportaciones de seguridad social y del carácter de organismo fiscal autónomo que tiene el Infonavit, en el siguiente capítulo se desarrollan las facultades que le han sido conferidas al Instituto en ése sentido.

Capítulo IV .- Facultades Fiscales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

4.1 Facultades de Comprobación y Revisión del Infonavit.

Ya se ha establecido en la presente investigación el carácter que ostenta el Infonavit como autoridad fiscal, esto se encuentra fundamentado en la fracción segunda del artículo 30 de su Ley de creación, "...El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación,"

La normatividad que amplía esas facultades se encuentra en diversos ordenamientos jurídicos, como son:

- 1.- El Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como organismo fiscal autónomo, al cual me referiré como Reglamento Interior.
- 2.- El Reglamento de Inscripción, pago de aportaciones y entero de descuentos al Infonavit, al cual me he referido como Reglamento de Inscripción.
- 3.- El Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las disposiciones de la Ley del Infonavit y sus Reglamentos, al cual me referiré como Reglamento de Multas.
- 4.- El Instructivo para la dictaminación de las obligaciones que la Ley del Infonavit y sus reglamentos imponen a los patrones y demás sujetos obligados, refiriéndome a éste último como Instructivo para la Dictaminación.

A su vez son aplicables de manera supletoria el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

El tercer párrafo del artículo 23 de la Ley del Infonavit establece que "...Las facultades que correspondan al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, de conformidad con el Artículo 30 de esta Ley, se ejercerán por el

Director General y el demás personal que expresamente se indique en el Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia de facultades como organismo fiscal autónomo.”⁴²

A su vez el Reglamento Interior, en su artículo 4 enlista a los órganos y unidades administrativas que llevarán a cabo el ejercicio de las facultades fiscales del Infonavit:

- 1.- El Director General;
- 2.- El Director General Adjunto;
- 3.- El Subdirector General Jurídico y de Fiscalización,
- 4.- Los Delegados Regionales, los representantes de la Dirección General y el Coordinador del Distrito Federal;
- 5.- El Gerente de Fiscalización, y
- 6.- El Gerente de Servicios Legales.

Debido a la necesidad de conocer si la unidad administrativa que realiza un acto en el ejercicio de las facultades fiscales otorgadas al Infonavit, es competente o no para emitirlo, hago la siguiente conjunción de atribuciones señaladas en el Reglamento Interior a cada uno de ellos respectivamente.

1.- El Director General: El ámbito de su competencia será todo el territorio nacional; podrá representar legalmente al Instituto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los tribunales federales, así como ejercer todas y cada una de las facultades establecidas en el artículo 3 del Reglamento Interior.⁴³

2.- El Director General Adjunto: El ámbito de su competencia será todo el territorio nacional; podrá representar legalmente al Instituto ante el Tribunal Federal de

⁴² Este artículo fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2005.

⁴³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1998, abrogando el Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1989.

Justicia Fiscal y Administrativa y los tribunales federales, así como ejercer todas y cada una de las facultades establecidas en el artículo 3 del Reglamento Interior.

La Ley del Infonavit, es omisa en cuanto a la designación y facultades de las cuales gozará el Director General Adjunto, solamente el Reglamento Interior establece las atribuciones que éste tendrá en la materia pero no indica si las mismas se podrán ejercer conjuntamente con aquellas otorgadas al Director General, considero que ésta figura o cargo debe desaparecer para evitar que sea cuestionada la legalidad de sus actos, ya que no cuenta con un adecuado fundamento jurídico, dada la importancia de las facultades que le han sido conferidas.

3.- El Subdirector General Jurídico y de Fiscalización: El ámbito de su competencia será todo el territorio nacional; podrá representar legalmente al Instituto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los tribunales federales, así como ejercer todas y cada una de las facultades establecidas en el artículo 3 del Reglamento Interior, a su vez resolverá las solicitudes de autorización para el pago de aportaciones a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, en los términos del Reglamento respectivo, la Ley, el Código y su Reglamento, y comunicar su resolución a los Delegados Regionales, a los Representantes de la Dirección y al Coordinador del Distrito Federal para vigilar su debido cumplimiento.

4.- Los Delegados Regionales, los Representantes de la Dirección General y el Coordinador del Distrito Federal; ejercerán sus facultades dentro de las circunscripciones territoriales que determine el Consejo de Administración a propuesta del Director General, el citado acuerdo que emita el Consejo de Administración será publicado en el DOF⁴⁴. Podrán ejercer la mayoría de las facultades establecidas en el Reglamento Interior, con excepción de la suscripción de convenios de colaboración y coordinación con otras autoridades fiscales en

⁴⁴ El acuerdo de referencia fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 1999.

ejercicio de sus facultades de fiscalización, así como en la materia estadística, censal y fiscal señaladas en el artículo 3 fracción VI y la solicitud de información a las entidades participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro relacionada con el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de vivienda, así como de las cantidades que integran las subcuentas de vivienda, de las cuentas individuales de los trabajadores, establecido esto en la fracción XX del referido artículo del Reglamento Interior. En las ausencias de los Delegados Regionales o de los Representantes de la Dirección General y del Coordinador del Distrito Federal, las facultades que les correspondan serán ejercidas por los Jefes de las Áreas de Fiscalización y de Servicios Jurídicos de la entidad federativa que se trate.

5.- El Gerente de Fiscalización: El ámbito de su competencia será todo el territorio nacional, tendrá la facultad de representar al Instituto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y ante los tribunales federales. Podrá ejercer la mayoría de las facultades establecidas en el artículo 3 pero no podrá suscribir convenios de colaboración y coordinación con otras autoridades fiscales en ejercicio de sus facultades de fiscalización, así como en la materia estadística, censal y fiscal señaladas en la fracción VI del artículo en comento; no podrá ordenar y practicar la notificación de las resoluciones, respecto a las solicitudes de autorización para el pago a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, de las contribuciones omitidas conforme a la fracción XII del artículo y tampoco podrá presentar denuncia o querrela, o promover su presentación, ante el Ministerio Público por la presunta comisión de los delitos a que se refieren los artículos 57 y 58 de la Ley y de aquellos otros delitos que por su propia naturaleza causen perjuicio al Instituto conforme a la fracción XIX. En su ausencia ejercerá sus facultades el Subgerente de esa área.

6.- El Gerente de Servicios Legales: El ámbito de su competencia será todo el territorio nacional pero no podrá representar al Instituto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ni ante los tribunales federales, ejercerá solamente

las facultades conferidas en las fracciones XII, XIX y XXII del artículo 3 del Reglamento Interior, las cuales son ordenar y practicar la notificación de las resoluciones, respecto a las solicitudes de autorización para el pago a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, de las contribuciones omitidas; podrá presentar denuncia o querrela, o promover su presentación, ante el Ministerio Público por la presunta comisión de los delitos a que se refieren los artículos 57 y 58 de la Ley y de aquellos otros delitos que por su propia naturaleza causen perjuicio al Instituto y podrá certificar documentos en los que consten los actos y operaciones para su remisión a las autoridades. En su ausencia ejercerá sus facultades el Subgerente de ésta área.

En el siguiente cuadro se resumen las facultades fiscales de los órganos o unidades administrativas que tienen a su cargo el ejercicio de las mismas.

**FACULTADES FISCALES DE LOS ÓRGANOS O UNIDADES
ADMINISTRATIVAS DEL INFONAVIT**

Director general, Director general adjunto y Subdirector general jurídico y de fiscalización Artículo 3 del Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como Organismo Fiscal Autónomo.	Delegados Regionales, Representantes de la Dirección General y Coordinador del D.F.	Gerente de fiscalización	Gerente de servicios legales
I.- Requerir información a los patrones.	✓	✓	X
II.- Practicar visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones.	✓	✓	X
III.- Determinar el importe de las aportaciones omitidas y descuentos no retenidos o no enterados.	✓	✓	X
IV.- Determinar las obligaciones patronales incumplidas, en ejercicio de sus facultades de comprobación.	✓	✓	X
V.- Determinar presuntivamente las aportaciones y los descuentos.	✓	✓	X
VI.- Suscribir de convenios de coordinación y colaboración.	X	X	X
VII.- Tramitar y notificar las liquidaciones de las aportaciones y descuentos.	✓	✓	X
VIII.- Determinar diferencias en las declaraciones	✓	✓	X
IX.- Recibir las aclaraciones de los contribuyentes.	✓	✓	X
X.- Cancelar créditos fiscales.	✓	✓	X
XI.- Revisar los dictámenes.	✓	✓	X
XII.- Resolver respecto a las solicitudes de autorización para el pago a plazo.	✓	X	✓
XIII.- Anular las resoluciones respecto a las solicitudes de autorizaciones de pago a plazo.	✓	✓	X
XIV.- Resolver las solicitudes de devolución a favor de los patrones.	✓	✓	X

FACULTADES FISCALES DE LOS ÓRGANOS O UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL INFONAVIT (continuación)

Director general, Director general adjunto y Subdirector general jurídico y de fiscalización	Delegados regionales, Representantes de la Dirección General y Coordinador del D.F.	Gerente de fiscalización	Gerente de servicios legales
Artículo 3 del Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como Organismo Fiscal Autónomo.			
XV.- Resolver las solicitudes de constitución de garantía del interés fiscal.	✓	✓	X
XVI.- Notificar los créditos fiscales, y hacer efectivo su cobro a través del procedimiento administrativo de ejecución.	✓	✓	X
XVII.- Suspender el procedimiento administrativo de ejecución.	✓	✓	X
XVIII.- Imponer multas a los patrones	✓	✓	X
XIX.- Presentar denuncia o querrela por la presunta comisión del delito equiparable a la defraudación fiscal y por el delito de fraude.	✓	X	✓
XX.- Solicitar información a las entidades participantes del sistema de ahorro para el retiro.	X	✓	X
XXI.- Resolver los recursos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad.	✓	✓	X
XXII.- Certificar documentos.	✓	✓	✓
XXIII.- Solicitar información a diversas autoridades fiscales.	✓	✓	X
XXIV.- Las demás establecidas por su Ley, reglamentos y Código Fiscal de la Federación.	✓	✓	X

Las facultades de comprobación y revisión que le fueron otorgadas al Infonavit como organismo fiscal autónomo sirven para vigilar el cumplimiento puntual de las obligaciones establecidas en su Ley y reglamentos respectivos.

Se puede mencionar que éstas le permiten al Instituto llevar a cabo auditorías en la documentación que el contribuyente presenta para la satisfacción de la obligación fiscal, ya sea que se le requiera para que presente tal documentación en las oficinas de la autoridad o que designe personal dependiente de ella para que realice la inspección en el domicilio del obligado; también la autoridad puede revisar los dictámenes presentados por los contribuyentes que estén obligados a su elaboración o que por su voluntad decidieran realizarlo conforme a lo establecido por las leyes fiscales aplicables.

“Aunque lo recaudado por el ejercicio de las facultades de comprobación sea de relativa importancia frente a la recaudación espontánea, es necesario la ejecución de programas de verificación para combatir el nefasto problema de la evasión.”⁴⁵

El fin principal del Infonavit al ejercitar sus facultades de comprobación y revisión, es el allegarse de toda la información posible correspondiente a la satisfacción de la obligación fiscal que tiene el contribuyente por haber realizado el hecho generador que actualiza a la norma fiscal; con dicha información el Infonavit, podrá rectificar si el contribuyente enteró la aportación a su cargo o efectuó el descuento procedente.

Estas facultades se materializan con la visita que hace la autoridad en el domicilio fiscal del contribuyente o aquel domicilio diferente señalado en la orden de visita; y cuando se le requiere la presentación de cierta documentación en las oficinas de la misma que emitió el requerimiento, la primera conocida como visita domiciliaria y la segunda es la revisión de gabinete.

⁴⁵ URESTI ROBLEDO, Horacio, *Los Impuestos en México, Régimen Jurídico*, 1ª Edición, Ed. Tax, México, 2002, p. 481.

“La labor de fiscalización que realiza la administración tributaria es una de sus actividades más importantes. Por ella hace sentir su presencia en el ámbito de los contribuyentes y su acción ayuda en gran medida a configurar la imagen de una buena o mala administración en lo que respecta a la aplicación y control de los impuestos”⁴⁶

Es importante conocer que las facultades que tiene el Infonavit para la comprobación del cumplimiento de las disposiciones establecidas en su Ley, así como para determinar las aportaciones omitidas y sus accesorios, se extinguen en el término de cinco años contados a partir de la fecha en que el Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación, este plazo se suspenderá solamente cuando se interponga el recurso de inconformidad establecido en la propia Ley del Infonavit o cuando sea entablado juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 30 de la Ley del Infonavit, en sus fracciones I, V, VI, VII y VIII así como el Reglamento Interior, establecen que el Instituto podrá efectuar las siguientes acciones referentes a sus facultades de comprobación y revisión:

El Infonavit, mediante el órgano o la unidad administrativa correspondiente realizará la determinación, en caso de incumplimiento, del importe de las aportaciones omitidas y de los descuentos no retenidos o no enterados, así como calculará su actualización y los recargos que se generen, señalará las bases para su liquidación, los fijará en cantidad líquida y requerirá su pago.

Es necesario precisar en este punto, que la Subdirección General Jurídica y de Fiscalización y la Subdirección General de Recaudación Fiscal, serán las encargadas de efectuar la determinación en caso de incumplimiento de las aportaciones y descuentos arriba señalados. Para obtener la determinación el Instituto podrá ordenar y practicar, con el personal que al efecto designe, visitas

⁴⁶ VALLADO MIGUEL. Fausto Enrique. *“Principios Generales de Administración Tributaria”*, Ed. Pac, 1986. p. 87.

domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone la Ley del Infonavit.

El artículo 3 en sus fracciones I y II del Reglamento Interior, establece en la primera de ellas, que el Infonavit es un organismo fiscal autónomo y cuenta con todas las facultades previstas en su Ley y en el CFF, para requerir a los patrones la exhibición de libros y registros electrónicos o de cualquier otra naturaleza, así como los medios utilizados para procesar la información que integre su contabilidad, incluyendo nóminas de salarios y plantillas de personal, avisos, declaraciones, documentos y demás información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral y la que permita establecer de manera presuntiva el monto de las aportaciones, así como el pago de salarios a las personas a su servicio, vinculados con las obligaciones que a cargo de dichos patrones establecen la LFT, la Ley del Infonavit, el CFF y sus disposiciones reglamentarias aplicables.

La segunda fracción establece que el Infonavit podrá ordenar y practicar, por conducto de las personas que al efecto autorice y acredite, visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones a fin de comprobar el cumplimiento de la determinación y pago de las aportaciones, así como la retención y entero de los descuentos o de cualquier otra obligación de carácter fiscal establecida en la ley o en los reglamentos correspondientes.

La SHCP y el Infonavit, indistintamente, podrán sancionar aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Infonavit, origine la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos, en los términos del CFF.

Las fracciones III y V del artículo 3 del Reglamento Interior, indican que el Instituto podrá determinar, en caso de incumplimiento y según lo establecido por el CFF, el

importe de las aportaciones omitidas y de los descuentos no retenidos o no enterados, calcular la actualización y recargos que correspondan, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y emitir las resoluciones del crédito fiscal respectivo con apoyo en la información proporcionada por el contribuyente, por otras autoridades fiscales y la que tenga en su poder o que obtenga en ejercicio de sus facultades de revisión.

Esto también le permite determinar presuntivamente las aportaciones y descuentos derivados de las obligaciones patronales incumplidas, en los términos de lo dispuesto por el CFF, así como emitir la resolución respectiva; aplicando los datos con los que cuente, en función del último mes cubierto o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad o bien a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;

El Instituto ordenará y practicará, en los casos de sustitución patronal, las investigaciones correspondientes así como la emisión de los dictámenes respectivos;

Revisará los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en su Ley y las disposiciones reglamentarias respectivas; lo mismo señala la fracción XI del artículo 3 del Reglamento Interior, en el siguiente sentido "...Revisar los dictámenes formulados por los contadores públicos, sobre el cumplimiento en el pago y entero al Instituto de las aportaciones y descuentos, en los términos de las disposiciones aplicables".

Las facultades de revisión y comprobación se concretan en tres acciones:

- 1.- la visita domiciliaria,
- 2.-la revisión de gabinete, y

3.- la revisión de dictámenes.

La visita domiciliaria, en palabras del Licenciado Luis García López-Guerrero es "... un acto de fiscalización que realizan las autoridades hacendarias a los contribuyentes directamente, o a los responsables solidarios de los mismos o a los terceros con ellos relacionados, en sus domicilios fiscales, con el fin de revisar su contabilidad, bienes, mercancías, expedición de comprobantes fiscales, presentación de avisos, inscripción de registros, etcétera.

Lo anterior con el objeto de verificar que los contribuyentes han cumplido con las disposiciones fiscales, y si no lo han realizado, el Fisco determinará las contribuciones omitidas o los créditos fiscales; y si del incumplimiento se comprueba la comisión de delitos fiscales, proporcionará información a otras autoridades para ejercitar las acciones legales que les competen"⁴⁷

La Ley del Infonavit no señala de manera expresa los lineamientos a seguir en las visitas domiciliarias que practique, lo mismo sucede con el Reglamento Interior, tan solo se tiene contemplado que el CFF será aplicable de forma supletoria estableciendo las directrices aplicables, y a su vez, éste tendrá que apegarse a lo establecido por el artículo 16 Constitucional.

El referido artículo Constitucional en su primer párrafo indica 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..." Su antepenúltimo párrafo nos señala que "...La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

⁴⁷ GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO. Luis, *"Derechos de los Contribuyentes"*, 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, México, 2001, p. 51.

Las formalidades de referencia establecidas para los cateos se encuentran en su párrafo octavo en el cual se contempla que "...En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, en el acto de concluiría, una acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia".

1.- La Visita Domiciliaria:

La relevancia en la práctica adecuada de las visitas domiciliarias nos lleva a revisar cada uno de sus componentes o elementos; el primero de ellos es la orden de visita, de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la siguiente jurisprudencia:

VISITAS DOMICILIARIAS, ÓRDENES DE. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos:

1.- Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida por autoridad competente; 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que persiga la visita; y 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural, "...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente, se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como en las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985, 3ª parte, página 564.

A su vez el artículo 38 del CFF menciona que los actos administrativos que se deban notificar deberán de tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito en documento impreso o digital,

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

II. Señalar la autoridad que lo emite,

III. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.⁴⁸

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.”

⁴⁸ El Artículo 17-C del Código Fiscal de la Federación establece que “Tratándose de contribuciones administradas por organismos fiscales autónomos, las disposiciones de este Código en materia de medios electrónicos sólo serán aplicables cuando así lo establezca la ley de la materia”, hago referencia a este artículo en lo concerniente a la Firma Electrónica Avanzada, ya que su aplicación no se encuentra regulada en la Ley del Infonavit.

En el siguiente análisis de la orden de visita se destacan los elementos de la misma:

I. Contener el nombre del visitado, esta condición es lógicamente indispensable, ya que le da seguridad al contribuyente, y legalidad a los actos derivados de las diligencias subsecuentes a la orden de visita, como lo menciona el licenciado Horacio Uresti Robledo "...el nombre constituye un requisito esencial pues no son válidas las órdenes genéricas..."⁴⁹

Ya sea persona física o moral aquella a la cual se le realice la visita domiciliaria, no deberá existir duda en cuanto a su nombre, es decir, no podrán ser utilizadas abreviaturas para denominar a la persona a la que va dirigida dicha orden; pero como excepción a este elemento la fracción IV del artículo 38 del CFF, menciona al respecto "...Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación ."

II. Constar por escrito, ya que las órdenes de visita no pueden ser verbales ya que esto dejaría al contribuyente en estado de indefensión al intentar combatir algún tipo de violación a sus derechos; además la orden de visita tendrá que ser entregada al visitado o a su representante legal, si ninguno de ellos se encontrase previo citatorio, la orden podrá entregarse a la persona que se encuentre en el lugar donde se llevará a cabo la visita.

III. Señalar la autoridad que la emite, y que dicha autoridad sea competente, el propósito de este requisito es que el contribuyente conozca el nombre de la autoridad para estar en posibilidad de interponer el medio de defensa correspondiente y también tener la certeza de que la misma está actuando dentro del marco legal, al ser competente para ejercer sus facultades.

"La autoridad que emita el acto debe poseer facultades expresas para ello, y estar creada en la Ley o en el reglamento interior respectivo. Es decir, que quien emite

⁴⁹ URESTI ROBLEDOS. Horacio, Op. Cit., p. 484.

la orden de visita debe representar a una autoridad legalmente constituida, la que debe poseer la facultad contenida en Ley, reglamento o acuerdo administrativo de funcionario con facultad para delegar.”⁵⁰

Es conveniente señalar que en el párrafo tercero de la fracción V del artículo 30 de la ley del Infonavit se contempla que “...previa solicitud del Instituto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social y las autoridades fiscales locales en los términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, indistintamente y conforme a las disposiciones legales aplicables, están facultados para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Para estos efectos, podrán ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones y requerir la exhibición de los libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta ley.”

IV. Estar fundada y motivada, así como expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate la visita o inspección. Conforme a jurisprudencia dictada por la 2ª Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la fundamentación y motivación son:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos

⁵⁰ Ibidem, p. 490.

y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985, 3ª parte, página 636.

V. Contener firma autógrafa, conforme a lo establecido en la fracción IV del artículo 38 del CFF, ya que todo acto administrativo que deba notificarse deberá ostentar la firma del funcionario competente; en esa misma fracción se contempla la posibilidad de utilizar la firma electrónica avanzada del citado funcionario en las resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, la cual tendría el mismo valor que la firma autógrafa, pero la Ley del Infonavit no hace referencia alguna a los medios electrónicos y en este caso específico a la firma electrónica avanzada, por lo tanto su aplicación en documentos digitales no tendría validez, así como no la tiene la firma facsimilar.

El autor Horacio Uresti Robledo comenta al respecto “...En virtud de las cargas de trabajo de algunos funcionarios que deben expedir grandes cantidades de los llamados oficios, se ha discutido en el seno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la conveniencia de que algunos actos sean emitidos sin firma autógrafa, utilizando un sello con la firma facsimilar. Ello no es posible por ser contrario a la norma constitucional, además de que la carga de trabajo es un problema interno. Sin embargo, tratándose de resoluciones favorables al contribuyente, nada impide que se haga, si no se causa un daño, pues oficios como los que ordenan la devolución de un impuesto o autorizan una compensación, por resultar favorables no son impugnables por el particular beneficiado; desde luego que se requeriría un ajuste al precepto del Código Fiscal de la Federación que hace alusión a las resoluciones favorables, con el fin de otorgarles plena validez aún sin la firma autógrafa, pues recordemos que la autoridad fiscal puede demandar su nulidad por otras irregularidades. Sin embargo, los actos no favorables al particular, que son susceptibles de ser cuestionados a través de los medios de defensa,

necesariamente deben ser firmados por el titular del órgano competente, pues de lo contrario resultan ilegales.⁵¹

VI. Señalar el lugar o lugares donde se deba efectuar la visita, así lo contempla la fracción I del artículo 43 del CFF al establecer que en la orden de visita además de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 38 del mismo ordenamiento jurídico, deberán señalarse el lugar o los lugares donde deba efectuarse la misma, si se aumentasen los lugares a visitar deberá notificársele al visitado. Es decir, no podrá emplearse el término genérico de "domicilio fiscal" como si fuese suficiente para llevar a cabo la visita.

VII. Señalar el nombre de los visitadores, los cuales podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número en cualquier tiempo por la autoridad competente, siempre tendrá que notificársele al visitado si se diese alguno de los supuestos anteriores, ya que el incumplimiento del debido señalamiento de los visitadores generaría que los actos que emanen de las actuaciones con personal no autorizado fuesen ilegales, pues el procedimiento estaría viciado.

VIII. Precisar el objeto de la visita, este requisito ha sido interpretado en el sentido de que el objeto de la misma se satisface cuando en la orden se señalan los períodos a revisar, así como las contribuciones federales que se auditan, siempre y cuando el o los contribuyentes se encuentren registrados en el padrón que tiene la autoridad, ya que de no ser así se le estarían otorgando facultades discrecionales a los visitadores en cuanto a la revisión que llevarían a cabo, y a contrario sensu, las órdenes de visita que se emitan a los particulares no inscritos en el padrón, podrían ser generales, es decir, enlistar todas las contribuciones federales ya que se desconoce a cuál de ellas estaría obligado el particular a enterar.

⁵¹ Ibidem p. 498.

IX. Las diligencias derivadas de una orden de visita deberán practicarse en días y horas hábiles, atendiendo lo establecido por el artículo 13 del CFF, éstas "...son las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 horas. Una diligencia de notificación iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez.

Las autoridades fiscales para la práctica de visitas domiciliarias, del procedimiento administrativo de ejecución, de notificaciones y de embargos precautorios, podrán habilitar los días y horas inhábiles, cuando la persona con quien se va a practicar la diligencia realice las actividades por las que deba pagar contribuciones en días u horas inhábiles. También se podrá continuar en días u horas inhábiles una diligencia iniciada en días y horas hábiles, cuando la continuación tenga por objeto el aseguramiento de contabilidad o de bienes del particular."

Ya revisados los elementos que debe contener la orden de visita, continúo con el análisis del desarrollo de la misma, con fundamento en el artículo 44 del CFF en el que se establecen las condiciones bajo las cuales ésta se llevará a cabo ya sea en el domicilio fiscal o en el lugar o lugares señalados en la citada orden, indicando a las autoridades fiscales, a los visitados o a su representante legal, lo siguiente:

"I. La visita se realizará en el lugar o lugares señalados en la orden de visita.

II. Si al presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia, no estuviere el visitado o su representante, dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que el mencionado visitado o su representante los esperen a la hora determinada del día siguiente para recibir la orden de visita; si no lo hicieron, la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar visitado.

Si el contribuyente presenta aviso de cambio de domicilio después de recibido el citatorio, la visita podrá llevarse a cabo en el nuevo domicilio manifestado por el contribuyente y en el anterior, cuando el visitado conserve el local de éste, sin que para ello se requiera nueva orden o ampliación de la orden de visita, haciendo constar tales hechos en el acta que levanten, salvo que en el domicilio anterior se

verifique alguno de los supuestos establecidos en el artículo 10 de este Código, caso en el cual la visita se continuará en el domicilio anterior.⁵²

Cuando exista peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia, los visitadores podrán proceder al aseguramiento de la contabilidad.”

Respecto al aseguramiento de la contabilidad, la siguiente jurisprudencia establece:

VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN II DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN SE INFRINGE, SI EL PERSONAL QUE ACTÚA AL ENTREGAR EL CITATORIO, TAMBIÉN ASEGURA LA CONTABILIDAD DE LA VISITADA. Debe darse lógica y jurídicamente después de que se ha entregado la orden, que constituye el inicio de la diligencia, no antes, porque no hay propiamente visita, ni quien reciben un citatorio puede conocer de manera indubitante que quienes aseguraron la contabilidad fueron efectivamente las personas designadas en la orden, ni si están o no facultadas para ello; además, aceptar que los visitadores puedan asegurar la contabilidad de una persona, sin que se entregue previamente una orden implicaría contrariar el texto del artículo 16 constitucional, conforme al cual toda visita domiciliaria debe estar precedida de una orden emitida por la autoridad competente.

8ª época, SJF Vol. IV, página 582

⁵² El Artículo 10 del Código Fiscal de la Federación establece lo que se considera como domicilio fiscal, para las personas físicas cuando realizan actividades empresariales, será el principal asiento de sus negocios, cuando no realicen las citadas actividades y presten servicios personales independientes éste será el local que utilicen para el desempeño de sus actividades y en los demás casos, donde tengan el asiento principal de sus actividades. Tratándose de personas morales, cuando sean residentes en el país, será el local donde se encuentre la administración principal del negocio, si fuesen residentes en el extranjero y tuvieran varios establecimientos, éste será el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el País, o en su defecto el que designen.

Las autoridades podrán practicar diligencias en el lugar que consideren como domicilio fiscal, conforme a lo ya señalado, aun cuando el contribuyente haya designado un lugar distinto a los establecidos.

El artículo en comento continúa, "...En los casos en que al presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia, descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas, sin que se hubiera cumplido con la obligación respectiva, los visitadores procederán al aseguramiento de dichos bienes o mercancías.

III. Al iniciarse la visita en el domicilio fiscal los visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos, si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán, haciendo constar esta situación en el acta que levanten, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la visita.

Los testigos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo por no comparecer al lugar donde se esté llevando a cabo la visita, por ausentarse de él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo, en tales circunstancias la persona con la que se entienda la visita deberá designar de inmediato otros y ante su negativa o impedimento de los designados, los visitadores podrán designar a quienes deban sustituirlos. La sustitución de los testigos no invalida los resultados de la visita.

IV. Las autoridades fiscales podrán solicitar el auxilio de otras autoridades fiscales que sean competentes, para que continúen una visita iniciada por aquéllas notificando al visitado la sustitución de autoridad y de visitadores. Podrán también solicitarles practiquen otras visitas para comprobar hechos relacionados con la que estén practicando."

La visita en el domicilio fiscal atiende a una serie de reglas que están contempladas en siete fracciones que constituyen el artículo 46 del CFF, las cuales de forma textual indican que:

"I. De toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado.

II. Si la visita se realiza simultáneamente en dos o más lugares, en cada uno de ellos se deberán levantar actas parciales, mismas que se agregarán al acta final que de la visita se haga, la cual puede ser levantada en cualquiera de dichos lugares. En los casos a que se refiere esta fracción, se requerirá la presencia de dos testigos en cada establecimiento visitado en donde se levante acta parcial cumpliendo al respecto con lo previsto en la fracción II del Artículo 44 de este Código.

III.- Durante el desarrollo de la visita los visitadores a fin de asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad, podrán, indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia, previo inventario que al efecto formulen, siempre que dicho aseguramiento no impida la realización de las actividades del visitado. Para efectos de esta fracción, se considera que no se impide la realización de actividades cuando se asegure contabilidad o correspondencia no relacionada con las actividades del mes en curso y los dos anteriores. En el caso de que algún documento que se encuentre en los muebles, archiveros u oficinas que se sellen, sea necesario al visitado para realizar sus actividades, se le permitirá extraerlo ante la presencia de los visitadores, quienes podrán sacar copia del mismo.

IV.-Con las mismas formalidades a que se refieren las fracciones anteriores, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita. Una vez levantada el acta final, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita.

Cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada en actas parciales. También se consignarán en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros. En la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir, cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal. Cuando se trate de más de un ejercicio revisado o fracción de éste, se ampliará el plazo por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro del plazo inicial de veinte días.⁵³

Se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros de referencia o no señale el lugar en que se encuentren, siempre que éste sea el domicilio fiscal o el lugar autorizado para llevar su contabilidad o no pruebe que éstos se encuentran en poder de una autoridad...

V.-Cuando resulte imposible continuar o concluir el ejercicio de las facultades de comprobación en los establecimientos del visitado, las actas en las que se haga constar el desarrollo de una visita en el domicilio fiscal podrán levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales. En este caso se deberá notificar previamente esta circunstancia a la persona con quien se entiende la diligencia, excepto en el supuesto de que el visitado hubiere desaparecido del domicilio fiscal durante el desarrollo de la visita.

⁵³ La tesis jurisprudencial "VISITA DOMICILIARIA. LOS AUDITORES NO DETERMINAN EN DEFINITIVA LA SITUACIÓN FISCAL DEL SUJETO VISITADO" señala que en las actas de visita se asienten los hechos observados en la visita domiciliaria, por los visitadores que son auxiliares de las autoridades, y no resuelven en definitiva la situación del contribuyente, pues tales actas serán revisadas por la autoridad competente que será la que determine las consecuencias del caso".

Por lo antes expuesto se entiende que las actas de visita no son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que no representan resoluciones fiscales definitivas, pues tan sólo establecen hechos que servirán de motivación para emitir la resolución en la que se imputen consecuencias, la cual sí constituiría un acto definitivo impugnabile.

VI.- Si en el cierre del acta final de la visita no estuviere presente el visitado o su representante, se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta final se levantará ante quien estuviere presente en el lugar visitado; en ese momento cualquiera de los visitantes que haya intervenido en la visita, el visitado o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado. Si el visitado, la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos no comparecen a firmar el acta, se niegan a firmarla, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niegan a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que esto afecte la validez y valor probatorio de la misma.

VII.- Las actas parciales se entenderá que forman parte integrante del acta final de la visita aunque no se señale así expresamente.

Concluida la visita en el domicilio fiscal, para iniciar otra a la misma persona, se requerirá nueva orden, inclusive cuando las facultades de comprobación sean para el mismo ejercicio y por las mismas contribuciones o aprovechamientos."

La Visita Domiciliaria deberá ser concluida dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir de que se informe al contribuyente el inicio de las facultades de comprobación, pudiendo prorrogarse el plazo citado otros seis meses, siempre que el oficio mediante el cual ésta se notifique haya sido expedido por la autoridad que ordenó la visita.

Existen ciertas excepciones al plazo para terminar la visita, las cuales atienden a características específicas de los contribuyentes o de las situaciones en las cuales se encuentran, como es el caso de los contribuyentes que integran el sistema financiero o cuando la autoridad solicita información a autoridades fiscales o aduaneras de otro país.

Se suspenderá el plazo para concluir la visita y las prórrogas solicitadas, cuando el contribuyente fallezca, cuando desocupe su domicilio fiscal sin haber presentado

el aviso de cambio correspondiente o que no sea localizado en el que señaló, también cuando exista huelga y cuando el contribuyente interponga algún medio de defensa.

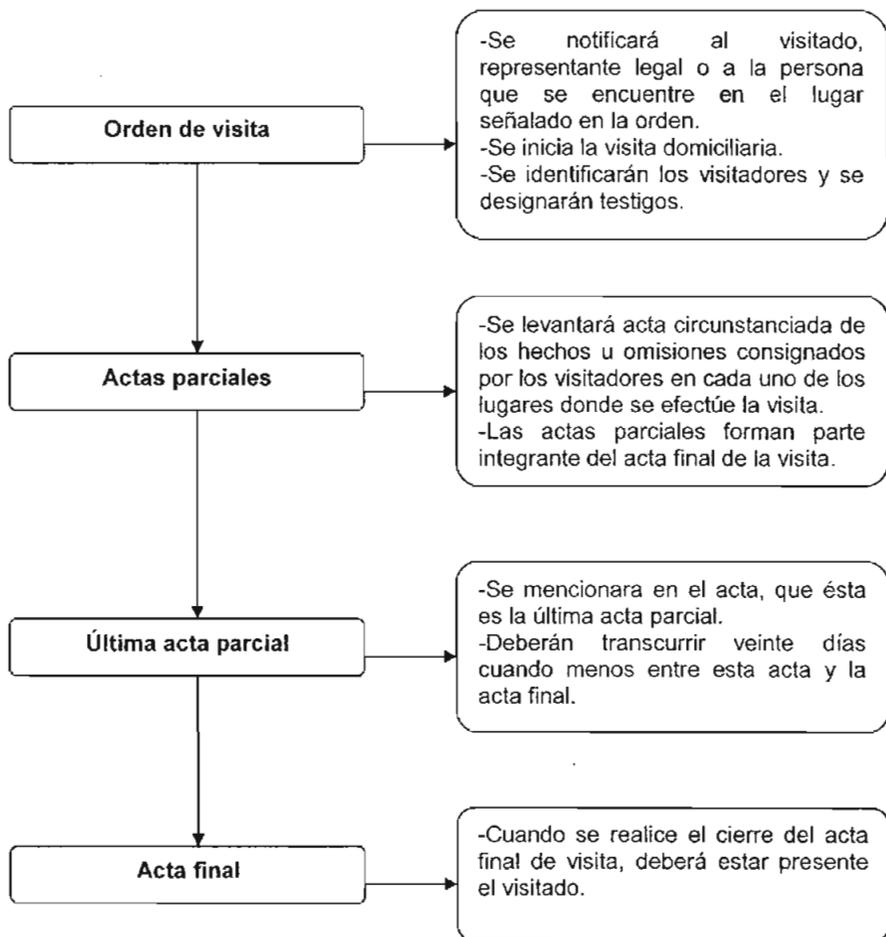
Si la autoridad no levanta el acta final de visita o no notifica el oficio de observaciones, o el de conclusión de la revisión en los plazos establecidos en el CFF, la visita se entenderá concluida en esa fecha, quedando sin efectos la orden y las actuaciones que de ella se derivaron durante la visita.

La SHCP difundió un documento conocido como "Carta de los Derechos de los Contribuyentes Auditados", prohibiendo a los visitadores ha realizar cualquiera de las siguientes acciones:

- "Amenazar, insinuar o intimidar al contribuyente, señalándole que existe la posibilidad de imputarle responsabilidad penal por los hechos u omisiones encontrados en la visita.
- Exigir a los contribuyentes la renuncia de los medios de defensa que tienen, ya que son irrenunciables.
- Presumir la omisión de ingresos del contribuyente auditado con base en cuentas de cheques de terceros, salvo que el contribuyente se coloque en los supuestos legales.
- Insinuar o señalar vagamente irregularidades fiscales, las cuales deberán hacerse constar en forma pormenorizada en la última acta parcial.
- Exigir a los contribuyentes que las multas a que se hagan acreedores las paguen de contado, ya que tienen la posibilidad de pagarlas en parcialidades y en las condiciones que establezcan las leyes fiscales."⁵⁴

⁵⁴ GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, Luis, "*Derechos de los Contribuyentes*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2ª edición, México, 2001, página 54.

En el siguiente cuadro se desarrolla el esquema del orden secuencial de las actas que conforman la visita domiciliaria.



El plazo máximo para que concluya la visita será de seis meses contados a partir de que se informe al contribuyente el inicio de las facultades de comprobación, el

plazo podrá prorrogarse otros seis meses. El artículo 46-A del CFF, establece diversas excepciones al plazo citado.

2.- La revisión de Gabinete:

La revisión de Gabinete, conocida también como revisión de declaraciones o de escritorio, no está expresamente señalada en la Ley del Infonavit, ni en su Reglamento Interior, pero se podría interpretar que la misma está contemplada en el primer párrafo de la fracción V y en la fracción VI del artículo 30 de su Ley, las cuales le facultan, para:

"V. 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...

VI. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, para lo cual podrá aplicar los datos con los que cuente, en función del último mes cubierto o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad o bien a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales"

Así como en las fracciones III y IV, del artículo 3 del Reglamento Interior, en las cuales se reitera que entre las facultades del Infonavit, están:

"III. Determinar, en caso de incumplimiento y en los términos del Código, el importe de las aportaciones omitidas y de los descuentos no retenidos o no enterados, calcular la actualización y los recargos que correspondan, señalar las

bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y emitir las resoluciones del crédito fiscal respectivo con apoyo en la información proporcionada por el contribuyente, por otras autoridades fiscales y la que tenga en su poder el propio Instituto o que obtenga en ejercicio de sus facultades de revisión;

IV. Determinar y precisar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones patronales incumplidas, en función de los datos del último mes cubierto o de los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación o de los proporcionados por otras autoridades fiscales;"

El Reglamento de Inscripción, en su artículo 20 consagra, lo siguiente:

"El patrón deberá proporcionar al Instituto la información, datos o documentos que le solicite, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establecen la Ley y el presente Reglamento"

A su vez el artículo 36 del Reglamento de Inscripción, contempla una pequeña referencia a la facultad de la autoridad para requerirle al contribuyente la presentación de documentación, de la siguiente forma:

"Los pagos efectuados por el patrón se entienden recibidos por el Instituto, sin perjuicio de que pueda ejercer sus facultades de revisión en los términos previstos en la Ley y en el Reglamento respectivo, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones patronales objeto de este Reglamento, así como requerir la información que sirvió de base para la determinación efectuada por el propio patrón y las demás que estime pertinente."

De manera supletoria, la revisión de gabinete o escritorio se encuentra fundamentada en la fracción II del artículo 42 del CFF, en el cual se indica que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, responsables

solidarios o terceros relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como la comprobación de delitos en la materia fiscal y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

“II. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos o en las oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran.”

A su vez, el artículo 48 del CFF, contempla las acciones a seguir por parte de las autoridades fiscales, cuando soliciten a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, informes, datos, documentos o pidan la presentación de la contabilidad o parte de ella, en el ejercicio de sus facultades de comprobación, fuera de una visita domiciliaria, siendo estas:

“I. La solicitud se notificará en el domicilio manifestado ante el Registro Federal de Contribuyentes por la persona a quien va dirigida y en su defecto, tratándose de personas físicas, también podrá notificarse en su casa habitación o lugar donde éstas se encuentren. Si al presentarse el notificador en el lugar donde deba de practicarse la diligencia, no estuviere la persona a quien va dirigida la solicitud o su representante legal, se dejará citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar, para que el contribuyente, responsable solidario, tercero o representante legal lo esperen a hora determinada del día siguiente para recibir la solicitud; si no lo hicieren, la solicitud se notificará con quien se encuentre en el domicilio señalado en la misma.

II. En la solicitud se indicará el lugar y el plazo en el cual se debe proporcionar los informes o documentos.

III. Los informes, libros o documentos requeridos deberán ser proporcionados por la persona a quien se dirigió la solicitud o por su representante.

IV. Como consecuencia de la revisión de los informes, datos, documentos o contabilidad requeridos a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, las autoridades fiscales formularán oficio de observaciones, en el cual harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen conocido y entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales del contribuyente o responsable solidario.

V.- Cuando no hubiera observaciones, la autoridad fiscalizadora comunicará al contribuyente o responsable solidario, mediante oficio, la conclusión de la revisión de gabinete de los documentos presentados.

VI.- El oficio de observaciones a que se refiere la fracción IV de este artículo se notificará cumpliendo con lo señalado en la fracción I de este artículo y en el lugar especificado en esta última fracción citada. El contribuyente o el responsable solidario, contará con un plazo de veinte días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del oficio de observaciones, para presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones asentados en el mismo, así como para optar por corregir su situación fiscal. Cuando se trate de más de un ejercicio revisado o cuando la revisión abarque además de uno o varios ejercicios revisados, fracciones de otro ejercicio, se ampliará el plazo por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro del plazo inicial de veinte días.

Se tendrán por consentidos los hechos u omisiones consignados en el oficio de observaciones, si en el plazo probatorio el contribuyente no presenta documentación comprobatoria que los desvirtúe.

El plazo que se señala en el primero y segundo párrafos de esta fracción es independiente del que se establece en el artículo 46-A de este Código.

VII...

VIII.- Dentro del plazo para desvirtuar los hechos u omisiones asentados en el oficio de observaciones, a que se refieren las fracciones VI y VII, el contribuyente podrá optar por corregir su situación fiscal en las distintas contribuciones objeto de la revisión, mediante la presentación de la forma de corrección de su situación fiscal, de la que proporcionará copia a la autoridad revisora.

IX.-Cuando el contribuyente no corrija totalmente su situación fiscal conforme al oficio de observaciones o no desvirtúe los hechos u omisiones consignados en dicho documento, se emitirá la resolución que determine las contribuciones o aprovechamientos omitidos, la cual se notificará al contribuyente cumpliendo con lo señalado en la fracción I de este artículo y en el lugar especificado en dicha fracción.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, se considera como parte de la documentación o información que pueden solicitar las autoridades fiscales, la relativa a las cuentas bancarias del contribuyente.”

La orden en la cual se indique la práctica de la revisión de gabinete o escritorio, deberá especificar la documentación que se requiere, la categoría del contribuyente, la causa del requerimiento y los impuestos a verificar, así se dictó la siguiente jurisprudencia:

REVISIÓN DE ESCRITORIO O GABINETE. LA ORDEN RELATIVA, QUE SE RIGE POR EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, CONSTITUCIONAL, DEBE SEÑALAR NO SÓLO LA DOCUMENTACIÓN QUE SE REQUIERE, SINO TAMBIÉN LA CATEGORÍA DEL SUJETO (CONTRIBUYENTE, SOLIDARIO O TERCERO), LA CAUSA DEL REQUERIMIENTO Y, EN SU CASO, LOS TRIBUTOS A VERIFICAR. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha establecido que la orden de revisión de escritorio o de gabinete tiene su fundamento en el párrafo primero del artículo 16 constitucional, de ahí que la emisión de una orden de tal naturaleza debe cumplir con lo previsto en dicho precepto de la Ley Suprema, que en materia tributaria pormenoriza el artículo 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, esto es, que debe acatar el principio de fundamentación y motivación, conceptos que la anterior integración de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en la tesis de jurisprudencia 260, visible en la página 175, del Tomo VI del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”**, definió en cuanto al primero, como la expresión del precepto legal o reglamentario aplicable al caso, y por lo segundo, el señalamiento preciso de las circunstancias

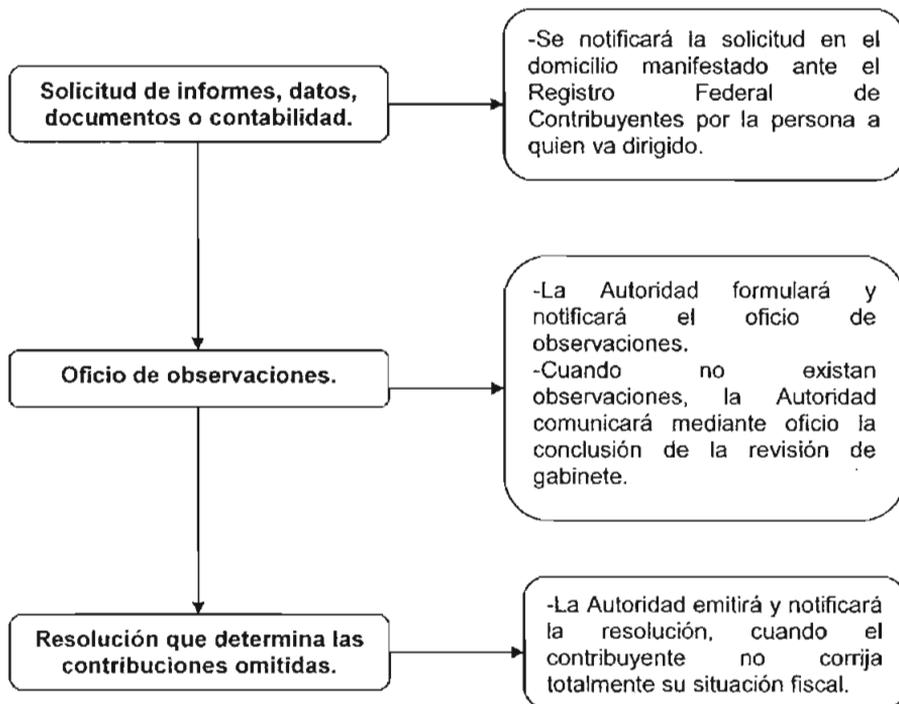
especiales, razones particulares o causas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables. Por tanto, si conforme al artículo 42, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la facultad de revisión de escritorio puede referirse a tres tipos de sujetos, que son el causante directo, el responsable solidario y el tercero relacionado con aquellos, y su ejercicio puede derivar de distintos motivos, a saber: I. Verificar el cumplimiento de disposiciones fiscales; II. Determinar tributos omitidos, III. Determinar créditos fiscales; IV. Comprobar la comisión de delitos fiscales; y, V. Proporcionar información a autoridades hacendarias diversas; ha de concluirse que la orden de revisión que al respecto se emita, debe estar contenida en un mandamiento escrito de autoridad competente, debidamente fundado y motivado, lo cual implica que no sólo exprese la documentación que requiere, sino también la categoría que atribuye al gobernado a quien se dirige, cuál es la facultad que ejerce, la denominación de las contribuciones y el periodo a revisar, con el objeto de dar plena seguridad y certeza al causante y evitar el ejercicio indebido o excesivo de la atribución de revisión, en perjuicio de los particulares.

SJFG agosto 2000, página 261.

La Revisión de Gabinete deberá ser concluida dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir de que se informe al contribuyente el inicio de las facultades de comprobación, pudiendo prorrogarse el plazo citado otros seis meses, siempre que el oficio mediante el cual ésta se notifique haya sido expedido por la autoridad que ordenó la revisión.

A su vez le son aplicables en cuanto al plazo de duración, lo establecido para la visita domiciliaria.

Posterior al análisis de la revisión de gabinete, el siguiente cuadro sintetiza las características de la referida revisión.



3.- La revisión de dictámenes:

El Infonavit está facultado con fundamento en la fracción VIII, del artículo 30 de su Ley a "...revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias respectivas."

A su vez, la Ley del Infonavit en su artículo 29 fracción VIII, establece entre las obligaciones patronales, la de "...presentar al Instituto copia con firma autógrafa del informe sobre la situación fiscal del contribuyente con los anexos referentes a las contribuciones por concepto de aportaciones patronales de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, cuando en los términos de dicho Código, estén obligados a dictaminar por contador público autorizado sus estados financieros.

Cualquier otro patrón podrá optar por dictaminar por contador público autorizado el cumplimiento de sus obligaciones ante el Instituto en los términos de las disposiciones reglamentarias correspondientes..."

Los dictámenes elaborados respecto de los estados financieros del contribuyente, constituyen un medio auxiliar de fiscalización para las autoridades, existen dos supuestos para la presentación de los mismos, el primero atiende a la obligación directa del contribuyente a efectuarlo, si se coloca dentro de las situaciones contempladas en el artículo 32-A del CFF y el segundo supuesto es de carácter personal pues existe la voluntad del contribuyente para dictaminar sus estados financieros mediante contador público autorizado, ésta última posibilidad, se encuentra regulada por el capítulo V "De la opción para Dictaminarse por Contador Público Autorizado", del Reglamento de Inscripción, fundamentada desde su artículo 50 hasta el 76.

La fracción IV del artículo 42 del CFF contempla, que las autoridades fiscales podrán:

“IV.- Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las operaciones de enajenación de acciones que realicen, así como la declaratoria por solicitudes de devolución de saldos a favor de impuesto al valor agregado y cualquier otro dictamen que tenga repercusión para efectos fiscales formulado por contador público y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.”

El último párrafo del precepto en comento, permite a la autoridad ejercer todas sus facultades de fiscalización ya sea de manera conjunta, indistinta o sucesivamente, entendiéndose que se inician con el primer acto que se notifica al contribuyente.

A su vez el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 52 del CFF es concordante a lo señalado en el último párrafo del artículo 42 al indicar que:

“Las opiniones o interpretaciones contenidas en los dictámenes, no obligan a las autoridades fiscales. La revisión de los dictámenes y demás documentos relativos a los mismos se podrá efectuar en forma previa o simultánea al ejercicio de las otras facultades de comprobación respecto de los contribuyentes o responsables solidarios.”

El Reglamento de Inscripción, en su artículo 70 determina que “...Los dictámenes que formulen los contadores públicos autorizados en relación al cumplimiento de las obligaciones de la Ley y sus Reglamentos se presumirán válidos.

Las opiniones, interpretaciones o determinaciones contenidas en los dictámenes no obligan al Instituto, por lo que en cualquier tiempo podrá ejercer sus facultades de revisión o comprobación y emitir la liquidación correspondiente en caso de determinar diferencias derivadas del análisis de dictamen.”-

Como excepción a la facultad del Instituto de ejercer actos de molestia a los contribuyentes, independientemente a la presentación del dictamen de sus estados financieros, el artículo 73 del Reglamento de Inscripción señala, que:

“Los patrones que opten por dictaminarse de manera voluntaria en los términos del presente Reglamento gozarán de los beneficios siguientes:

I. No serán sujetos de visitas domiciliarias por el o los ejercicios dictaminados y los anteriores a éstos, a excepción de que exista denuncia específica de alguno o algunos trabajadores o que al revisar el dictamen se encuentren en su formulación irregularidades de tal naturaleza que obliguen a la autoridad a ejercer sus facultades de fiscalización;

II. No se emitirán a su cargo cédulas de diferencias derivadas del procedimiento de verificación de pagos, referidas al ejercicio dictaminado, siempre que se cumplan las condiciones siguientes:

- a) Que el contador público autorizado haya concluido y presentado el dictamen correspondiente;
- b) Que los avisos de inscripción y las modificaciones salariales derivados del referido dictamen se hubieran presentado por el patrón en los formatos dispuestos para ello, es decir, a través de avisos individuales, masivos o dispositivos magnéticos, y
- c) Que las aportaciones a cargo del patrón, derivadas del dictamen, se hubiesen liquidado en su totalidad o se haya acogido al plazo de doce meses establecido para pago en parcialidades y otorgando la garantía correspondiente, en términos del Código y su Reglamento.

III. En los casos que ya se hubieran emitido las cédulas por diferencias y el dictamen se encuentre en proceso de formulación, el patrón deberá aclararlas, debiendo en su caso, liquidar el saldo a su cargo, tomándolas en cuenta el contador público que dictamine, como parte de su revisión en la determinación de las diferencias que resulten en su auditoría en forma específica para los trabajadores y por los períodos con que se hubieran emitido.”

El 26 de abril de 1999 fue publicado en el DOF, el Instructivo para la Dictaminación, expedido por el Director General del Infonavit, el Licenciado Luis de Pablo y Serna, en el cual se establece todo lo referente al registro de contadores públicos ante el Instituto; al aviso que deben presentar los patrones que opten por dictaminarse a través de un contador público independiente respecto del cumplimiento del pago de sus aportaciones y entero de descuentos a los salarios de sus trabajadores; del dictamen en sí mismo; de la revisión del dictamen por parte de Infonavit y de las instrucciones para el requisitado de los formatos relativos al dictamen, informe y anexos.

En éste cuadro se aprecian los beneficios que pueden obtener los patrones que opten por dictaminarse, atendiendo a lo consagrado por el Reglamento de Inscripción.

Beneficios para los patrones que opten por dictaminarse.

- No serán sujetos de visitas domiciliarias por el ejercicio o ejercicios dictaminados y los anteriores a éstos, a excepción de que exista denuncia por parte de algún trabajador o si se encuentran irregularidades en la formulación del dictamen.
- No serán emitidas a su cargo cédulas de diferencias derivadas del procedimiento de verificación de pagos, referidas al ejercicio dictaminado.
- Cuando ya se hayan emitido cédulas por diferencias y el dictamen se encuentre en proceso de formulación, el patrón deberá aclararlas y el contador que dictamine deberá considerarlas como parte de su revisión en la determinación de diferencias que resulten en su auditoría.

4.2 Facultades de Cobro y Ejecución del Infonavit.

Las facultades de cobro y ejecución son las que le permiten a toda autoridad fiscal, en este caso al Infonavit, obtener el pago de las aportaciones omitidas o de los descuentos no retenidos o no enterados, junto con su actualización y accesorios correspondientes. El ejercicio de estas facultades es necesario cuando la autoridad tiene conocimiento de que la satisfacción de la obligación fiscal no se cumplió en el momento correspondiente y por lo tanto aplicará el procedimiento económico-coactivo para recuperar las contribuciones correspondientes.

El licenciado Horacio Uresti Robledo, al respecto opina en el siguiente sentido:

"El procedimiento administrativo de ejecución es el conjunto de actos tendientes a hacer efectivas las decisiones de la autoridad sustentadas en la Ley. La decisión de imponer una multa, determinar un crédito fiscal, requerir el pago de una prestación, trabar embargo en bienes del contribuyente deudor y rematarlos, etcétera, son actos que no requieren de la actuación judicial. La Ley ordinaria contiene las reglas para llevar a cabo tales actos y su ejecución sin necesidad de promover juicio. La razón estriba en hacer efectivo en forma rápida el crédito fiscal del cual depende la recaudación necesaria para el gasto público, evitando largos trámites judiciales que retrasarían la obtención de los recursos económicos."⁵⁵

De manera precisa el autor Rigoberto Reyes Altamirano, hace la siguiente consideración sobre las facultades económico-coactivas:

"Consisten en las atribuciones que posee la autoridad fiscal para que por medio de un procedimiento administrativo ejecutivo logre la recaudación forzada de créditos fiscales adeudados por el contribuyente y que voluntariamente no efectuó."⁵⁶

⁵⁵ URESTI ROBLEDOS. Horacio, Op. Cit., p. 579.

⁵⁶ REYES ALTAMIRANO. Rigoberto, "Elementos básicos de Derecho Fiscal", 2ª edición, Universidad de Guadalajara, México, 2001, p. 141.

En la fracción I del artículo 30 de la Ley del Infonavit, se le ha facultado para que determine, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular su actualización y recargos que se generen, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago, esto como resultado del ejercicio de sus facultades de comprobación y revisión.

La fracción III del artículo 30 de la Ley del Infonavit establece, que realizará por sí o a través de la SHCP el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del CFF.

El infonavit está facultado para resolver en los casos procedentes, los recursos previstos en el CFF relativos al procedimiento administrativo de ejecución, conforme a lo indicado por la fracción IV del artículo 30 de su Ley.

La fracción XVI del artículo 3 del Reglamento Interior, indica en referencia a las facultades con las que cuenta el Instituto, para "...Notificar las resoluciones por las que se determinen los créditos fiscales y, en su caso, hacer efectivo el cobro de las aportaciones y descuentos omitidos y de sus accesorios, a través del procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose a las normas previstas sobre el particular por el Código y sus disposiciones reglamentarias."

El Infonavit, también podrá suspender o autorizar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, conforme a lo dispuesto por el CFF y su Reglamento; así lo consagra la fracción XVII del artículo 3 del Reglamento Interior.

Igualmente resolverá los recursos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, fundamentado en la fracción XXI del artículo 3 del Reglamento.

Ya que la Ley del Infonavit remite a lo establecido por el CFF sobre el desarrollo del procedimiento administrativo de ejecución, es necesario revisar los preceptos

del citado ordenamiento supletorio que determinan las etapas en las que se desarrolla el procedimiento.

El procedimiento administrativo de ejecución se encuentra regulado en los artículos 145 al 150, relativos a las disposiciones generales, del 151 al 163 referentes al embargo, sobre la intervención, del 164 al 172 y por último del remate, del 173 al 196-B del CFF.

El CFF, en el primer párrafo del artículo 145, indica que "...Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieran sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución..."

En el citado precepto se establecen las causas por las cuales la autoridad fiscal podrá practicar el embargo precautorio sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para lo cual la autoridad tendrá que levantar acta circunstanciada en la que precise las razones que la motivaron a realizarlo.

Sobre la concurrencia de autoridades el artículo 148 del CFF, hace la siguiente precisión:

"Cuando en el procedimiento administrativo de ejecución concurren contra un mismo deudor, el fisco federal con los fiscos locales fungiendo como autoridad federal de conformidad con los convenios de coordinación fiscal y con los organismos descentralizados que sean competentes para cobrar coactivamente contribuciones de carácter federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público iniciará o continuará, según sea el caso, el procedimiento administrativo de ejecución por todos los créditos fiscales federales omitidos. . .

El producto obtenido en los términos de este Artículo, se aplicará a cubrir los créditos fiscales en el orden siguiente:

- I. Los gastos de ejecución.
- II. Los accesorios de las aportaciones de seguridad social.
- III. Las aportaciones de seguridad social.
- IV. Los accesorios de las demás contribuciones y otros créditos fiscales.
- V. Las demás contribuciones y otros créditos fiscales."

Para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, es necesario que exista la determinación de un crédito fiscal y la legal notificación de lo adeudado, siguiendo lo consagrado en el artículo 151, del CFF, de la siguiente forma:

"Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán de inmediato como sigue:

- I. A embargar bienes suficientes para, en su caso rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.
- II. A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

El embargo de bienes raíces, de derechos reales o de negociaciones de cualquier género se inscribirá en el registro público que corresponda en atención a la naturaleza de los bienes o derechos de que se trate.

Cuando los bienes raíces, derechos reales o negociaciones queden comprendidos en la jurisdicción de dos o más oficinas del registro público que corresponda en todas ellas se inscribirá el embargo.

Si la exigibilidad se origina por cese de la prórroga, o de la autorización para pagar en parcialidades, por error aritmético en las declaraciones o por situaciones previstas en la fracción I del Artículo 41 de este Código, el deudor podrá efectuar

el pago dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del requerimiento”.

El jefe de la oficina exactora designará al ejecutor, el cual se constituirá en el domicilio del deudor, se identificará ante la persona con quien se practicará la diligencia de requerimiento de pago y de embargo de bienes, con intervención de la negociación en su caso, atendiendo a las formalidades señaladas para las notificaciones personales, levantando acta pormenorizada que cumpla con los requisitos establecidos por el artículo 38 del CFF y entregará copia a la persona con quien se entienda la citada diligencia, continuando con lo determinado por el artículo 152 del Código de referencia.

La persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar los bienes en que éste se deba trabar, siempre que los mismos sean de fácil realización o venta, sujetándose al orden indicado en el artículo 155 del CFF, siendo éste:

“I. Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.⁵⁷

II. Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.

III. Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.

⁵⁷ Cuando se trate del embargo sobre depósitos bancarios el artículo 156-Bis del Código Fiscal de la Federación establece que En el caso de embargo de depósitos bancarios, la autoridad que haya ordenado el embargo girará oficio al gerente de la sucursal bancaria a la que corresponda la cuenta, a efecto de que la inmovilice y conserve los fondos depositados.

La institución bancaria deberá informar a la autoridad a que se refiere el párrafo anterior, el incremento de los depósitos bancarios por los intereses que se generen, en el mismo período y frecuencia con que lo haga al cuentahabiente.

Los fondos únicamente podrán transferirse al fisco federal una vez que el crédito fiscal relacionado quede firme, y hasta por el importe necesario para cubrirlo.

En tanto el crédito fiscal garantizado no quede firme, el contribuyente titular de las cuentas bancarias embargadas podrá ofrecer otra forma de garantía de acuerdo con el artículo 141 de este Código, en sustitución del embargo de las cuentas. La autoridad deberá resolver y notificar al contribuyente sobre la admisión o rechazo de la garantía ofrecida, o el requerimiento de requisitos adicionales, dentro de un plazo máximo de 10 días. La autoridad tendrá la obligación de comunicar a la institución bancaria el sentido de la resolución, enviándole copia de la misma, dentro del plazo de 15 días siguientes al en que haya notificado dicha resolución al contribuyente, si no lo hace durante el plazo señalado, la institución bancaria levantará el embargo de la cuenta.

IV. Bienes inmuebles. En este caso, el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, si dichos bienes reportan cualquier gravamen real, embargo anterior, se encuentran en copropiedad o pertenecen a sociedad conyugal alguna.

La persona con quien se entienda la diligencia de embargo podrá designar dos testigos y, si no lo hiciere o al terminar la diligencia los testigos designados se negaren a firmar, así lo hará constar el ejecutor en el acta, sin que tales circunstancias afecten la legalidad del embargo.”

A su vez el ejecutor podrá señalar bienes sin sujetarse al orden establecido en el artículo arriba citado, cuando el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia actualice los supuestos del artículo 156 del CFF.

“I. No señale bienes suficientes a juicio del ejecutor o no haya seguido dicho orden al hacer el señalamiento.

II. Cuando teniendo el deudor otros bienes susceptibles de embargo, señale:

- a) Bienes ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora.
- b) Bienes que ya reporten cualquier gravamen real o algún embargo anterior.
- c) Bienes de fácil descomposición o deterioro o materias inflamables.

El ejecutor deberá señalar, invariablemente, bienes que sean de fácil realización o venta. En el caso de bienes inmuebles, el ejecutor solicitará al deudor o a la persona con quien se entienda la diligencia que manifieste bajo protesta de decir verdad si dichos bienes reportan cualquier gravamen real, embargo anterior, se encuentran en copropiedad o pertenecen a sociedad conyugal alguna. Para estos efectos, el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia deberá acreditar fehacientemente dichos hechos dentro de los 15 días siguientes a aquél en que se inició la diligencia correspondiente, haciéndose constar esta situación en el acta que se levante o bien, su negativa.”

Si ya fueron designados los bienes para el embargo, y se opuso un tercero fundándose en el dominio de ellos, no se practicará el embargo si se demuestra en el mismo acto la propiedad con prueba documental suficiente a juicio del ejecutor.

El artículo 159, en su segunda fracción previene que "...Si los bienes señalados para la ejecución hubieran sido ya embargados por parte de autoridades fiscales locales, se practicará la diligencia, entregándose los bienes al depositario que designe la autoridad federal y se dará aviso a la autoridad local. En caso de inconformidad, la controversia resultante será resuelta por los tribunales judiciales de la Federación. En tanto se resuelve el procedimiento respectivo no se hará aplicación del producto, salvo que se garantice el interés fiscal a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

No podrán ser objeto de embargo con fundamento en el artículo 157 del CFF:

I. El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares.

II. Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor. En ningún caso se considerarán como de lujo los bienes a que se refieren las demás fracciones de este artículo, cuando se utilicen por las personas que, en su caso, las propias fracciones establecen.

III. Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.

IV. La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados.

V. Las armas, vehiculos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes.

VI. Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras.

VII. El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste.

VIII. Los derechos de uso o de habitación.

IX. El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

X. Los sueldos y salarios.

XI. Las pensiones de cualquier tipo.

XII. Los ejidos."

Los bienes o negociaciones embargados se podrán dejar bajo la guarda del o de los depositarios que se hicieren necesarios, siendo los jefes de las oficinas ejecutoras, los que bajo su responsabilidad, nombrarán y removerán libremente a los mismos, quienes desempeñarán su cargo conforme a las disposiciones legales, conforme a lo previsto en el artículo 153 del CFF.

Cuando la oficina ejecutora estime que los bienes embargados son insuficientes como para cubrir los créditos fiscales, el embargo podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución establecido esto en el artículo 154 del CFF.

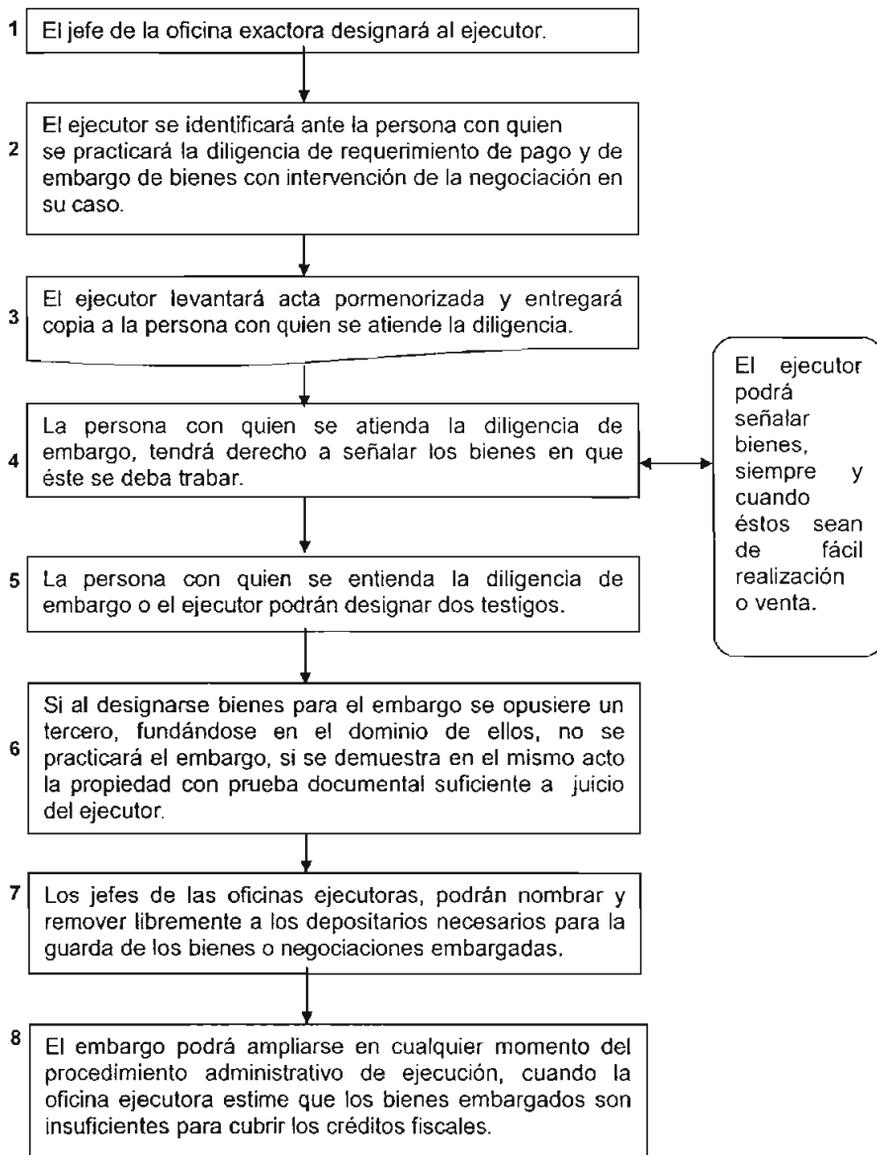
El ejecutor podrá solicitar, cuando el caso lo amerite, el auxilio de la policía o la fuerza pública para continuar con el procedimiento administrativo de ejecución si el deudor o cualquier otra persona le impidiera materialmente el acceso al domicilio de aquel o al lugar donde se encuentren los bienes ya que así lo dispone el artículo 162 del CFF.

Cuando exista oposición de la persona con quien se entienda la diligencia para abrir las puertas de las construcciones, edificios o casas señalados para la traba o en los que se presuma que existen bienes muebles embargables, el ejecutor previo acuerdo fundado del jefe de la oficina ejecutora, hará que ante dos testigos sean rotas las cerraduras que fuere necesario, para que el depositario tome posesión del inmueble o para que siga adelante la diligencia.

En igual forma procederá el ejecutor cuando la persona con quien se entienda la diligencia no abriere los muebles en los que aquél suponga se guardan dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables, así como las cajas u otros objetos unidos a un inmueble o de difícil transportación. Si no fuere factible romper o forzar las cerraduras el mismo ejecutor trabará embargo en los muebles cerrados y en su contenido, y los sellará y enviará en depósito a la oficina exactora, donde serán abiertos en el término de tres días por el deudor o por su representante legal y, en caso contrario por un experto designado por la propia oficina, en los términos del Reglamento del CFF.

A manera de resumen el siguiente cuadro muestra de manera concreta las etapas que se dan en el embargo de los bienes, cuando ha sido iniciado el procedimiento administrativo de ejecución, en el ejercicio de las facultades de cobro y ejecución.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN



De la Intervención

Si las autoridades fiscales decidieran efectuar embargo en la negociación, el depositario designado tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja o de administrador, siendo necesaria la inscripción del nombramiento de interventor administrador en el Registro Público que corresponda al domicilio de la negociación intervenida.

El artículo 166 señala las facultades del interventor y el 167 las obligaciones del mismo, ambos preceptos se encuentran en el CFF; cada uno respectivamente establece lo siguiente:

“El interventor administrador tendrá todas las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para ejercer actos de dominio y de administración, para pleitos y cobranzas, otorgar o suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistir de estas últimas, previo acuerdo de la oficina ejecutora, así como para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue conveniente, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que él mismo hubiere conferido.

El interventor administrador no quedará supeditado a su actuación al consejo de administración, asamblea de accionistas, socios o partícipes.

Tratándose de negociaciones que no constituyan una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio.”

“Artículo 167: El interventor administrador tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Rendir cuentas mensuales comprobadas a la oficina ejecutora.

II. Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios en la negociación intervenida y entregar su importe en la caja de la oficina ejecutora a medida que se efectúe la recaudación.

El interventor administrador no podrá enajenar los bienes del activo fijo. Cuando se den los supuestos de enajenación de la negociación intervenida a que se refiere el Artículo 172 de este Código, se procederá al remate de conformidad con las disposiciones contenidas en la siguiente sección de este Capítulo.”

El interventor encargado de la caja actuará según el artículo 165 del CFF, de la siguiente forma, “...después de separar las cantidades que correspondan por concepto de salarios y demás créditos preferentes a que se refiere este Código, deberá retirar de la negociación intervenida el 10% de los ingresos en dinero y enterarlos en la caja de la oficina ejecutora diariamente o a medida que se efectúe la recaudación.

Cuando el interventor tenga conocimiento de irregularidades en el manejo de la negociación o de operaciones que pongan en peligro los intereses del fisco federal, dictará las medidas provisionales urgentes que estime necesarias para proteger dichos intereses y dará cuenta a la oficina ejecutora, la que podrá ratificarlas o modificarlas.

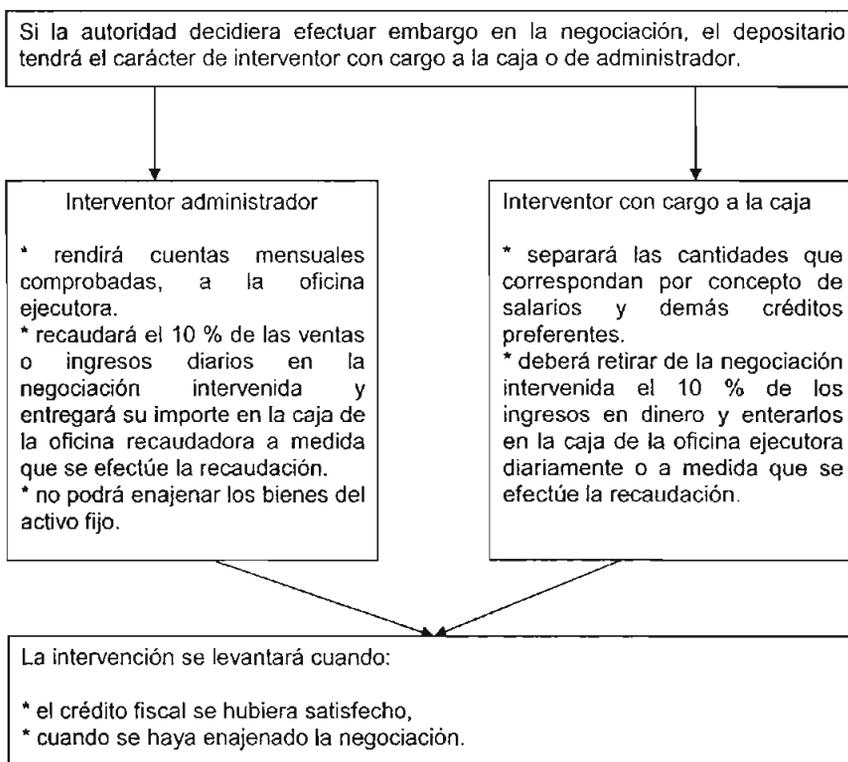
Si las medidas a que se refiere el párrafo anterior no fueren acatadas, la oficina ejecutora ordenará que cese la intervención con cargo a la caja y se convierta en administración, o bien se procederá a enajenar la negociación, conforme a este Código y las demás disposiciones legales aplicables.”

El artículo 171 del CFF señala que la intervención se levantará cuando, “...el crédito fiscal se hubiera satisfecho o cuando de conformidad con este Código se haya enajenado la negociación. En estos casos la oficina ejecutora comunicará el hecho al registro público que corresponda para que se cancele la inscripción respectiva.”

“Las autoridades fiscales podrán proceder a la enajenación de la negociación intervenida cuando lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por lo menos el 24% del crédito fiscal, salvo que se trate de negociaciones que obtengan sus ingresos en un determinado período del año, en cuyo caso el porcentaje será el que corresponda al número de meses transcurridos a razón del 8% mensual y siempre que lo recaudado no alcance para cubrir el porcentaje del crédito que resulte.” Lo anterior está previsto en el artículo 172 del CFF.

Cuando la autoridad decide efectuar embargo en la negociación, estamos hablando de la intervención, la cual se esquematiza en el siguiente cuadro.

DE LA INTERVENCIÓN



Del Remate

El fin del remate esta señalado en el artículo 194 del CFF, de la siguiente manera:

“El producto obtenido del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se aplicará a cubrir el crédito fiscal en el orden que establece el Artículo 20 de este Código.”⁵⁸

La enajenación de bienes embargados se efectuará conforme a lo establecido por el artículo 173 del CFF en el siguiente tenor:

I. A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base en los términos del Artículo 175 de este Código.

II. En los casos de embargo precautorio a que se refiere el Artículo 145 de este Código, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.

III. Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del Artículo 192 de este Código.

IV. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaído en los medios de defensa que se hubieren hecho valer.”

Toda enajenación se hará en subasta pública llevada a cabo a través de medios electrónicos con fundamento en el artículo 174 del CFF.

El artículo 192 establece cuando podrá llevarse a cabo la enajenación fuera de remate, siendo de la siguiente forma:

⁵⁸ El artículo 20 del Código Fiscal de la Federación establece en su octavo párrafo, “...que los pagos que se hagan se aplicarán a los créditos más antiguos siempre que se trate de la misma contribución y antes al adeudo principal, a los accesorios en el siguiente orden:

1.- Gastos de ejecución,

2.- Recargos,

3.- Multas,

4.- La indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código.” (Esta indemnización será de 20% del valor del cheque presentado en tiempo y que no sea pagado).

I. El embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.

II. Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se pueden guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

III. Se trate de bienes que habiendo salido a remate en primera almoneda, no se hubieran presentado posturas legales.”

Sobre la base para la enajenación de los bienes inmuebles embargados el artículo 175 determina que "...será el de avalúo y para negociaciones, el avalúo pericial, ambos conforme a las reglas que establezca el Reglamento de el Código Fiscal de la Federación y en los demás casos, la que fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado, en un plazo de seis días contados a partir de la fecha en que se hubiera practicado el embargo. A falta de acuerdo, la autoridad practicará avalúo pericial. En todos los casos, la autoridad notificará personalmente al embargado el avalúo practicado.

El embargado o terceros acreedores que no estén conformes con la valuación hecha, podrán hacer valer el recurso de revocación a que se refiere la fracción II, inciso d) del artículo 117 de este Código, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación a que se refiere el párrafo anterior, debiendo designar en el mismo como perito de su parte a cualquiera de los valuadores señalados en el Reglamento de este Código o alguna empresa o institución dedicada a la compraventa y subasta de bienes.

Cuando el embargado o terceros acreedores no interpongan el recurso dentro del plazo legal o haciéndolo no designen valuador o habiéndose nombrado perito por dichas personas, no se presente el dictamen dentro de los plazos a que se refiere el párrafo quinto de este artículo, se tendrá por aceptado el avalúo hecho por la autoridad.

Cuando del dictamen rendido por el perito del embargado o terceros acreedores resulte un valor superior a un 10% al determinado conforme al primer párrafo de este Artículo, la autoridad exactora designará dentro del término de seis días, un perito tercero valuador que será cualquiera de los señalados en el Reglamento de este Código o alguna empresa o institución dedicada a la compraventa y subasta de bienes. El avalúo que se fije será la base para la enajenación de los bienes.

En todos los casos a que se refieren los párrafos que anteceden, los peritos deberán rendir su dictamen en un plazo de 10 días si se trata de bienes muebles, 20 días si son inmuebles y 30 días cuando sean negociaciones, a partir de la fecha de su aceptación.”

El primer párrafo del artículo 176 del CFF, a la letra indica que, “„El remate deberá ser convocado al día siguiente de haber quedado firme el avalúo, para que tenga verificativo dentro de los treinta días siguientes. La convocatoria se hará cuando menos diez días antes del inicio del período señalado para el remate y la misma se mantendrá en los lugares o medios en que se haya fijado o dado a conocer hasta la conclusión del remate.”

Si el remate no se ha fincado, el embargado podrá proponer comprador, el cual deberá ofrecer de contado la cantidad suficiente para cubrir el crédito fiscal.

Las posturas, deberán ser enviadas en documento digital con firma electrónica avanzada, a la dirección electrónica que se señale en la convocatoria para el remate.

El Servicio de Administración Tributaria, a través de reglas de carácter general, podrá establecer facilidades administrativas para que en sustitución de la firma electrónica avanzada, se empleen otros medios de identificación electrónica.

Se considerará postura legal, aquella que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate.

El artículo 182 del CFF, prevé los datos que deberá contener el documento digital en que se haga la postura:

I. Cuando se trate de personas físicas, el nombre, la nacionalidad y el domicilio del postor y, en su caso, la clave del registro federal de contribuyentes; tratándose de sociedades, el nombre o razón social, la fecha de constitución, la clave del registro federal de contribuyentes en su caso y el domicilio social.

II. La cantidad que se ofrezca.

III. El número de cuenta bancaria y nombre de la institución de crédito en la que se reintegrarán, en su caso, las cantidades que se hubieran dado en depósito.

IV. La dirección de correo electrónico.

V. El monto y número de la transferencia electrónica de fondos que haya realizado.

Si las posturas no cumplen los requisitos a que se refieren las fracciones anteriores y los que se señalen en la convocatoria, el Servicio de Administración Tributaria no las calificará como posturas legales, situación que se hará del conocimiento del interesado.”

Sobre los bienes rematados los artículos 187 y 188 del CFF respectivamente señalan, que:

“Los bienes pasarán a ser propiedad del adquirente libres de gravámenes y a fin de que éstos se cancelen, tratándose de inmuebles, la autoridad ejecutora lo comunicará al registro público que corresponda, en un plazo que no excederá de quince días.”

“Una vez que se hubiera otorgado y firmado la escritura en que conste la adjudicación de un inmueble, la autoridad ejecutora dispondrá que se entregue al adquirente, girando las órdenes necesarias, aun las de desocupación si estuviere habitado por el ejecutado o por terceros que no pudieren acreditar legalmente el uso.”

El fisco federal tendrá preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda, los bienes ofrecidos en remate, con fundamento en el artículo 190 del CFF, en los siguientes casos:

I. A falta de postores.

II. A falta de pujas.

III. En caso de posturas o pujas iguales.⁵⁹

IV. (Se deroga).

La adjudicación se hará al valor que corresponda para la almoneda de que se trate.”

Queda estrictamente prohibido adquirir los bienes objeto de un remate, por sí o por medio de interpósita persona, establecido en el numeral 189 del CFF a “...los jefes y demás personas de las oficinas ejecutoras, así como a todos aquellos que hubieren intervenido por parte del fisco federal en el procedimiento administrativo. El remate efectuado con infracción a este precepto será nulo y los infractores serán sancionados conforme a este Código.”

El embargado podrá recuperar inmediatamente los bienes en la proporción del pago tomándose en cuenta el precio del avalúo, con fundamento en el artículo 195 del CFF, en tanto no se hubieran rematado, enajenado o adjudicado, cuando pague el crédito total o parcialmente.

⁵⁹ En este supuesto, el artículo 193 del CFF consagra que “...las autoridades fiscales podrán hacer la enajenación directamente o encomendarla a empresas o instituciones dedicadas a la compraventa o subasta de bienes.”

Además el citado precepto continúa con lo siguiente:

“Una vez realizado el pago por el embargado o cuando obtenga resolución o sentencia favorable derivada de la interposición de algún medio de defensa antes de que se hubieran rematado, enajenado o adjudicado los bienes que obliguen a las autoridades a entregar los mismos, éste deberá retirar los bienes motivo del embargo en el momento en que la autoridad los ponga a su disposición y en caso de no hacerlo se causarán derechos por el almacenaje a partir del día siguiente.”

La facultad que tiene el Infonavit para iniciar y suspender el procedimiento administrativo de ejecución en el ejercicio de sus facultades de cobro y ejecución, es de gran importancia para el mismo, ya que parte de sus ingresos se generan por el cobro de las aportaciones y descuentos que no fueron enterados en tiempo.

El Infonavit puede a través de la SHCP continuar con el procedimiento administrativo de ejecución, lo cual ha significado una practica reiterada en el ejercicio de esta facultad impidiendo, desde mi punto de vista, la profesionalización de su propio personal, el cual debe estar capacitado para llevar a cabo el citado procedimiento.

Como ejemplo de lo anterior, el Instituto ha contratado despachos para que realicen notificaciones u otros actos relacionados al cobro y ejecución de las aportaciones, que bien podrían ser realizados con su propio personal, si es que se les capacita de la manera adecuada para que lleven a cabo las diligencias correctamente.

El remate se esquematiza de manera sencilla en el cuadro de la siguiente página.

El producto del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se aplicará a cubrir el crédito fiscal.

Toda enajenación se hará en subasta pública a través de medios electrónicos.

La base para la enajenación de los bienes inmuebles embargados será:

- 1.- el avalúo,
- 2.- para negociaciones, el avalúo pericial,
- 3.- el que fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado.

En todos los casos la autoridad notificará personalmente al embargado, el avalúo practicado.

Los peritos rendirán su dictamen en un plazo de diez días, si se trata de bienes muebles, si son inmuebles serán veinte días y treinta días si son negociaciones, contados a partir de la fecha de su aceptación.

El remate será convocado al día siguiente de haber quedado firme el avalúo, para que tenga verificativo dentro de los treinta días siguientes.

Si el remate no se ha fincado, el embargado podrá proponer comprador, el cual deberá ofrecer de contado la cantidad suficiente para cubrir el crédito fiscal

Se considerará postura legal, aquella que cubra las 2/3 partes del valor señalado como base para el remate.

El fisco federal, tendrá preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda, los bienes ofrecidos en remate.

El embargado podrá recuperar los bienes cuando pague el crédito total o parcialmente.

4.3 Otras.

El Infonavit, derivado de sus facultades como organismo fiscal autónomo también podrá:

1.- Celebrar convenios de coordinación con otras autoridades fiscales para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos.

Referente a los convenios de coordinación las fracciones VI y VII del artículo 3 del Reglamento Interior se adecuan y amplían lo contemplado en el artículo 30 de la Ley del Infonavit en su segundo y tercer párrafos de la fracción V.

2.- Hacer efectivas las garantías del interés fiscal ofrecidas a favor del Instituto, incluyendo fianza, en los términos del CFF, establecido en la fracción IX del artículo 30 de la Ley del Infonavit. La fracción XV del Reglamento Interior, en seguimiento a este punto indica que podrá "...recibir, tramitar y resolver las solicitudes de constitución de la garantía del interés fiscal; registrarlas, autorizar su sustitución, cancelarlas y hacerlas efectivas cuando así proceda en términos del Código y su Reglamento."

3.- La fracción X del artículo 30 de su Ley, a la letra señala:

"Conocer y resolver las solicitudes de devolución y compensación de cantidades pagadas indebidamente o en exceso, de conformidad a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias"

A su vez la fracción XIV del artículo 3 del Reglamento interior, consagra:

"XIV. Tramitar y resolver las solicitudes de devolución de las cantidades pagadas indebidamente o en exceso que sean a favor de los patrones, siempre que se trate

de aportaciones, descuentos y, en su caso, actualizaciones y recargos por pago en exceso de estos conceptos, a que se refiere la Ley y el presente Reglamento.”

4.- El Infonavit podrá resolver las solicitudes de prescripción y caducidad planteadas por los patrones en los términos del CFF.

5.- Rectificar los errores aritméticos que aparezcan en las declaraciones de los patrones para el pago de las aportaciones y entero de descuentos y en su caso, determinar con base en las diferencias que resulten como omisiones en dichos pagos, el importe de las aportaciones o de los descuentos, su actualización y los recargos que correspondan.

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

7.- Cancelar las resoluciones a través de las cuales hubiese determinado créditos fiscales y que hayan sido debidamente cubiertos o aclarados, o que hubiesen sido dejados sin efecto por resolución firme dictada en algún recurso o juicio.

8.- Presentar denuncia o querrela, o promoverá su presentación, ante el Ministerio Público por la presunta comisión de los delitos a que se refieren los artículos 57 y 58 de su ley, el primero es el delito equiparable al de defraudación fiscal y el segundo es el fraude; y también de otros delitos que por su propia naturaleza le causen perjuicio al Infonavit.

9.- Solicitar a las entidades participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro, en los términos de las disposiciones legales aplicables y de su ley, así como reglamentos, la información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de vivienda, y de las cantidades que integran las subcuentas de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores.

10.- Certificar documentos en los que consten los actos y operaciones para su remisión a las autoridades.

11.- Imponer multas a los patrones con fundamento en su Ley y el Reglamento de Multas, "...en el Reglamento para la imposición de Multas, claramente definen las infracciones a la Ley del INFONAVIT y que sanciones le corresponden a dichas infracciones."⁶⁰

El artículo 55 de la Ley del Infonavit respecto a las sanciones indica:

"Independientemente de las sanciones específicas que establece esta Ley, las infracciones a la misma que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto cometan los patrones, se castigarán con multas por el equivalente de tres a trescientas cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal en el tiempo en el que se cometa la violación.

Cuando la infracción consista en la falta de información que impida la individualización de las aportaciones a la subcuenta de vivienda de las cuentas del sistema de ahorro para el retiro, la sanción que se imponga al patrón infractor será la que resulte mayor de entre el cincuenta por ciento de las aportaciones no individualizadas y la que corresponda al máximo en términos del párrafo anterior y del reglamento, independientemente de que se hayan enterado las aportaciones respectivas en los plazos establecidos en Ley.

Las multas previstas en este artículo serán impuestas por el Instituto de acuerdo con los reglamentos respectivos. Las multas referidas en el primer párrafo no se aplicarán a los patrones que enteren espontáneamente en los términos del Código Fiscal de la Federación, las aportaciones y descuentos correspondientes."

⁶⁰ Manzano García, Ernesto. "Constitucionalidad de las Multas del Reglamento para la imposición de Multas del INFONAVIT", *Nuevo Consultorio Fiscal*, Distrito Federal, México, Año 12, No. 211, Junio 1998, pp.67-71. Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

12.- El Infonavit a través de la Comisión de Inconformidades, esta facultado para resolver el recurso de inconformidad consagrado en el artículo 52 de la Ley del mismo, en el siguiente sentido:

“En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad. El Reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo.”

Sobre el citado recurso el segundo párrafo del artículo 54 de la Ley del Infonavit indica que los patrones podrán agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Comisión de Inconformidades "...conocerá 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 dictaminar si son inferiores, iguales o superiores, al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan exentos de tal aportación." Lo anterior con fundamento en la segunda fracción del artículo 1 del Reglamento de Inconformidades.

Será procedente el recurso de inconformidad contra las resoluciones individualizadas del Infonavit, que los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones estimen lesivas de sus derechos, no siendo recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el Instituto.

El Reglamento de Inconformidades, en el capítulo segundo "De la Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución", en su artículo 6 previene que podrá

suspenderse el procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación del recurso de inconformidad o de la controversia sobre valuación, previa solicitud del interesado ante el Instituto y mediante el otorgamiento de garantía suficiente.

A manera de conclusiones preliminares es necesario destacar que en más de tres décadas de servicio el desarrollo que el Infonavit ha alcanzado es indudable, ya que su fin principal es el otorgar créditos a los trabajadores para que puedan conseguir una vivienda y de esta forma constituir su patrimonio; “al final del año 2004 el Infonavit contabilizaba la formalización de más de 3.2 millones de créditos otorgados, con lo cual se benefició a cerca de 16 millones de mexicanos.”⁶¹

Cuando el Infonavit fue fundado se afiliaron más de tres millones de trabajadores, para la década de los ochentas ya sumaban alrededor de 5 millones y en la actualidad la cantidad de inscritos se aproxima a los 12 millones. Es importante señalar que la Ley del Infonavit consagra respecto de su patrimonio, que éste se constituirá en parte por las aportaciones, servicios y subsidios que el Gobierno Federal le otorgue, esto ha sucedido únicamente en los años 1972 y 1981, cuando fueron otorgados doscientos millones de pesos en cuatro entregas las cuales eran destinadas para ponerlo en marcha y la quinta entrega, en el año 1981, fue por la cantidad de mil ochocientos millones de pesos con el fin de saldar las entregas pendientes. A partir de ese año los recursos que permiten al Instituto ejercer sus actividades han sido obtenidos en su mayoría por las aportaciones que recauda y de la recuperación de créditos que obtiene.

Ante la demanda cada vez mayor, de buenos servicios y acciones que reflejen la actividad del Infonavit, es necesaria la aplicación de medidas eficaces en diversas áreas básicas, como lo son el otorgamiento de créditos, la reducción de la cartera vencida y sobre todo en la implementación de programas que agilicen, faciliten e incentiven la recaudación de las aportaciones patronales y los descuentos a los salarios de los trabajadores acreditados. En atención a los programas crediticios

⁶¹ Información de la página Web del Infonavit, www.infonavit.gob.mx/inf_general/noticias/Informes/643_intro.shtml consultada en marzo de 2005.

del Infonavit, se ha propuesto una meta para el año 2005, de 375, 000 créditos, con lo cual se espera beneficiar aproximadamente a 1. 6 millones de mexicanos. Sobre la cartera vencida el Infonavit arroja cifras que reflejan cierto avance y mejora en cuanto a la reducción del índice negativo, pues las acciones de saneamiento financiero que ha emprendido en los últimos años han permitido una tendencia a la baja, esto se ejemplifica de la siguiente manera, "...para diciembre del año 2000 existía un porcentaje del 21.4 de créditos en cartera vencida y para noviembre de 2004 el indicador se ubicó en 8.98 %, comprometiéndose a bajar los índices en el año 2005 al 7% y en el 2006 al 5%."⁶²

⁶² Información de la página Web del Infonavit www.infonavit.gob.mx/inf_general/noticias/informes/643_obj1.shtml, consultada en marzo de 2005.

Propuestas.

Derivado del análisis efectuado en el presente estudio, de la naturaleza jurídica, características, funciones y ordenamientos jurídicos que regulan al Infonavit, en cuanto a su estructura y organización interna así como su función financiera y el ejercicio de las facultades fiscales que le han sido conferidas, considero viable la aplicación de las siguientes propuestas integradas en tres grupos.

El primero de estos grupos se enfoca a la estructura administrativa interna del Infonavit, siendo estas las siguientes propuestas:

1.- Reformar el artículo 2 de la Ley del Infonavit, en la cual se precise el carácter de organismo público descentralizado que tiene el Instituto, para ubicarlo definitivamente como entidad integrante de la Administración Pública Federal.

2.- Que el Gobierno Federal asigne recursos al Infonavit, con la finalidad de incrementar su patrimonio y aplicarlo para los fines que fue creado, evitando con esto la dependencia que existe en cuanto a las aportaciones que recauda y la recuperación de créditos que obtiene para el ejercicio de sus actividades y funciones.

3.- Regularizar la situación legal del Director General Adjunto, con la finalidad de que se elimine esa figura, ya que sólo se menciona en el Reglamento Interior y en el Reglamento de Multas, para evitar que sea cuestionada la legalidad de sus actos de autoridad.

El segundo grupo de propuestas se dirige a la actividad financiera del Infonavit en el siguiente sentido:

1.- Asignar mayores recursos a las Delegaciones Regionales así como promover la inversión en la generación de vivienda en el interior de la República, para que

exista un mayor número de trabajadores acreditados y esto refleje un incremento de ingresos obtenidos por esa vía.

2.- Implementar planes y programas que permitan al Infonavit reducir la cartera vencida para fortalecer gradualmente los procesos de amortización de créditos y en el cobro de manera extrajudicial, para evitar la interposición de recursos jurídicos que alarguen la recuperación de los créditos otorgados.

3.- Continuar la coordinación con instituciones financieras para el otorgamiento de créditos de manera conjunta, a fin de atender la demanda de vivienda.

El tercer grupo de propuestas se refiere al Infonavit en su carácter de organismo fiscal autónomo.

1.- Fortalecer el marco jurídico fiscal del Infonavit, al igual que la profesionalización y capacitación del personal que integra los órganos y unidades administrativas que ejercen las facultades fiscales del Instituto, a fin de evitar vicios legales en los procedimientos respectivos que hagan ineficiente el cobro de créditos a su favor.

2.- Establecer de manera periódica programas de regularización dirigidos a patrones morosos o aquellos que han incumplido con sus obligaciones en cuanto al pago de las aportaciones o el entero de los descuentos sobre el salario de sus trabajadores, en los cuales se les pueda condonar un porcentaje sobre los recargos, multas y gastos de ejecución.

3.- Crear y administrar un padrón fiscal confiable que permita controlar las obligaciones patronales para el adecuado ejercicio de las acciones de fiscalización así como para la emisión de las cédulas de determinación que genere el Instituto.

4.- Otorgar facilidades a los patrones que opten por regular de manera espontánea su situación fiscal con el Instituto y a los que decidan dictaminarse.

5.- Incrementar la presencia fiscalizadora del Infonavit en el interior de la República mediante el trabajo de las Delegaciones Regionales, llevando a cabo un mayor número de visitas domiciliarias, de revisiones de gabinete y revisiones de dictámenes.

6.- Coordinarse con autoridades fiscales estatales en la elaboración de campañas de información y difusión de las obligaciones patronales relacionadas con el Infonavit.

Conclusiones.

- 1.- La necesidad de vivienda es una constante de toda sociedad en desarrollo.
- 2.- En nuestro país existió un gran periodo de rezago en cuanto a la atención de la demanda popular que exigía los medios idóneos para la materialización de sus derechos en la obtención de un patrimonio habitacional.
- 3.- El Congreso Constituyente de 1917 consagró en la Constitución Política, el derecho de los trabajadores a una vivienda digna, en el artículo 123 apartado "A", fracción XII, con la finalidad de asegurar la paz social, la equidad y la justicia.
- 4.- Después de muchos años en los cuales se dieron intentos infructuosos de satisfacer las necesidades de la comunidad laboral en cuanto a su derecho habitacional consagrado en la Constitución Política de 1917, el 24 de abril de 1972 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley de creación del Infonavit.
- 5.- El Instituto administra el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, trasladando la obligación patronal de otorgar vivienda a sus empleados por la de aportar el 5% sobre el salario de los mismos, para constituir de esta forma, depósitos a favor de ellos y así establecer un sistema de financiamiento que les permite adquirir en propiedad las habitaciones.
- 6.- El Infonavit es un organismo público descentralizado, de composición tripartita, de carácter nacional, con fines habitacionales que ejerce una actividad catalogada como financiera y está facultado como organismo fiscal autónomo.
- 7.- El patrimonio del Infonavit está integrado en su mayoría por las aportaciones patronales que recauda y de la recuperación de créditos que otorga, el Gobierno

Federal no realiza desde hace mucho tiempo aportaciones monetarias al citado Instituto.

8.- La obligación patronal de determinar y efectuar las aportaciones, así como retener y enterar los descuentos en las oficinas del Instituto o en las entidades receptoras cuando éste así lo determine, es de carácter fiscal.

9.- El reconocimiento de las aportaciones de Seguridad Social, como una nueva categoría dentro de las contribuciones ya existentes, se dio hasta el 1 de enero de 1983, cuando entró en vigor el nuevo Código Fiscal de la Federación.

10.- El Infonavit es el encargado de administrar las aportaciones patronales y los descuentos para cubrir los créditos otorgados, al respecto el Banco de México le lleva una cuenta en donde dichos recursos son invertidos, en valores a cargo del Gobierno Federal e instrumentos de la Banca de Desarrollo, entre éstos se encuentran los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), los Bonos Ajustables del Gobierno Federal (Ajustabonos), los Certificados de Aportación Patrimonial o los Bonos Bancarios, en tanto se aplican a los fines determinados

11.- Desde el momento de su creación el Infonavit se consideró como organismo fiscal autónomo, el marco jurídico que le da sustento a sus facultades fiscales es el Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como organismo fiscal autónomo, el Reglamento para la imposición de multas por la infracción a las disposiciones de la Ley del Infonavit y sus Reglamentos y de manera supletoria el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento

12.- Los órganos o unidades administrativas facultados para ejercer las atribuciones conferidas al Infonavit en su carácter fiscal a nivel Nacional son el Director General, el Director General Adjunto, el Subdirector General Jurídico y de Fiscalización, el Gerente de Fiscalización y el Gerente de Servicios Legales, con

fundamento en el Reglamento Interior del Infonavit en materia de facultades como organismo fiscal autónomo, en sus respectivas competencias.

13.- El Consejo de Administración del Infonavit determinó, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 1999, la circunscripción territorial donde ejercen sus facultades fiscales los Delegados Regionales, los Representantes de la Dirección General y el Coordinador del Distrito Federal.

14.- El Infonavit en el ejercicio de sus facultades de revisión y comprobación, puede practicar indistintamente visitas domiciliarias, revisiones de gabinete o revisión al dictamen formulado por contador público autorizado atendiendo en su proceso a lo consagrado por el Código Fiscal de la Federación.

15.- El Instituto otorga algunos beneficios a los patrones que optan por dictaminarse ya que no serán sujetos a visitas domiciliarias por el o los ejercicios dictaminados y los anteriores a éstos y no se emitirán cédulas de diferencias derivadas del procedimiento de verificación de pagos del ejercicio dictaminado.

16.- El Infonavit está facultado para realizar el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y los descuentos omitidos, también podrá hacerlo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

17.- El Infonavit puede suspender o autorizar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, también resolverá en los casos procedentes los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al citado procedimiento.

18.- Otra de las facultades del Infonavit es la de resolver el Recurso de Inconformidad previsto por su Ley, interpuesto por los patrones, los trabajadores o sus beneficiarios, relacionado con la inscripción en el Instituto, el derecho a

créditos o la cuantía de las aportaciones y los descuentos así como cualquier acto del Instituto que lesione sus derechos.

19.- El Infonavit está facultado para interponer denuncia o querrela en el momento que presuma la comisión de algún delito que cause perjuicio al mismo, como son el equiparable a la defraudación fiscal o el fraude.

20.- Ante la necesidad cada vez mayor de satisfacer las necesidades de los trabajadores, el Infonavit ha celebrado convenios con algunas instituciones financieras para otorgar de manera conjunta créditos a los trabajadores que obtienen mayores ingresos y de ésta forma puedan obtener su vivienda, permitiendo canalizar más recursos a los derechohabientes que obtienen menores ingresos.

21.- El Infonavit necesita fortalecer su presencia fiscalizadora en el interior de la República, asignando mayores recursos a las Delegaciones Regionales, para que implementen planes y programas donde se difundan las obligaciones patronales y los derechos de los trabajadores.

22.- Los resultados obtenidos por el Infonavit en sus treinta y tres años han sido consecuencia del proceso evolutivo que ha tenido, es necesario que las áreas de recaudación fiscal y de administración de cartera implementen mecanismos eficientes que permitan al Instituto allegarse de recursos para cumplir satisfactoriamente los fines para los cuales fue creado y que de ésta forma no se pierda una institución tan valiosa para el país.

Bibliografía.

Betancourt Partida, Carlos E., El ABC de los impuestos en México, Editorial Thomson, México, 2002.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 23er Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

Cárdenas Gutiérrez, Carlos, Estudio práctico sobre SAR, AFORES y SIEFORES, 9ª Edición, Ediciones fiscales ISEF, México, 1999.

Cárdenas Gutiérrez, Carlos, Manual para la aplicación de ley del Infonavit, 11ª Edición, Ediciones fiscales ISEF, México, 1999.

Cárdenas Gutiérrez, Carlos, Infonavit, las 10 preguntas y respuestas más planteadas, 2ª Edición, Ediciones fiscales ISEF, México, 2001.

Carrillo Prieto, Ignacio, Derecho de la Seguridad Social, 1ª Edición, Editorial McGrawHill, México, 1997.

De la Cueva, Arturo. Derecho Fiscal. Editorial Porrúa, México, 1999.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 3ª Edición, Editorial Limusa, México, 1988.

Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 2000.

García López-Guerrero, Luis, Derechos de los Contribuyentes, 2ª Edición., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, México, 2001.

INFONAVIT, Infonavit, XV años de servir a los trabajadores, Editorial Comunicación, México, 1988.

Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo, 1º y 2º cursos, 3ª Edición, Oxford University Press Harla, México, 1999.

Moreno Padilla, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR. 2ª Edición, Editorial Themis, México, 1994.

Narro Robles, José. La Seguridad Social Mexicana en los albores del Siglo XXI. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Porras y López Armando. Derecho Fiscal, Aspecto jurídico contable. 2ª Edición, Textos Universitarios, México, 1970.

Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, 2ª Edición, Editorial Harla, México, 1986.

Rodríguez Mejía, Gregorio, Teoría General de las Contribuciones, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

Rodríguez Tovar, José Jesús, Derecho Mexicano de la Seguridad Social, 1ª Edición, Escuela Libre de Derecho, México, 1989.

Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1999.

Sánchez León, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, 6ª Edición, Cárdenas Editor, México, 1983.

Solís Soberón, Fernando. y Villagómez, Alejandro. La Seguridad Social en México, 1ª edición, Editores CIDE, CONSAR y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Trueba Urbina, Alberto, La Nueva Legislación de Seguridad Social en México, UNAM, México, 1977.

Uresti Robledo, Horacio, Los Impuestos en México, Régimen Jurídico, 1ª Edición, Editorial Tax, México, 2002.

Vallado Miguel, Fausto, Principios Generales de Administración Tributaria, Editorial Pac, México, 1986.

Hemerografía.

Cecilio Torres, Damián, "Multas por Infracciones a la Ley del Infonavit", Nuevo Consultorio Fiscal, Distrito Federal, México, Año 12, No. 209, Mayo 1998, Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

De Pablo, Luis, "El Infonavit y el Impulso a la Vivienda en México", El Mercado de Valores, Distrito Federal, México, Año LVIII, No. 10, Octubre 1998, Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Flores Luna, Diego, "Reformas a la Ley del Infonavit", Ars Iuris, Distrito Federal, México, No. 17, 1997, Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Manzano García, Ernesto, "Constitucionalidad de las Multas del Reglamento para la imposición de Multas del INFONAVIT", Nuevo Consultorio Fiscal, Distrito Federal, México, Año 12, No. 211, Junio 1998, Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Villaseñor, Salvador, "El Infonavit, Organismo Fiscal Autónomo", Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Distrito Federal, México, Año VI, No. 18, Septiembre – Diciembre 1991, Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Otras Fuentes.

www.cddhcu.gob.mx

www.consar.gob.mx

www.infonavit.gob.mx