



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Contaduría y Administración
Maestría en Impuestos

LA NECESIDAD DE OTORGAR MAYORES ATRIBUCIONES AL INFONAVIT COMO SUJETO
ACTIVO DE LA RELACION TRIBUTARIA

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de

Maestra en Impuestos

Presenta:

Lorena González Bautista

Dirigido por:

Dr. Jorge Arturo Sánchez Aceves

SINODALES

Dr. Jorge Arturo Sánchez Aceves
Presidente

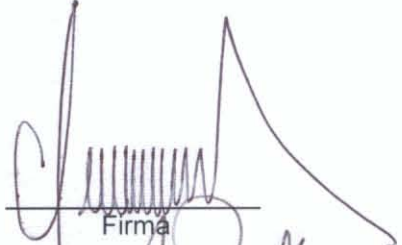
Dra. Graciela Lara Gómez
Secretario

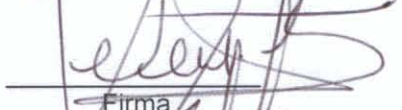
Dra. Amalia Rico Hernández
Vocal

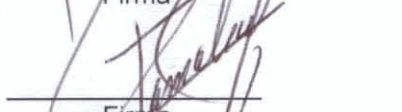
M. en I Miguel Juan Niño Rodríguez
Suplente

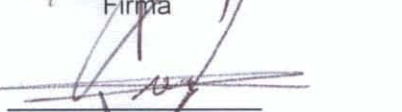
M. en I Rodolfo Muñoz Vega
Suplente

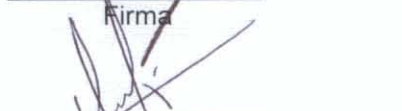
M. en I Héctor Fernando Valencia Pérez
Director de la Facultad de Contaduría
Y Administración

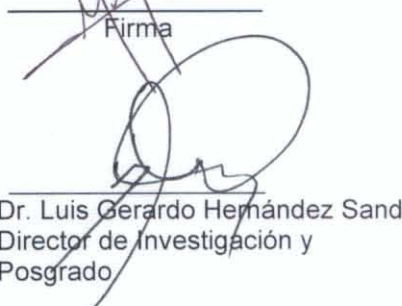

Firma


Firma


Firma


Firma


Firma


Dr. Luis Gerardo Hernández Sandoval
Director de Investigación y
Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Agosto, 2011
México

RESUMEN

En el periodo que abarca los años de 1993 a 2001, tuve la oportunidad de laborar en el área financiera administrativa de la Delegación del Estado de Querétaro del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). Durante todos esos años conocí de cerca numerosas dificultades que sufre este Instituto, pero fue sin lugar a dudas, la falta de facultades que tenía el INFONAVIT para llevar a cabo de manera oportuna el cobro de sus aportaciones, el problema que más llamó mi atención, puesto que esta situación venía a impactar de manera negativa, tanto al Instituto como a los trabajadores mexicanos. Como funcionaria pública del INFONAVIT, me pregunté ¿qué se podría hacer para fortalecer a este Instituto como sujeto activo de la relación tributaria? ¿Por qué el INFONAVIT no tenía las mismas atribuciones que otros sujetos activos?, ¿Por qué siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el INFONAVIT organismos descentralizados con las mismas características jurídicas, el IMSS sí cobra adecuadamente sus aportaciones de seguridad social y el INFONAVIT no?, ¿Por qué el INFONAVIT todavía en este momento no tiene la capacidad para actuar como un sujeto activo exitoso? Mi respuesta a las preguntas anteriores fue que el INFONAVIT era un sujeto activo menor de la relación tributaria, que fue establecido sin todas las facultades inherentes de los sujetos activos. A través de la lectura del presente trabajo de investigación, el lector podrá encontrar datos que provienen desde la creación de este Instituto en el año de 1972, pasando por su evolución jurídica y normativa, hasta llegar a la época actual. Durante la investigación se encontró que el INFONAVIT ha tenido tradicionalmente una serie de limitaciones con respecto a sus atribuciones tributarias, y que a pesar de los esfuerzos legislativos y reglamentarios que se han hecho hasta la nuestros días, el Instituto continúa siendo incapaz de cumplir debidamente con el cobro de sus aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, por lo que se propone que todo lo relacionado con este tipo de cobros, sea realizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y que el INFONAVIT se concentre en las funciones propias para las cuales fue creado: otorgar a los trabajadores mexicanos habitaciones dignas e higiénicas.

(Palabras claves: relación tributaria, sujeto activo, atribuciones limitadas)

SUMMARY

From 1993 to 2001, I had the opportunity of working in the administrative financial area of the Queretaro Division of the Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT, from its initials in Spanish) (National Institute for the Housing Fund of Workers). During those years I came to know the numerous difficulties confronting the Institute. Without a doubt, INFONAVIT's lack of authority to charge the dues owed it on time was what stood out the most, since this situation had a negative impact both on the Institute and on Mexican workers. As a public official of INFONAVIT, I wondered what could be done to strengthen this Institute as an active subject in the tax system. Why didn't INFONAVIT have the same authority as other active subjects? Why, given that the Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, from its initials in Spanish) (Mexican Social Security Institute) and INFONAVIT are decentralized organisms with the same legal characteristics, can the IMSS adequately charge social security dues and the INFONAVIT cannot? Why doesn't INFONAVIT even now have the ability to act as a successful active subject? My answer to these questions was that INFONAVIT was a minor active subject in the tax system which was established without all the authority inherent in active subject. In reading this research work, the reader will find data arising from the creation of this Institute in 1972, continuing on through its legal evolution up to the present time. It was found during this study that INFONAVIT has traditionally had a series of limitations concerning its tax authority and that, despite legislative and legal efforts carried out up to the present time, the Institute is still incapable of properly complying with the charging of social security dues in the housing area. It is thus proposed that everything related to this type of charge be carried out by the Instituto Mexicano del Seguro Social and that INFONAVIT concentrate on the functions for which it was created: providing Mexican workers with dignified and hygienic housing.

(Key words: Tax system, active subject, limited authority)

DEDICATORIAS

A mis padres por su ejemplo y apoyo

A mi hija, fiel entusiasta en mis proyectos

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Jorge Arturo Sánchez Aceves, por su dirección y orientación en el desarrollo de este trabajo de investigación.

Al Dr. Fernando Barragán Naranjo, por impulsar la maestría, cuya vocación por la docencia es muestra de entrega al trabajo.

A la Dra. Josefina Morgan Beltrán, por sus consejos y apoyo.

INDICE

Página	
Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Agradecimientos	iv
Índice	v
I. INTRODUCCION	1
II REVISION DE LA LITERATURA	
2. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	2
2.1. Los ingresos tributarios.	2
2.1.1. Las contribuciones	4
2.1.2. Los impuestos	5
2.1.3. Las aportaciones de seguridad social	7
2.1.4. Las contribuciones de mejoras	7
2.1.5 Los derechos	9
2.2. Los aprovechamientos	10
2.3. Los productos	11
2.4. Las aportaciones de seguridad social	13
2.4.1. Antecedentes de las aportaciones en nuestro país	14
2.4.2. El fenómeno de la parafiscalidad	15
2.4.3. La naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social	17

3. LOS SUJETOS ACTIVOS DE LA RELACIÓN TRIBUTARIA	23
3.1. Los sujetos de la relación jurídica tributaria	23
3.2. Los sujetos activos de la obligación fiscal	24
3.2.1 Las principales facultades de los sujetos activos	25
3.3. Los sujetos pasivos de las contribuciones	28
3.3.1. El estado como sujeto activo	29
3.3.2. La federación	30
3.3.3. Las entidades federativas	32
3.3.4. Los municipios	32
3.3.5. El distrito federal	33
3.4 . Otros sujetos activos de las obligaciones fiscales	33
3.4.1 Los organismos fiscales autónomos	34
4. EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	
4.1. La seguridad social en nuestro país	36
4.1.1. Origen y desarrollo de de la seguridad social	37
4.1.2. La introducción de las garantías sociales en la Constitución de 1917	41
4.1.3. El artículo 123 constitucional, como base y fundamento de los derechos de los trabajadores	44
4.2. Los antecedentes y el desarrollo de Instituto de fondo nacional de la vivienda para los trabajadores	52
4.2.1. El derecho a la vivienda de los trabajadores	52
4.2.2. Creación y evolución del Instituto del fondo	

nacional de la vivienda para los trabajadores	59
4.2.3. La estructura y atribuciones de los organismos que integran el Instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores	65
5. EL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.	70
5.1. Las atribuciones del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo	70
5.1.1. Las diversas facultades del INFONAVIT contenidas en la legislación respectiva	71
5.1.2. Las atribuciones originales del INFONAVIT en materia tributaria	73
5.2. Las limitaciones tradicionales del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo	76
5.2.1. Reformas a los reglamentos del INFONAVIT con la finalidad de mejorar sus limitaciones como organismo fiscal autónomo	80
5.2.2 Intentos legislativos para ayudar al INFONAVIT a cobrar las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda	85
5.3. Las facultades que se le han otorgado al INFONAVIT en materia fiscal a partir de 1997	90
5.3.1. La reforma al INFONAVIT del año de 1997	90
5.3.2. La aplicación del convenio de colaboración celebrado entre el IMSS y el INFONAVIT, para consolidar el nuevo sistema de seguridad social	100
5.3.3 Atribuciones del instituto en los reglamentos del	

INFONAVIT del 24 de marzo de 1998	101
5.3.4. El reglamento interior del INFONAVIT en materia de facultades como organismo fiscal autónomo de 20 de junio del 2008	105
5.3.5. Adecuación de la estructura interna del INFONAVIT en el estatuto orgánico del Instituto Nacional de la Vivienda para los trabajadores	108
5.3.6 La iniciativa de reforma a la Ley del INFONAVIT del 10 de febrero del 2009	110
5.4. El INFONAVIT debería dedicarse exclusivamente al otorgamiento de créditos para la vivienda de los trabajadores y dejar su función como sujeto activo al IMSS	112
5.4.1. El incremento de las atribuciones al Instituto y el proceso de unificación a través del sistema único de autodeterminación, como auxilio al INFONAVIT	113
5.4.2. El INFONAVIT continúa sin cumplir debidamente con su función de sujeto activo de la relación tributaria	117
5.4.3. El INFONAVIT debe concentrarse en su función principal y dejar al IMSS cobrar las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda	127
CONCLUSIONES	130
REFERENCIAS	132

I. INTRODUCCIÓN

Los sujetos activos en el sistema mexicano tienen la facultad de exigir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, unas de sus facultades entre otras se da a través del procedimiento de fiscalización o inspección de tributos otorgándole las mas variadas facultades al sujeto activo desde la revisión del alta en el registro federal del contribuyentes hasta la revisión de escritorio y visitas domiciliaria, otra facultad es el procedimiento de determinación de la obligación tributaria, consiste en que el sujeto activo lleve a cabo la determinación de los créditos fiscales, el procedimiento coercitivo mediante el cual se le otorga la posibilidad de ejercer la llamada facultad económica-coactiva.

En la relación jurídica tributaria el sujeto activo es el estado ya sea la Federación, Estados o Municipio y el D.F. y además un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio diferente del Estado, los Organismos fiscales autónomos el IMSS y el INFONAVIT, Organismos descentralizados.

Sin embargo el INFONAVIT siendo un sujeto activo ha tenido tradicionalmente una serie de limitaciones con respecto a sus facultades tributarias, impactando de manera negativa en el cobro de las aportaciones de seguridad social, siendo una especie de sujeto menor, por causas que nunca han sido esclarecidas, aun con los esfuerzos legislativos y reglamentarios que se han intentado, perjudicando con ello en especial a los trabajadores.

2. LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

2.1. Los Ingresos Tributarios del Estado. 2.1.1. Las Contribuciones. 2.1.2. Los impuestos. 2.1.3. Las aportaciones de seguridad social. 2.1.4. Las contribuciones de mejoras. 2.1.5. Los derechos 2.2. Los aprovechamientos. 2.3. Los productos. 2.4. Las Aportaciones de Seguridad Social. 2.4.1. Antecedentes de las aportaciones en nuestro país. 2.4.2. El fenómeno de la Parafiscalidad 2.4.3. La Naturaleza Jurídica de las Aportaciones de Seguridad Social.

2.1. Los ingresos tributarios del estado

Como cualquier otro ente jurídico, el estado mexicano también tiene que satisfacer una serie de necesidades que le imponen su actividad financiera, con la finalidad de cumplir con todos los servicios públicos y las obligaciones que la propia Constitución y sus leyes secundarias le imponen.

En este sentido, tal y como es aceptado por la mayorías de los estudiosos del tema, la más importante etapa de esta actividad financiera del Estado es la obtención de recursos, situación que viene a complementarse con la llamada potestad tributaria o poder de imposición, esto es, la facultad que tiene el Estado Mexicano de establecer contribuciones de conformidad con el artículo 73, fracción VII, de nuestra ley fundamental.

Ahora bien, los ingresos del Estado se pueden dividir en ingresos tributarios y no tributarios, siendo que, para este caso, los únicos que se desarrollan en este momento son los llamados ingresos tributarios, los cuales vienen a ser parte integrante del patrimonio estatal.

El patrimonio del Estado se encuentra constituido por el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social

o como resultado de su actividad normal, ha acumulado y posee para destinarlos a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos. Es decir la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, tarea de enorme magnitud debido al crecimiento demográfico, lo cual viene a constituir una demanda para el Estado que tiene como consecuencia la necesidad de destinar considerables erogaciones, recurriendo a variadas fuentes de recursos distintas de las aportaciones recibidas tal como lo afirmó Sommers (1970) "*Los gastos gubernamentales son financiados solo en parte por los ingresos que se obtienen de los Impuestos (p. 30)*".

Según el distinguido jurisconsulto Giuliani (1976) los recursos del Estado se dividen en dos grupos: *los provenientes de bienes y actividades del Estado y los provenientes del Ejercicio de poderes inherentes a la Soberanía o al poder del Estado*" (p. 38).

En relación con lo anterior los ingresos del Estado se clasifican en dos grandes rubros: Ingresos Tributarios e Ingresos Financieros.

Los Ingresos tributarios derivan de la capacidad contributiva de los contribuyentes, es decir provienen de manera exclusiva de la relación jurídica-fiscal. Mientras que los ingresos financieros, provienen de todas las fuentes de financiamiento a las que el Estado recurre, tales como los empréstitos, emisión de moneda: emisión de bonos de deuda pública, moratoria, devaluaciones, reevaluaciones, expropiaciones, decomisos; y nacionalizaciones entre otras, provienen de todas las fuentes de financiamiento a las que el Estado recurre, constituyen el producto de una serie de factores como las posibilidades crediticias, el aprovechamiento y explotación de sus bienes y recursos; y el manejo de su política monetaria..

Cabe mencionar que en el presente estudio se enfoca al análisis de los llamados Ingresos Tributarios, los cuales provienen de manera exclusiva de la relación jurídico-fiscal que se tiene entre el Estado mexicano y sus contribuyentes, por lo que se trata de las aportaciones económicas de los gobernados provenientes de sus ingresos, utilidades o rendimientos para contribuir al gasto público.

A continuación, se hace el estudio correspondiente a este tipo de ingresos, en los que se incluyen las contribuciones, aprovechamientos y productos, haciendo la aclaración de que estos dos últimos tipos de ingresos, se incorporan porque de manera formal, se encuentran incluidos en el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, aunque también es cierto que no son propiamente, ingresos tributarios, como se señala a continuación.

2.1.1. Las contribuciones

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, al referirse a contribuciones, engloba no únicamente a los impuestos, sino que existen otras especies de contribuciones, las cuales se encuentran contenidas en el primer párrafo del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, que dice: “Art. 2. *Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera: ...*”

Como se observa, la norma legal anteriormente transcrita, señala ahora de manera muy clara, que existen cuatro especies de contribuciones, las contribuciones consideradas clásicas que son los impuestos, los derechos y las contribuciones de mejoras, así como también las aportaciones de seguridad social, las cuales fueron incluidas en este artículo segundo de Código Tributario Federal a partir de la vigencia del actual Código Fiscal de 1981.

A continuación se desarrolla cada una de este tipo de contribuciones.

2.1.2. Los impuestos

Por lo que respecta a las especies de contribuciones se inicia desarrollando primero el tema de los impuestos, que es el más conocido de los ingresos tributarios y la principal contribución en nuestro sistema fiscal mexicano.

En relación a los impuestos, existe desde hace mucho tiempo una discusión entre los diversos autores en torno a la naturaleza jurídica de esta contribución, pues desafortunadamente la definición legal que nos proporciona, del Artículo 2º fracción I del Código de la Federación deja mucho que desear. Esta norma legal con respecto a los impuestos señala lo siguiente:

“Art. 2. ...

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 d las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo”.

Esta definición legal es criticada por muchos autores, entre ellos Rodríguez (1986) que señaló: *“que tiene carácter residual, o sea, que se obtiene por eliminación y no porque precise la naturaleza del impuesto, pues será impuesto la contribución que no sea aportación de seguridad social, contribución de mejoras o derechos”* (p. 61).

Lo anterior trae como consecuencia que la mayoría de los autores mexicanos en sus obras respectivas mencionen cada uno su propia definición de impuestos, y señalen las características propias de esta contribución, lo cual genera mucha confusión pues inclusive entre los mismos autores se critican.

En este sentido, el maestro Margain (1979), definió el impuesto como *“el tributo, contribución o ingreso tributario es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado,*

actuando como sujeto activo, exige a un particular, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie (p 135)” .

Por su parte, Delgadillo(2003) señaló en su obra, que los impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las persona físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica y de hecho prevista por la misma, citando literalmente al artículo 2º, fracción I, del Código Fiscal de la Federación y añadió que en:

“... el propio Código Fiscal de la Federación se establece, sin lugar a dudas, que los impuestos son los tributos mas representativos, ya que se tratan como gravámenes a cargo de los particulares, de tal manera que la mayoría de las relaciones entre el Fisco y los contribuyentes se vinculan con la determinación, liquidación, pago y posible impugnación de los ya citados impuestos”(p. 61).

Se observa, que ambos autores manifiestan que los impuestos tienen una relación estrecha con el vínculo jurídico que nace entre el sujeto activo y el sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria, así como también mencionan una serie de características de los impuestos, que a continuación se señalan:

- a) Deben estar establecidos en una Ley,
- b) Los impuestos deben pagarlos los sujetos pasivos, que son aquéllos que realizaron el hecho imponible, es decir, que se colocaron en la hipótesis jurídica señalada en la Ley, con lo cual nace la obligación fiscal.

Sin embargo, estas características no se encuentran en los impuestos, sino también en todas las contribuciones, pues son características mínimas que deben reunir todas las contribuciones si se quiere cumplir con el principio de legalidad tributaria.

Debido a lo anterior y con la finalidad de dar la mayor claridad posible al tema en cuestión, es importante traer a colación lo que señala el Maestro Sergio Francisco De la Garza, (1990) quien además de analizar una serie de características que son comunes a

todas las contribuciones, señaló una calidad diferente de los impuestos en relación con las demás contribuciones, citando al Código Uruguayo, recalcó que el impuesto se define como el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente, siendo esta independencia lo que constituye el elemento propio del impuesto, “*que sirve para distinguirlo de los demás tributos y constituye el núcleo principal de las definiciones más importantes que se conocen en la doctrina* (p. 360 y 361).

2.1.3. Las aportaciones de seguridad social

Si bien es cierto que ahora en el artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, aparecen señaladas en forma expresa las aportaciones de seguridad social como un tipo de contribuciones, por su importancia para el estudio del presente trabajo de investigación, este tema será desarrollado con mayor amplitud en el siguiente punto del presente capítulo de esta Tesis.

2.1.4. Las contribuciones de mejoras

Existe una variada terminología para denominar a esta especie de contribución, pues se le ha llamado tributo especial, contribución especial, contribución de mejora, derecho de cooperación, entre otros. El Código Fiscal de la Federación vigente desde el año de 1981, en su Artículo 2º, fracción III, reconoce la existencia de las contribuciones de mejora, y expresa que “*son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas o morales que se beneficien de manera directa por obras públicas*”

Así de la definición legal anterior, se observa que existen dos características básicas de las contribuciones de mejoras, que son en primer lugar, la existencia de una obra pública, y en segundo lugar, que de la obra pública surja un beneficio directo para el contribuyente.

En este tipo de contribución, el contribuyente no percibe ningún ingreso en su patrimonio, sino que propiamente lo que experimenta es un beneficio especial consistente en el aumento de valor de un bien inmueble de su propiedad, debido a las calles construidas o ampliadas, banquetas, líneas de tubería, agua potable, o cualquier otra obra de esta naturaleza, en las cuales el Estado requiere pagar el costo de la obra en su totalidad o en parte.

De esta manera, los elementos mínimos que deben concurrir para la existencia de las contribuciones de mejoras Quintanilla (1994) destacó las siguientes; *“una actuación o actividad estatal: obra; una situación consecuyente: aumento de valor; un nexo de causa a efecto”* (p. 70).

A falta de alguno de estos elementos no existe obligación tributaria, es decir, de no existir beneficio o por el contrario, existiera un perjuicio por la construcción de la obra pública, el tributo no se genera.

La contribución de mejoras exige que los contribuyentes sean personas propietarias o poseedores de bienes inmuebles ubicados en la inmediaciones en que se realizan la obra pública, y que en virtud de ésta, obtienen un beneficio económico consistente en el incremento de valor de sus bienes, obteniendo ventaja que el resto de la comunidad no perciben. A este beneficio también se le conoce como plusvalía.

Ahora bien, aún y cuando el Código Fiscal de la Federación cita a las contribuciones de mejoras, De la Garza (1990) señaló la siguiente clasificación de las llamadas contribuciones especiales:

- La contribución de mejoras, es la más conocida y mas ampliamente utilizada. Es aquella cuyo hecho gravable es el beneficio derivado de la realización de una obra pública o de actividades estatales.
- La contribución por pago, es menos utilizada, es aquella cuyo presupuesto de hecho consiste en la realización de actividades del Estado provocadas por el contribuyente que implican un gasto público o el incremento del gasto público.

- La contribución de seguridad social, que son propiamente las aportaciones de seguridad social, y que algunos autores llegaron a considerar como contribuciones especiales.

2.1.5. Los derechos

El artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, los define de la manera siguiente:

“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 públicos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”.

Martínez mencionó que La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha opinado sobre los derechos (1994)

“De acuerdo con la doctrina jurídica fiscal y la legislación tributaria por derechos ha de entenderse: Las contraprestaciones que se paguen a la Hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo a sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”.

El concepto derecho en México ha ido evolucionando, en el Código Fiscal de la Federación de 1938 los definió como:” *las aportaciones requeridas por el Poder Público en pago de servicios administrativos prestados por él*”.

En el Código Fiscal de la Federación de 1967 los señaló como “*las prestaciones requeridas por el Poder Público en pago de un servicio*”

En el Código Fiscal de la Federación vigente a partir de 1981, se introdujo que los “*derechos son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación*”.

La última reforma a este concepto, se realizó en 1991 y es la siguiente:

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 preste por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentran

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.”

En la actualidad, existen dos variantes de derechos:

Los derechos por uso del dominio público, que tienen su regulación en la Ley Federal de Derechos y en ocasiones en leyes que regulan su materia como sucede con la Ley de Bienes Nacionales.

Este tipo de derechos fueron introducidos en la legislación fiscal en forma muy posterior a los derechos por servicios, y su presupuesto de hecho consiste en aprovechar bienes del dominio público.

Los derechos por servicios cuyo presupuesto de hecho consiste en recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, y son el tipo de derechos que siempre han estado regulados en la legislación fiscal.

La fuente del derecho nunca es un acuerdo de voluntades entre el contribuyente, que solicita el servicio y el Estado que lo presta, ni el pago del servicio depende de que el sujeto pasivo quiera pagarlo, el carácter obligatorio de la contraprestación es común a los demás tributos puesto que todos son exacciones obligatorias.

2.2. Los aprovechamientos

La definición legal de los aprovechamientos se encuentra contenida en el artículo tercero, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación que dice:

“Art. 3. Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”

De lo anterior se observa que esta norma legal, manifiesta en realidad, lo que no son los aprovechamientos, pero esta definición legal no ayuda mucho para poder entender lo que son propiamente los aprovechamientos.

Ciertamente en artículo tercero del Código Tributario Federal menciona que los aprovechamientos son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, pero distintos a las contribuciones, a los ingresos derivadas de financiamiento y a los ingresos que provengan de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Es decir, de los único que se está seguro es que los aprovechamientos no son contribuciones, no son ingresos que provengan de empréstitos, tampoco son ingresos de los organismos descentralizados y de empresas paraestatales, inclusive, se identificó que tampoco son ingresos que provengan de derecho privado que tenga el Estado con los particulares, sin embargo no esta plenamente identificado que son los aprovechamientos. Por esta razón, algunas autores mencionan que los aprovechamientos son como el cajón del sastre, enfatizando con ello que todos los ingresos del Estado que no tengan un naturaleza clara y precisa, son introducidos en la Ley de Ingresos de la Federación como aprovechamientos. Como ejemplo de este tipo de ingresos Diep (1996) citó los siguientes:

- a) Multas, recargos e indemnizaciones como accesorios de las contribuciones.
- b) Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
- c) Indemnizaciones y multas distintas a las derivadas de contribuciones.
- d) Reintegros por sostenimiento de las escuelas, Artículo 123, por vigilancia forestal
- e) Otros, tales como aportaciones de contratistas de obras públicas, a fondos para el desarrollo, hospitales militares, recuperaciones de capital, ingresos derivados de financiamiento, (p.216)

2.3. Los productos

Son ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias de derecho público, sino que el Estado en su personalidad de derecho privado, obtiene ingresos de sus relaciones con otros particulares.

Así, por ejemplo, se tiene que algunos de los productos que recibe el Municipio son por arrendamiento de fincas, por terrenos, mercados, capitales y valores propiedad del

Ayuntamiento; explotación o enajenación de Inmuebles o de la explotación de sus bienes patrimoniales.

El Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo, del artículo 3º, los define de la manera siguiente:

“Art. 3. Son productos las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”.

Por lo tanto se dice que los productos son los ingresos que el Estado obtiene como consecuencia de la explotación de sus bienes y recursos patrimoniales, pero que se dan en una relación jurídica de índole privado entre el Estado y los particulares. Cabe señalar que en ningún caso se aplica el procedimiento administrativo de ejecución para cobrar créditos derivados de productos.

Entre los Bienes del Dominio Privado que pueden generar productos Arrioja (1997) señaló los siguientes: Bienes desincorporados del Dominio Público y que no hayan sido vendidos por el Estado a particulares y bienes de propiedad originaria que no hayan sido incorporados al Dominio Público de la Federación, pero cuya titularidad tampoco haya sido transmitida a particulares (p.108).

Además, se tienen los más variados ingresos por este concepto, ingresos por permisos especiales para el uso de playas públicas para instalar comercios, concesiones y permisos de pesca, cobros de visitas a museos y zonas arqueológicas por mencionar algunos.

Arrioja (1997) señaló que:

“los productos son ingresos financieros y erróneamente el Código fiscal de la Federación los mezcla con los derechos, que son y deben ser un ingreso tributario por excelencia. En virtud de que los productos no derivan de una relación jurídico-tributaria, es decir no implican el sacrificio que un particular hace de una parte proporcional de sus ingresos, ganancias o rendimientos, para contribuir a los gastos públicos, sino que provienen indistintamente de transacciones comerciales entre el Estado y particulares (venta o arrendamiento de terrenos nacionales, otorgamiento de una concesión minera, etc.) o de actividades directamente realizadas por el Estado sin intervención de particulares (

utilidades de empresas públicas, exportaciones de petróleo, etc.) Es decir se trata de un típico ingreso financiero” (p.108).

2.4. Las aportaciones de seguridad social

Surgida de un movimiento armado, conocido en nuestro medio como la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 introdujo grandes cambios que impactaron de forma importante todas las relaciones jurídicas que se dan entre los empresarios, trabajadores y el Gobierno Federal.

Lo anterior se señala así, porque en nuestra Carta Magna vigente hasta nuestros días, si bien conservó casi a su literalidad los derechos fundamentales del hombre, consagrados como garantías individuales desde la Constitución de 1857, la Carta Magna de 1917 también introduce las llamadas garantías sociales, mismas que de una u otra forma se encuentran contenidas en toda nuestra Ley Fundamental, en especial en los artículos 3º, 27º y 123º Constitucionales.

En específico, en el artículo 123 de nuestra Carta Magna se regulan las nuevas relaciones jurídicas entre los patrones y los trabajadores, introduciéndose una teoría en la que el empresario es responsable de los accidentes y enfermedades que deriven del trabajo. Esta obligación se encuentra contenida en el artículo 123 constitucional, fracción XIV, que dice:

“Art. 123. ...

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten. Por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen.

Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.”

La obligación mencionada con anterioridad, precisa con la inclusión de una serie de seguros que tienen la finalidad de buscar proteger al trabajador en forma completa. De esta forma, se introduce en el propio artículo 123, la fracción XXIX, que dice:

“Art. 123. ...

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.”

De esta manera, las obligaciones patronales que derivan de los accidentes y enfermedades que se dan en la relación laboral, quedan así expresamente señaladas en nuestra Constitución, y ampliadas a través de los seguros que en la actualidad son el de riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad, invalidez y vida, retiro, vejez y cesantía en edad avanzada, y guarderías.

2.4.1. Antecedentes de las aportaciones de seguridad social en nuestro país

La obligación patronal redactada en la forma mencionada con anterioridad ya desde la Constitución de 1917, tiene la problemática de que en muchas ocasiones, los empresarios no estaban en posibilidad de poder satisfacer la misma, pues la mayoría de éstos son pequeños y medianos empresarios, que no tenían la capacidad económica de sufragar los gastos que se puedan presentar derivados de los accidentes y enfermedades profesionales, razón por la cual el constituyente ideó una manera de resolver esta situación.

La solución ideada consistió en buscar la creación de un Organismo que viniera a sustituir la obligación de los patrones a cambio del pago de una cuota que los liberara de esta obligación constitucional. Este organismo se incluyó en la ley secundaria que vino a regular el artículo 123 constitucional. Nos referimos a la Ley del Seguro Social.

La primera Ley del Seguro Social se publicó en el año de 1943, y en ésta se encuentra contenida la creación de Instituto Mexicano de Seguro Social, con la característica de ser un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia al cual se delega, por el Estado Mexicano la finalidad de dar cumplimiento a los que dispone el artículo 123 fracciones XIV y XIX de nuestra Constitución.

En base a ello, los empresarios se liberan de su obligación constitucional, de atender las contingencias que se presentaran por los accidentes y enfermedades derivados del trabajo, a cambio de otorgar una cuota al Instituto Mexicano del Seguro Social quien vendría a ser el Ente encargado de cumplir con esta obligación. Sin embargo, De la Garza (1990) señaló:

“Que el artículo 135 de la Ley del Seguro Social de 1943, señaló que la obligación de pagar las aportaciones de seguridad social, tenían la característica de ser ejecutivo, esto es, parecido a un título de crédito, por lo que el Instituto Mexicano del Seguro Social se veía obligado a exigir el pago correspondiente acudiendo a los tribunales respectivos, lo cual hacía inviable la funcionalidad de este ente jurídico”(373).

En virtud de lo anterior, en el mismo año de 1943 se reformó éste artículo 135 de la Ley del Seguro Social para establecer que el cobro de las aportaciones de seguridad social tendría en adelante la característica de fiscal, incorporándose con ello toda la teoría de la parafiscalidad, misma que a continuación se desarrolla.

2.4.2. El fenómeno de la parafiscalidad

Lo que se mencionó, tiene su antecedente en la teoría que se ha llamado el fenómeno de la parafiscalidad, surge en los países europeos después de la Primera Guerra Mundial, tuvo como consecuencia principal, una gran cantidad de jóvenes con graves problemas de salud, situación que orilló a los países beligerantes, a adoptar medidas novedosas para resolver este problema.

Una de estas formas de tratar de resolver el problema, fue la creación de entes públicos, a los cuales se les otorgó una serie de facultades especiales. Así se crearon una buena cantidad de organismos públicos descentralizados, recordando que la expresión descentralizar significa lo opuesto al centro, es decir del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad en la organización de muchos estados, entre ellos, nuestro país. Acosta (2004) describió dos tipos de descentralización:

“En derecho hay dos tipos de descentralización, la descentralización política y la descentralización administrativa, la primera se vincula a la estructura misma del Estado y sus circunstancias históricas-políticas y en México la podríamos tipificar en la existencia de Instituciones que conviven y derivan del Estado Federal que son: Las Entidades Federativas, estados de la Federación y Municipios” (p.196).

La descentralización que nos interesa para efectos del presente trabajo, es la descentralización administrativa, que existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

A favor de estos organismos descentralizados se establecieron por el Estado pagos que tenían el carácter de obligatorios, algunos podían hacerse efectivos en forma coactiva por el mismo, Rodríguez (1986) señaló que “*Una particularidad es que al ser el acreedor una persona diferente al Estado, hace que estas contribuciones no se encuentren dentro de las categorías clásicas de los tributos recibiendo el nombre de parafiscalidades o tasas parafiscales*” (p. 91).

Otra opinión es la que emitió Valdez de la Costa (mencionado por De la Garza, 1990)

“A nuestro juicio la expresión “parafiscalidad restringida a los organismos no estatales, como parece ser la opinión de Laferriere, y la solución de la ordenanza Francesa de 1959, es gramaticalmente correcta ya que con ella se estaría denominando una actividad financiera lateral a la del Estado, lo que evidentemente responde a la realidad, estamos frente a una actividad financiera que no es de Estado pero tampoco es privada ya que cumple con fines generales previstos frecuentemente por el Estado. El término parafiscal traduce adecuadamente esta situación de lateralidad o paralelismo, no hay inconveniente en denominarlas *contribuciones parafiscales o mejor*

aún paratributarias. Tendríamos pues, contribuciones tributarias (o fiscales y contribuciones para tributarias o para fiscales)” (p. 360 y 361).

De la Garza (1990) declaró que:

“Otros autores, las describen diciendo que son tasas parafiscales como exacciones obligatorias, mismas que se desarrollan notablemente en Francia después de 1940, a tal grado que fue necesaria su reglamentación, expidiéndose en 1953 la Ley sobre parafiscalidades y el Consejo de Estado de Francia, en ausencia de una definición legal expresó lo siguiente: “ Resulta de los trabajos preparatorios de la Ley del 25 de julio de 1953 que el legislador, quien reconoció la extrema dificultad de dar una definición jurídica precisa de la parafiscalidad, ha entendido, a reserva de la aplicación del artículo 2º de la precitada ley, considerar como tasas parafiscales, las exacciones obligatorias que reciban una afectación determinada, instituidas por vía de autoridad, generalmente con un fin de orden económico, profesional o social, y que escapan, en su totalidad o en parte, a las reglas de la legislación presupuestaria y fiscal, en lo que concierne a las condiciones de creación del ingreso, de la determinación de su establecimiento y de sus tasas, del procedimiento de recaudación o de control de su empleo...”(p.378).

Otro país en el que surgió el fenómeno de la parafiscalidad fue España, en donde aseguró De la Garza (1990), “*Alberto Oliart, expresó que La parafiscalidad, tal como se ha desarrollado en España y en Francia se nos presenta como un fenómeno de desorden en el crecimiento del Estado, o mas exactamente de sus gastos*” (p.378).

Por su parte, Rodríguez (1986) señaló que el Italiano Emmanuelle Morselli manifestó que:

“Se debe distinguir entre la hacienda pública tradicional, aquella nutrida de los ingresos ordinarios (tributos), de la otra hacienda denominada institucional vinculada a la satisfacción de necesidades evidentemente sociales y económicas reconociendo como rasgos definitorios de la fiscalidad los siguientes:

- a. La existencia de entes públicos dotados de autonomía distintos al Estado.
- b. La existencia de prestaciones patrimoniales exigibles por tales entes y que no tienen formalmente el carácter de tributos, pero sí materialmente pueden asimilarse a los impuestos o a los derechos dependiendo del elemento objetivo de sus hechos generados. Ellos en virtud de que nos encontramos definidos por Ley con el carácter de impuestos o de derechos.
- c. El producto de la recaudación de tales prestaciones no se destina a la cobertura financiera de los fines fiscales generales, sino sólo a los específicos de cada ente.
- d. Por lo cual tales recursos no se incluyen en el presupuesto general del país”(p. 92)

De todo lo señalado, se destaca que el fenómeno de la parafiscalidad, vino a crear toda una serie de nuevos conceptos que en nuestro país crearon muchos problemas, problemas que se describen en el punto siguiente de este trabajo de investigación.

2.4.3. La naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social

Aseguró De la Garza (1986) “En México para poder hablar de contribuciones parafiscales en nuestro derecho es necesario que se presenten las siguientes características:

- a. Que se trate de prestaciones obligatoria, es decir, que la fuente de ellas no esté ni en la voluntad unilateral del obligado, ni tampoco que surjan de un acuerdo de voluntades, sino que sean exacciones en el sentido gramatical de esa palabra. En esta característica participan de la nota análoga de los tributo ello explica que algunos los llaman “tributos”
- b. Que no se trate de algunas de las figuras tradicionales de los tributos reconocidos en la generalidad de los países: impuestos, derechos (o tasas como se las conoce en el resto de Ibero América y España), ni tampoco contribuciones especiales.
- c. Que estén establecidos a favor de organismos públicos descentralizados o desconcentrados, de sociedades de participación Estatal, de organizaciones gremiales, profesionales o sindicales. En consecuencia, no deben estas establecidas a favor de la Administración activa del Estado.
- d. En el Derecho Mexicano es indiferente el que esos ingresos estén previstos en el Presupuesto o no lo estén. Es cierto que originalmente las parafiscalidades se presentan como fenómenos financieros extrapresupuestarios y que la doctrina señala esta circunstancia como propia de la parafiscalidad, pero en México a partir de 1965 quedaron incorporados al presupuesto, en el Ramo de Organismos Públicos Descentralizados, los ingresos de algunos de estos organismos” (p. 380).

Al respecto el Lic. Rodríguez (1986) emitió su opinión,

“las exacciones parafiscales son las prestaciones en dinero establecidas por el Estado conforme a la Ley, con carácter obligatorio, a favor de organismos con personalidad propia y distinta del Estado y a cargo de las personas físicas o morales usuarias de los servicios o afiliadas a esos organismos y que éstos recaudan y destinan al financiamiento de sus gastos” (p. 93).

Este tipo de contribuciones son incluidas hasta el Código Fiscal de la Federación de 1983, ejemplo claros de estas contribuciones son las cuotas obrero patronales que recaba el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como las aportaciones que deben cubrir los patrones al INFONAVIT, las que hacen los empleados federales al ISSTE.

Quintanilla y Rojas (1994) señalaron que las aportaciones de Seguridad Social tienen características fundamentales tales como:

- a. Constituyen una prestación en dinero.- Las cuotas aportadas al IMSS son establecidas por el Art. 123 Constitucional (los patrones tienen la obligación de proporcionar a sus trabajadores atención médica, habitación etc.) consecuentemente esta prestación a cargo de los contribuyentes debe ser en dinero y no en especie.
- b. Son una obligación que deriva de la Ley. Dicha contribución deriva de la obligación que establece la Ley especial respectiva.
- c. Están regidas por el principio de legalidad.- Al encontrarse establecidas en Ley esta regida necesariamente por el principio de legalidad.

- d. Tienen un destino final. Las aportaciones de seguridad social están destinadas a constituir el capital o patrimonio de los organismos públicos descentralizados, creados por ley, para la prestación de los servicios de seguridad social” (p.72).

El hecho generador de las aportaciones de seguridad social se encuentra en las relaciones laborales que se dan entre los trabajadores y empleados con el patrón. Este último puede ser un particular o el Estado, según sea el caso.

Respecto de la naturaleza de las aportaciones de seguridad social, han sido muy opuestos los criterios que la doctrina de los tribunales y las resoluciones o tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se han manifestado al respecto, ya que algunas han sido en el sentido de que las aportaciones de seguridad social son impuestos, otras que son derechos, contribuciones de carácter gremial, contribuciones especiales o bien parafiscalidades. A continuación se señala como se han desarrollado estos conceptos los cuales se encuentran vigentes.

- a) Tesis de que las aportaciones son impuestos.

Flores (mencionado por de la Garza, 1990) escribió que la obligación de las cuotas del Seguro Social “es un verdadero impuesto porque fue establecido por el Estado unilateralmente y con carácter obligatorio para todos los que se encuentran dentro de la hipótesis previstas por la Ley, es cierto que el rendimiento de este gravamen se va a destinar a un fin especial. Tesis sostenida por la Primera Sala del Tribunal Fiscal, en el juicio núm. 4571-1945, (p. 370)

- b) Tesis de que son derechos.

En cambio, a partir de 1945, las cuotas de Seguro Social figuraron en la Ley de Ingresos de la Federación en el capítulo de Derechos.

El Tribunal Fiscal de la Federación sostuvo que deben considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta y debe prestar; contraprestaciones por dichos servicios, pues en efecto, el Artículo 1º de la Ley Del Seguro Social como un servicio publico nacional, y a través de sus varias disposiciones, se comprende con toda claridad que las aportaciones se

pagan a dicho Instituto para que él por su parte otorgue beneficios contenidos en la propia Ley. Además, esa naturaleza de las aportaciones al Seguro Social se hace más palpable por las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación, en donde dichas aportaciones figuran en el rubro de derechos.

Al respecto de que las aportaciones de seguridad social eran derechos Flores Zavala mencionó que no son derechos porque no existe el elemento de la contraprestación, Jorge Aguilar tampoco estuvo de acuerdo con esta tesis, en virtud de que las cuotas se exigen en forma obligatoria, y según él en los derechos la obligación solamente nace cuando el particular manifiesta su voluntad de obligarse a realizar la contraprestación mediante la solicitud espontánea de que se preste el servicio.

c) Tesis de que las aportaciones son contribuciones especiales.

Jorge Aguilar afirmó que en efecto, las contribuciones especiales reúnen el requisito de ser unilateralmente fijadas por el Estado en forma obligatoria, de tal suerte que su pago no depende de la voluntad de los particulares sujeto a ella; que además presentan la característica de que su importe tiene por objeto cubrir los gastos que el Estado o la corporación realiza para la prestación de un servicio de carácter directamente en beneficio particular, el cual se presta conforme a la reglamentación que le es propia y aun cuando el particular no haya solicitado espontáneamente que le sea prestado.

En algún momento, la Suprema Corte en 1970, pareció inclinarse por la tesis de que las cuotas del Seguro Social con contribuciones especiales, como lo mencionó el informe presidencia de la SCJN, página 304, R 4547/67, Carlos Delgado Andrade, U de 17 votos, ponente Carlos del Río Rodríguez al señalar lo siguiente:

“Las cuotas obrero patronales son créditos, verdaderos tributos o contribuciones en sentido genérico, en la terminología constitucional, que los patrones y obreros pagan obligatoriamente al Estado, al beneficiarse de una manera especial por la implantación del servicio público administrativo de la

seguridad social, servicio que al ves reporta beneficio colectivo. Estos tributos tienen su funcionamiento jurídico, además de la sujeción a la potestad de imperio del Estado para imponer las contribuciones necesarias y hacer frente a los gastos públicos, en lo dispuesto por el Artículo 123 fracción XXIX, de la Constitución Política, pues el Seguro Social constituye un servicio publico nacional, establecido con carácter obligatorio, es este orden de ideas, mientras el trabajador no haya sido dado de baja por un patrón, el Instituto Mexicano del Seguro Social esta obligado a dar todas las prestaciones que señalan la ley y sus reglamentos, y el trabajador tiene derecho a dichas prestaciones, siempre que se den los supuestos que el ordenamiento señala para que nazca el derecho al beneficio especial.

También en su momento el Modelo de Código Tributario para América Latina define la contribución de seguridad social, siendo una subespecie o clase de la contribución especial como la prestación a cargo de patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión (Art. 17, inciso final) que señaló:

La exposición de motivos del referido CTAL expresa que” Las contribuciones de seguridad social reúnen indudablemente los caracteres propios de los tributos, pero presentan particularidades que las diferencian de los impuesto. A juicio de la Comisión, desde el punto de vista conceptual, debe incluirse dentro de la categoría de contribuciones especiales, sin desconocer la posibilidad teórica de constituir con esos contribuciones una cuarta categoría de tributos”

d) Tesis de que éste tipo de ingreso es un complemento del salario.

Valdez (mencionado en De la Garza, 1983) señaló que:

“Se ha sostenido también en la doctrina de derecho laboral que esta obligación, deferente del impuesto, seria a su vez diferente de la contribución especial y tendría la naturaleza jurídica de un complemento del salario o salario socializado”, lo anterior es un enfoque de Derecho Laboral, por lo que si las contribuciones no son tributarias, o fiscales, la tesis desemboca, con un enfoque de Derecho Financiero, en que son contribuciones “parafiscales.”(p.374)

e) Tesis de que las cuotas y los créditos por capitales constitutivos son parafiscalidades.

La Suprema Corte en el informe de 1972, p. 263, definió jurisprudencia tanto en los que se refiere a las cuotas como a los créditos por capitales constitutivos. Dicha Tesis señaló lo siguiente:

“SEGURO SOCIAL, LEY DEL.- El legislador Ordinario, en el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social dio el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que se deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho publico de origen gremial, que el profesional a cargo del patrón, que desde

el punto de vista jurídico, económico y de clase social, puede estimarse como un complemento de una prestación del patrón en bien del trabajador constituyendo un salario solidarizado o socializado que halla su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna y su ley reglamentaria. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un fin concreto en beneficio de una persona jurídica distinta al Estado encargada de la prestación de un servicio público”

Como se puede observar de la lectura de las anteriores tesis que le han dado una diferente naturaleza a las aportaciones de seguridad social, es claro que ha existido mucha confusión al respecto, tan es así que no fue, sino hasta el año de 1995, cuando finalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de jurisprudencia firme, que estableció que la naturaleza de las aportaciones de seguridad social tienen el carácter fiscal, que por lo tanto, se deben regir por los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, tal y como se puede observar de la jurisprudencia del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia. Pleno, Tomo II, de septiembre 1995, Tesis P/J 18/95 que dice:

“SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS.- Del examen de lo dispuesto en los artículos 2o. del Código Fiscal de la Federación y 260, 268, 269, 271 y demás relativos de la Ley del Seguro Social, se desprende que las cuotas al Seguro Social son contribuciones, no sólo por la calificación formal que de ellas hace el primero de los preceptos citados, al concebirlas como aportaciones de seguridad social a cargo de las personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia de seguridad social, o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado sino que, por su naturaleza, son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios, ya que se advierte de la evolución legislativa que el Instituto Mexicano del Seguro Social, constituido desde sus orígenes como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, se convirtió en un organismo fiscal autónomo encargado de prestar el servicio público de seguridad social, investido de la facultad de determinar los créditos que a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos a través del procedimiento económico-coactivo y que, por lo mismo, en su actuación debe observar las mismas limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público”(p.62).

3. LOS SUJETOS ACTIVOS DE LA RELACION TRIBUTARIA

3.1. Los Sujetos Activos de la Relación Tributaria. 3.2. Los Sujetos Activos de la Obligación Fiscal. 3.2.1. Las principales facultades de los sujetos activos. 3.3. Los sujetos pasivos de las contribuciones. 3.3.1. El Estado como Sujeto Activo. 3.3.2. La Federación. 3.3.3. Las Entidades Federativas. 3.3.4. Los Municipios. 3.3.5. El Distrito Federal. 3.4. Otros Sujetos Activos de las Obligaciones Fiscales. 3.4.1. Los organismos fiscales autónomos.

3.1. Los sujetos de la relación jurídica tributaria

Una vez comentado todo lo relacionado con los diferentes tipos de ingresos del Estado, es menester ahora desarrollar el tema de la relación jurídica tributaria, para de esta forma estar en condiciones de entender de mejor manera a los sujetos activos de la relación fiscal.

Margain (mencionado por Rodríguez, 1986) señaló: *“Esta relación es de carácter tributario e impone obligaciones a las dos partes, a diferencia de la obligación fiscal que sólo está a cargo del sujeto pasivo, nunca del sujeto activo”* (p.112).

Delgadillo (2003) expresó, *“La relación jurídico tributaria es el vínculo entre diversos sujetos respecto del nacimiento, modificación, transmisión, o extinción de derechos y obligaciones en materia tributaria”* (p.90).

De las anteriores definiciones se puede mencionar que la relación jurídica tributaria se basa en la vinculación existente entre un sujeto activo y otro llamado sujeto pasivo, y que tiene como contenido sustancial el cumplimiento de una Obligación fiscal sustantiva o principal, misma que siempre es de dar, esto es, lo que corresponde al sujeto pasivo otorgar al sujeto activo.

Ahora bien, esta relación jurídica tributaria también tiene como contenido otro tipo de obligaciones fiscales, que normalmente se conocen como obligaciones fiscales formales, y que son de hacer, no hacer y tolerar.

Una obligación de hacer es la presentación de declaraciones, y manifestación de avisos. Un ejemplo de una obligación de no hacer, es la no introducción al país de mercancías por la que no se acredite su legal instancia en territorio nacional, y finalmente, una obligación de tolerar, se tiene a la reina de este tipo de obligaciones que es la visita domiciliaria. De esta manera, Margain (1986), afirmó que:

“Las obligaciones de hacer se relacionan con la determinación de los créditos fiscales; las de no hacer con la prevención de la evasión fiscal; y las de tolerar con la represión a la evasión fiscal” (p.112).

Por otra parte, Armienta (1977) comparte esta opinión y emitió la siguiente definición de la relación jurídica:

“La relación jurídica tributaria es el vínculo existente entre el Estado u otra entidad pública y el contribuyente o cualquiera otra persona que nace de la realización de los supuestos normativos de las disposiciones que regulan la actividad recaudatoria del Estado” (p. 92).

Como se observa, ya el anterior autor citado, consideró como sujeto activo, la posibilidad de que existen entidades públicas, además del Estado, como sujetos activos, tema que se profundiza a continuación.

3.2. Los sujetos activos de la obligación fiscal

Una vez que se ha comentado lo referente con la relación jurídica tributaria, corresponde ahora tocar únicamente el tema de los sujetos activos de la relación tributaria.

En primer lugar, se señala que, si bien es cierto, algunos autores todavía mencionan al Estado como único sujeto activo, lo cierto es que este concepto ha evolucionado ya en nuestros días, por lo que es necesario realizar un análisis más detallado en este sentido,

lo cual se realiza con mayor profundidad en los puntos subsecuentes de este capítulo. A continuación se desarrolla el tema de las facultades que tienen los sujetos activos de esta relación tributaria.

3.2.1. Las principales facultades de los sujetos activos

Los sujetos activos en el sistema mexicano, tienen la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos fijados por la propia Ley, sin embargo, esta facultad no es discrecional, pues como bien los menciona Delgadillo (2003) al señalar que:

“Los sujetos activos no solo tienen la facultad, sino también la obligación de exigir el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La anterior afirmación tiene su base en dos aspectos fundamentales: la naturaleza de la deuda tributaria y la naturaleza del sujeto activo” (p. 114).

Continúa señalando este autor, que con relación al primer aspecto se encuentra que, como ha reconocido la Suprema Corte, el cobro del crédito tributario es de interés público, ya que toda la Legislación tributaria tiende a regular la obtención de los recursos que necesita el Estado para hacer frente a sus gastos, por lo que la administración no puede renunciar a la obtención de lo que tiene derecho y necesita independientemente de que esto traería como consecuencias la falta de equidad de la Ley, al dejar en desventaja a los sujetos que si pagan frente a los que no lo hacen.

Finaliza Delgadillo (2003) diciendo que:

“El segundo aspecto se fundamenta en el principio de que la autoridad sólo puede realizar aquello que la Ley le autoriza, por lo que al no estar facultada para dejar de cobrar determinadas contribuciones no puede renunciar a ese derecho, a costa de violar la Ley” (p. 114).

Ahora bien, si como se ha visto, los sujetos activos de la relación tributaria, no sólo están facultados, sino que tienen la obligación de exigir el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, es importante ahora conocer cuáles son las principales facultades o atribuciones que el legislador les ha otorgado para llevar a cabo estas funciones.

En primer lugar, las facultades que tienen los sujetos activos son regladas y discrecionales. Aclaró De la Garza (1990), que se está en presencia de facultades regladas cuando “... *la autoridad administrativa está obligada a actuar en el sentido predeterminado en la misma norma, sin posibilidad de elección*” (p.720).

Por lo tanto, las facultades discrecionales son aquellas en las que la autoridad tiene la posibilidad de elegir entre varias posibilidades, como puede ser la posibilidad que tiene la autoridad de imponer una multa entre un mínimo y un máximo, dependiendo las circunstancias del caso en particular.

En un afán de síntesis, se resume que las facultades de los sujetos activos están ligadas a las obligaciones fiscales que están establecidas en las leyes fiscales a cargo de los sujetos pasivos. Así, se tiene que además de la obligación fiscal principal de los contribuyentes que consiste en pagar las contribuciones, también existen obligaciones fiscales formales que pueden ser de hacer, de no hacer y de tolerar.

De esta manera, si el sujeto pasivo tiene la obligación de presentar declaraciones del pago de impuestos, las autoridades tendrán la facultad de revisar estas declaraciones, si los contribuyentes deben tolerar las visitas domiciliarias, entonces, las autoridades tendrán la facultad de llevar a cabo estas visitas domiciliarias.

Señaló de la Garza (1990) que: “*Las principales facultades de las autoridades se dan respecto a los siguientes procedimientos: procedimiento de control y fiscalización; procedimiento de determinación de la obligación tributaria, y procedimiento coercitivo*” (pp.729 a 804).

El procedimiento de control y fiscalización, tiene la función de que la administración tributaria tenga la característica de ser activa, a diferencia de la

recaudación que es de índole pasivo y consiste en que las autoridades fiscales verifiquen si los sujetos pasivos han cumplido con sus obligaciones fiscales.

Para llevar a cabo esta fiscalización o inspección de tributos, se le otorgan a los sujetos activos las más variadas facultades, desde la revisión de que los contribuyentes se hayan dado de alta en el Registro Federal de Contribuyentes, hasta la de revisar que las declaraciones de pago de contribuciones se hayan presentado conteniendo una información fidedigna y veraz, y terminando por llevar a cabo revisiones de escritorio o de gabinete, y visitas domiciliarias.

Con respecto al procedimiento de determinación de la obligación tributaria, se tiene que se trata de una de las principales facultades que se otorgan a los sujetos activos, puesto que si bien es cierto que los contribuyentes tienen la obligación de presentar declaraciones de pago de impuesto, y de que las autoridades están facultadas para revisar las mismas, de nada serviría si los sujetos activos no pudieran por sí mismos, llevar a cabo sus propias determinaciones de créditos fiscales.

Finalmente, en el procedimiento coercitivo a las autoridades administrativas se les otorga la posibilidad de ejercer la llamada facultad económica-coactiva, la cual se lleva a cabo a través del procedimiento administrativo de ejecución, y que permite a la autoridad, respetando una serie de pasos, llevar a cabo el requerimiento y embargo de bienes suficientes para garantizar el interés fiscal, y hasta llegar al remate de éstos.

En la actualidad, las principales facultades de los sujetos activos, en este caso de la Federación, se encuentran en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación 2010, que dice:

“Artículo 42.- Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la

comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

- I.- Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos, para lo cual las autoridades fiscales podrán requerir al contribuyente la presentación de la documentación que proceda, para la rectificación del error u omisión de que se trate.
- 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.
- III.- Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.
- 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.
- V. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de la expedición de comprobantes fiscales y de la presentación de solicitudes o avisos en materia del Registro Federal de Contribuyentes; el cumplimiento de obligaciones en materia aduanera derivadas de autorizaciones o concesiones o de cualquier padrón o registro establecidos en las disposiciones relativas a dicha materia; verificar que la operación de los sistemas y registros electrónicos, que estén obligados a llevar los contribuyentes, se realice conforme lo establecen las disposiciones fiscales; así como para solicitar la exhibición de la documentación o los comprobantes que amparen la legal propiedad, posesión, estancia, tenencia o importación de las mercancías, y verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49 de este Código.
Las autoridades fiscales podrán solicitar a los contribuyentes la información necesaria para su inscripción y actualización de sus datos en el citado registro e inscribir a quienes de conformidad con las disposiciones fiscales deban estarlo y no cumplan con este requisito.
- VI.- Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.
- VII.- Recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones.
- VIII.- Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales. Las actuaciones que practiquen las autoridades fiscales tendrán el mismo valor probatorio que la Ley relativa concede a las actas de la policía judicial; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los abogados hacendarios que designe, será coadyuvante del ministerio público federal, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales.
Las autoridades fiscales podrán ejercer estas facultades conjunta, indistinta o sucesivamente, entendiéndose que se inician con el primer acto que se notifique al contribuyente.
En el caso de que la autoridad fiscal esté ejerciendo las facultades de comprobación previstas en las fracciones II, III y IV de este artículo y en el ejercicio revisado se disminuyan pérdidas fiscales, se podrá requerir al contribuyente dentro del mismo acto de comprobación la documentación comprobatoria que acredite de manera fehaciente el origen y procedencia de la pérdida fiscal, independientemente del ejercicio en que se haya originado la misma, sin que dicho requerimiento se considere como un nuevo acto de comprobación.
La revisión que de las pérdidas fiscales efectúen las autoridades fiscales sólo tendrá efectos para la determinación del resultado del ejercicio sujeto a revisión.

3.3. Los sujetos pasivos de las contribuciones

El artículo 1º, del Código Fiscal de la Federación vigente, los señala de la manera

Siguiente: *“Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas”*.

Arrijoja (1997) señaló lo siguiente:

“Una persona física o persona moral es susceptible de transformarse en sujeto pasivo conforme al Derecho Fiscal en cuanto se coloca en la correspondiente hipótesis normativa sin importar su domicilio, nacionalidad, status jurídico y en el caso de los individuos su edad, sexo, actividades o creencias personales”(p.180).

Delgadillo (2003), por su parte externo lo siguiente: *“Conforme a la Teoría General del Derecho, el sujeto pasivo es la persona que tiene a su cargo el cumplimiento de la obligación en virtud de haber realizado el supuesto jurídico establecido en la norma”* (p.119).

El Lic. Raúl Rodríguez Lobato aclaró que no siempre la persona que la Ley señala como sujeto pasivo es quien paga el tributo dándose el efecto de la traslación del tributo, llamando sujeto pasivo a quien realiza el hecho generador y el sujeto pagador a la persona en quien incide el tributo debido a la traslación del mismo, llamándole al sujeto pasivo contribuyente de hecho.

Otro nombre que se les asigna por el tipo de responsabilidad, son lo que asignó Pugliese, cuando señaló, que para evitar confusiones simplemente denomina deudor, a quien deba en definitiva soportar una disminución patrimonial para cubrir el crédito del Estado y llama responsable a quien la Ley designa, como sujeto pasivo de la obligación hacia el Estado, solo para los fines de cumplimiento de ésta obligación.

3.3.1. El estado como sujeto activo

El Artículo 31, fracción IV de la Constitución, nos señala que el Estado es el único sujeto activo de la obligación tributaria, señalando sus competencias al indicar lo siguiente:

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV “Contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes”.

Como se observa de la anterior transcripción, esta norma constitucional señala con precisión a cuales entes jurídicos les corresponde los ingresos que provengan del gasto público, y son la Federación, los Estados y los Municipios, así como el Distrito Federal.

Es importante destacar aquí la diferencia que existe entre la protestad tributaria y la competencia tributaria, pues la primera es la facultad que tiene el Estado de establecer contribuciones, facultad que se encuentra establecida en el Art. 73, Fracción VII de nuestra Carta fundamental.

En cambio, la competencia tributaria es la facultad que tienen los sujetos activos de la relación tributaria de cobrar las contribuciones que en forma previa hayan sido establecidas a su favor por el Estado. Por eso, debemos insistir en no confundir estas dos facultades, pues una cosa es establecer contribuciones y otra es cobrarlas y recaudarlas.

En seguida se menciona a los verdaderos sujetos activos de ésta relación tributaria, mismos que menciona en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

3.3.2. La federación

Como es conocido, el federalismo mexicano está regulado en nuestra carta magna, donde se señalan los principios básicos que creemos importante en este momento recordar. En primer lugar tenemos que, la soberanía nacional reside originalmente en el

pueblo, y que por lo tanto todo poder dimana también de éste, principios que se encuentran consagrados en el artículo 39 de nuestra Constitución.

Ahora bien, se establece que es decisión del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, y federal, y que ésta federación estará compuesta por estados libres y soberanos, en lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en una federación, principios importantísimos que regulan el sistema jurídico mexicano y que se encuentran contenidos en el artículo 40 Constitucional.

Por su parte el artículo 41 de nuestra carta fundamental, establece que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la unión en lo casos de la competencia de éstos y por los de los Estados.

En esta misma norma constitucional, se establece el principio de jerarquía constitucional, ya que señala que tanto la Federación como los Estados estarán regulados por una Constitución Federal y las particulares de la Entidades Federativas, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

Más adelante la propia Constitución, en su artículo 49, y siguiendo las enseñanzas de los enciclopedistas franceses, señalan que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativos, Ejecutivo y Judicial.

Ahora bien, por lo que se refiere a la potestad tributaria, su fundamento se encuentra contenido en el artículo 73 fracción VII de nuestra Carta Magna, que dice:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.”

De los anterior resulta evidente, que la potestad tributaria o poder de imposición corresponde exclusivamente, al poder Legislativo, y en forma mas precisa al Congreso de la Unión.

En cambio, la competencia tributaria, o facultad para cobrar y recaudar contribuciones, es ejercida no por el Poder Legislativo sino por el Poder Ejecutivo, y más precisamente lo es por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien a través de su Organismo desconcentrado Servicio de Administración Tributaria realiza y lleva a cabo la cobranza de contribuciones.

Si bien es cierto como dicen algunos autores que el sujeto activo es el Estado, es posible afirmar que el verdadero sujeto activo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que tiene establecida a su favor la facultad de cobrar y recaudar contribuciones lo cual se corrobora con la lectura de las normas conducentes contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley del Servicios de Administración Tributaria.

3.3.3. Las entidades federativas

Al igual que la Federación, las entidades federativas también tienen la capacidad de cobrar sus propias contribuciones. Es decir, además de tener la potestad tributaria, que es la facultad de establecer contribuciones, también tienen la competencia tributaria, que es cobrar sus contribuciones.

En este sentido, afirmó Ortega (2009) lo siguiente: “*Se debe entender por competencia tributaria, la facultad para recaudar el tributo cuando se ha producido el hecho generador...*” (p. 274). Por lo tanto, el sujeto activo de las entidades federativas son las autoridades administrativas a las que se les han establecido las facultades de cobrar y recaudar las contribuciones, siendo en este caso, las Secretarías de Finanzas de cada una de las entidades federativas.

3.3.4. Los municipios

La Federación y las entidades federativas pueden establecer sus contribuciones de forma directa. No obstante, algunos autores señalan que el Municipio, si bien no tiene potestad tributaria directa, si tienen potestad tributaria subordinada, sumándose a esta opinión Cruz (2007) que agregó lo siguiente *“Porque dentro de la limitación mencionada, pueden cobrar, administrar e invertir libremente los recursos que le han sido asignados”* (p.126).

De esta forma, es claro que el Municipio también es un sujeto activo de la relación tributaria, toda vez que, a través de sus Tesorerías, cobra las contribuciones municipales.

3.3.5. El distrito federal

Durante mucho tiempo fue difícil comprender el tipo de ente público que era el Distrito Federal, ahora se sabe que el Distrito Federal es uno de los órdenes jurídicos del sistema mexicano, al igual que lo son la Federación, las entidades federativas y los municipios, como lo señaló el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: P. /J. 136/2005, p. 2061-2062, (mencionado en Sánchez, 2009) quien destacó:

“Que los órdenes jurídicos mencionados quedan contenido en un orden jurídico más amplio, que es el orden constitucional, mismo que establece el sistema de competencias, al que deberán ceñirse la federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, correspondiéndole a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y su salvaguarda” (p. 33).

Siendo pues un orden jurídico que está regulado por el artículo 122 constitucional, el Distrito Federal tiene la facultad de establecer sus propias contribuciones, así como también cobrarlas, a través de su tesorería, y por lo tanto, también es un sujeto activo de la relación tributaria.

3.4. Otros sujetos activos de las obligaciones fiscales

Tal y como se mencionó, el artículo 31 fracción IV, de la Constitución señala que solo pueden ser sujetos activos de la relación tributaria la Federación, los Estados (Entidades Federativas) y los Municipios.

Por lo tanto es solo el Estado, como ente soberano, el sujeto activo en la obligación Fiscal. Sin embargo, se debe señalar que pueden existir otros sujetos activos cuya protestad tributaria estará subordinada al propio Estado, debiendo estar ésta subordinación dentro de los límites fijados en la Ley por el Estado.

Algunos autores los llaman excepciones a la regla, al referirse a la posibilidad de que existan sujetos diferentes a la Federación, los Estados o los Municipios, sujetos que tengan una personalidad jurídica distinta a la del Estado, entes denominados Organismos Fiscales Autónomos.

Estos entes realizan funciones originalmente atribuidas al Estado, pero es éste mismo quien les autoriza cobrar tributos con límites establecidos, con el objeto de que cuenten con recursos económicos que les permitan satisfacer sus necesidades financieras.

Estos organismos descentralizados, destacó Rodríguez (1986) lo siguiente:

“Aunque colaboran con el Poder Ejecutivo en la Administración Pública y en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal forman parte de esta administración dentro del sector paraestatal, constitucionalmente no pueden ser sujetos activos de la obligación fiscal y, en todo caso para serlo será necesario reformar la Constitución Federal para prever la hipótesis y facultad al Estado a delegar en estos organismos su potestad tributaria (p.133).

Por lo tanto, en la relación jurídica-tributaria el sujeto pasivo es el Estado ya sea Federación, estados o Municipio y el Distrito Federal, y además puede ser un ente con personalidad jurídica propia diferente a la del Estado como son los Organismos Fiscales Autónomos.

3.4.1. Los organismos fiscales autónomos

Existen únicamente dos organismos descentralizados que tienen la posibilidad de cobrar contribuciones, me refiero al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Lo anterior lo destacó Aceves (2003) al asegurar lo siguiente:

“A estos entes públicos, se les conoce también como organismo fiscales autónomo, esto es, son sujetos activos con competencia tributaria, por lo tanto, con las facultades siguientes:

- a. Determinación de créditos fiscales.
- b. Recaudación y cobro de aportaciones.
- c. En su caso, requerimiento de pago mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución”
(p.177).

Este tema es ampliado en el capítulo 4 de este trabajo de investigación.

4. EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES Y SUS FUNCIONES SUSTANTIVAS

4.1. La Seguridad Social en Nuestro País. 4.1.1. Origen y desarrollo de la seguridad social. 4.1.2. La introducción de las garantías sociales en la Constitución de 1917. 4.1.3. El artículo 123 constitucional, como base y fundamento de los derechos de los trabajadores. 4.2. Los Antecedentes y el Desarrollo del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4.2.1. El derecho a la vivienda de los trabajadores. 4.2.2. Creación y evolución del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4.2.3. La estructura y atribuciones de los organismos que integran el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

4.1. La seguridad social en nuestro país

Las malas condiciones en que se encontraban las clases proletarias, originaron una lucha de clases que se acentuó a mediados del XIX, para combatir la explotación de los trabajadores, propiciando los primeros intentos de seguridad social. En este sentido, no sólo se trataba de proteger la vida de los trabajadores, sino asegurar su subsistencia y el de su familia, buscando el bienestar colectivo de los trabajadores y de sus descendientes, teniendo por objeto combatir la explotación y supresión de clases.

El pensamiento social de la Revolución se percibe en el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, del General Emiliano Zapata, acerca del reparto de tierras, así como en el Decreto de Reformas y Adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914, promulgado en Veracruz por el primer jefe de la revolución Don Venustiano Carranza, en el que se obliga a expedir y poner en vigor, durante la lucha todas las leyes que sean necesarias para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y,

en general de las clases proletarias; en la Ley Agraria que expidió en Veracruz el mismo Carranza el 6 de enero de 1915, y posteriormente en la Ley Agraria de 24 de mayo del mismo año, expedida por el General Francisco Villa, concretándose el ideario social de la Revolución a la lucha por el reparto de tierras y a mejorar las condiciones económicas del proletariado

4.1.1. Origen y desarrollo de la seguridad social en México

En México la primera referencia clara sobre la seguridad social la señaló Ruiz (2001) al declarar que:

“Se encuentra en el Programa del Partido Liberal, publicado por el grupo de los hermanos Flores Magón, en el exilio en la ciudad de San Luis Missouri, Estado Unidos, el 1º de julio de 1906, en cuyo punto 27 incluido en el Capítulo del capital y trabajo, proponía obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes laborales y otorgar pensión a los obreros que hubiesen agotado sus energías en el trabajo” (p. 85).

Este documento en la historia de la Revolución, tuvo sus bases en la justicia, la moral y la razón, se proclamaba por una educación obligatoria; restitución de los ejidos y distribución de tierras, considerado como el más valioso patrimonio ideológico de la Revolución Mexicana Constitucionalista.

Destacó Ruiz (2001) que: “*Algunos autores tales como Miguel García Cruz, Alcalá Zamora y Guillermo Cabanellas, entre otros consideran que sin solidaridad no puede haber seguridad socia*” (p.85).

Es así como este principio, el de la solidaridad, es esencial e insustituible, a tal grado que Vialard, (mencionado por Massot, 1996) distinguido jurista argentino especialista de primer rango en Derecho del trabajo y en Seguridad Social lo ha descrito señalando que “*mediante la solidaridad se asocia a toda la población en una lucha contra los flagelos de la necesidad, la desigualdad, la enfermedad, la miseria* (p. 21).

Flores, fue un sociólogo, dialéctico, materialista, revolucionario (mencionado por Massot, 1996) emitió la siguiente definición de la solidaridad:

“La Solidaridad es la verdad de las virtudes. La materia existe por la solidaridad de los átomos. Sin esa verdad todo el edificio del universo se desplomaría y desplazaría en la oscuridad, como polvo esparcido por los vientos. La solidaridad es esencial en la existencia, es condición de la vida. Las especies que sobreviven en la lucha por la existencia, no son de ningún modo las que están compuestas por los individuos más fuertes, sino aquellos cuyos componentes adoran más reverentemente a la mayor de las verdades: la solidaridad” (p. 21).

Este principio de solidaridad en sus objetivos es esencialmente humano, en cuanto persigue alcanzar para el hombre y para la sociedad cada vez un más alto bienestar con mejor salud; alimentos, vestido, habitación y educación.

En 1909 se organizó el Partido Democrático, que presidió el Lic. Benito Juárez Maza, hijo del ilustre Presidente del mismo nombre, y en su manifiesto político de 1º de abril de 1909, se comprometió a la expedición de leyes sobre accidentes de trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de accidentes.

A su vez, en el Plan Político Social, de Joaquín Miranda y Gildardo Magaña, de marzo de 1911, suscrito por representantes de los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y Distrito Federal, se adquirió el compromiso en su fracción XI de “*Reglamentar las horas de las jornadas de trabajo, que no serían menos de ocho horas ni pasarían de nueve*”.

Este plan proclamado por los Estados del sur, apoyando la revolución iniciada por Don Francisco I. Madero, el mayor interés que perseguía era el de ocuparse de la construcción de casas para los trabajadores. Este es el mejor antecedente histórico de la Revolución sobre este importante asunto.

Massot (1996) señaló que el 15 de abril de 1910 inició su convención el Partido Antirreeleccionista y en su plataforma de principios impuesta a sus candidatos en la que

propuso: “*Presentar iniciativas que tiendan a mejorar la condición material, moral e intelectual de los obreros*”(p. 87).

El discurso pronunciado por Don Francisco I. Madero el 25 de abril de 1910, al aceptar su candidatura para la Presidencia de la República planteó con énfasis su ideología política, y así señaló García (1962) que señaló de manera muy clara lo siguiente:

“Haré que se presenten las iniciativas de Ley convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas o en la agricultura, o bien, pensionando a sus familias, cuando éstos pierdan la vida en servicio de alguna empresa”(p.23).

Desde un inicio Don Francisco I. Madero, en su carácter de agricultor acaudalado de Coahuila, tomó contacto con sus trabajadores, estudió sus condiciones, sus necesidades, se impresionó hondamente de las precarias condiciones de la vida rural y actuó consciente de inmediato en su favor y con elevado sentido de humanismo, elevó los salarios de sus trabajadores, les construyó casas higiénicas, estableció escuelas para los hijos de los campesinos, suprimió las tiendas de raya, les proporcionó atención médica. En estas condiciones, la promesa de protección y amparo que Madero hizo a los trabajadores en el Plan de San Luis Potosí, es un hecho consiente, patriótico, ampliamente sentido y experimentado, que elevó a la categoría de uno de los postulados mas trascendentes de la Revolución Mexicana.

García (1962) informó que:

“El Dr. Federico Vázquez Gómez candidato a la Vicepresidencia de la República, hizo público su ideario Político el 26 de abril de 1910 y en el punto sexto estipulo: Mejorar la condición material, intelectual y moral del obrero, creando escuelas-talleres, procurando la expedición de Leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes de trabajo” (p. 24).

En la Constitución General de la República se en contra el fundamento del desarrollo social en los artículos 3º, 27 y 123, a través del derecho de los mexicanos a la educación obligatoria, laica y gratuita; a un derecho agrario reivindicador de los

campesinos, que acabara con los latifundios; y en los que ahora más importa destacar del derecho laboral que cambio de raíz las estructuras en las relaciones capital y trabajo.

No cabe duda que las inquietudes por cambiar las condiciones de trabajo eran urgentes, el contrato de trabajo era considerado solo como una simple modalidad del contrato civil de arrendamiento, donde el hombre se equiparaba a una cosa o un bien, su esfuerzo solo era una mercancía, aún no se consagraba el derecho a la asociación.

Es así como la Revolución Mexicana de 1910, estalla el 20 de Noviembre del referido año proclamada en el *Plan de San Luis* el 5 de Octubre, siendo el jefe de la Revolución Don Francisco I. Madero, en este movimiento invocaba los principios de sufragio efectivo y no reelección y ofrecía promulgar leyes para mejorar la situación del obrero, conquistando la presidencia de la república, e iniciando un nuevo régimen, la revolución se convierte en gobierno.

En Diciembre de 1911 Don Francisco I. Madero formula las bases para una legislación obrera, considerando la previsión social y los seguros obreros por las malas condiciones que existían en los talleres y fábricas. Siendo una de sus iniciativas la creación del departamento del trabajo, dependiendo de la Secretaría de Fomento Colonización e Industria, para intervenir en la solución equitativa de los conflictos entre el capital y el trabajo.

Sin embargo, la historia lo sorprende cuando trabajaba intensamente en la integración política del país y en la legislación del trabajo. Al ser asesinado en 1913 al igual que Don José María Pino Suárez, con esto se inicia un nuevo movimiento armado en contra Victoriano Huerta; dicho movimiento era encabezado por Don Venustiano Carranza, quien asumió la Jefatura de la Revolución Constitucionalista, expidiendo el decreto de reformas y adiciones al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914.

La Gran Asamblea Legislativa de la Revolución se llevó a cabo en la Ciudad de Querétaro y plasmó los principios sociales de la revolución constitucionalista, continuación de la Revolución de 1910, siendo su punto de apoyo, el decreto de reformas y adiciones al Plan de Guadalupe de diciembre de 1914.

El Congreso constituyente inició labores el 1º de diciembre de 1916 y concluyó el 31 de enero 1917, la Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el mismo año, iniciando con ello, un cambio trascendental en las relaciones entre el capital y el trabajo, lo cual se comentará en el siguiente punto de este capítulo.

4.1.2. La introducción de las garantías sociales en la Constitución de 1917

Con la aprobación de nuestra Constitución de 1917, se crea el compromiso de atender la problemática de los derechos sociales, entre otros los relativos al trabajo del campo y de las fábricas, finalmente contemplados en el Artículo 27 y 123 Constitucional, fijando las reglas para el reparto y tenencia de la tierra, así como la regularización de las relaciones obrero patronales, ambos preceptos con un marcado sentido de justicia social.

De esta manera, se generan y se introducen en nuestro país las llamadas garantías sociales, a través de las cuales García (1962) declaró que: *“Se viene a considerar a los trabajadores, obreros y campesinos, como miembros de una clase o grupo social determinados, y se imponen obligaciones activas al Estado para intervenir a favor de estas clases o grupos”* (p.63).

La validez de las afirmaciones anteriores se comprueba con la introducción en nuestro país de la llamada Teoría de los Riesgos, que no es otra cosa, que el establecer de manera clara, la obligación que tienen los patrones con respecto a sus trabajadores, de los accidentes y enfermedades de trabajo. Esta teoría, cuyo origen se encuentra en la

seguridad social creada por el canciller de hierro Bismark, viene a cambiar rotundamente las relaciones laborales que se daban en nuestro país hasta entonces.

Ciertamente, como ya se expresó con anterioridad, las relaciones laborales se encontraban reguladas antes de la constitución de 1917 por la voluntad de las partes, como un simple contrato de arrendamiento, situación que cambia completamente con la introducción de las garantías individuales contenidas en nuestra Ley Fundamental de 1917, con esta Teoría de los Riesgos.

En este sentido, se tiene que el 1º de diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza hizo entrega al Congreso Constituyente de Querétaro del Proyecto de Reformas Constitucionales y al dirigirse a este Organismo según García (1962) expreso:

“Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez. Con todas estas reformas espera fundamentalmente el Gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales; que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de Seguridad Social” (p. 51).

Considerándose de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la precisión popular. Al respecto Ruiz (2001) concluye categóricamente:

“La idea de los seguros sociales en México, al igual que nuestro derecho del trabajo, son producto del movimiento revolucionario gestado en la primera década del siglo XX, pues antes de esa época prácticamente no se encuentra ningún antecedente. Así las cosas, la Constitución General de la República producto de nuestra revolución, introdujo a nuestra historia moderna; entre otras ideas transformadoras, dos temas vitales que destacó:

- 1) “Por un lado, la reforma agraria, contenida en el artículo 27 Constitucional, para beneficio específico y concreto de la clase campesina; y,
- 2) Por el otro, la legislación del trabajo, que contenía ya la semilla que luego, al paso del tiempo y con el avance legislativo, político, económico y de la propia sociedad, haría germinar el derecho de la seguridad social, ambos contemplados en el artículo 123 Constitucional”(p.91)

Y continuó señalando varias afirmaciones de diferentes autores tales como, al Ing. Miguel García Cruz, uno de los fundadores del sistema mexicano en materia de seguridad social, y a la vez coautor de la Ley del Seguro Social de 1942, que afirmó:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un ordenamiento jurídico, o ley suprema de la Nación que ha modelado con algunas reformas y con infinitas ventajas la vida y estructura jurídica de la República durante los últimos 43 años, porque ha establecido los derechos esenciales más importantes de los mexicanos y las libertades irrestrictas de pensamientos, de trabajo, de opinión política, de creencias y libertad espiritual y económica” (90)

Continúa en el mismo sentido al señalar la afirmación de Rubén Delgado Moya que declaró:

“La Constitución Política de un Estado es el conjunto de normas jurídicas que determinan y regulan: los derechos del hombre y de la mujer frente al Estado, la estructura, integración y funcionamiento de éste, así como de su gobierno, y de sus poderes públicos. Esta clase de Constituciones, regularmente se componen de dos partes: dogmática y orgánica. En la primera de ellas, se establecen las llamadas garantías del gobernado que regulan las relaciones entre los individuos y el Estado. Tales garantías individuales denominadas también así, se hallan comprendidas en los primeros veintinueve artículos de nuestra Constitución, y en la parte considerada como orgánica, se establece la existencia del Estado, del gobierno y de sus poderes públicos. A esta cuestión se refiere los artículos 39,40, 41,49, 73 89,104, 115 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual además comprende una declaración de derechos sociales atento a lo dispuesto es sus numerales 3, 27 y 123”

Otro constitucionalista que señaló fue a Ruiz Cortínez cuando mencionó su frase emitida 26 de Mayo de 1950:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Carta Magna de 1917, compendio de ideales y de metas en la vida del pueblo nuestro. México elaboró verdaderas tablas de justicia social que muchos pueblos del Universo, treinta años después, apenas pugnan por imitar, adoptándolas o adaptándolas a su idiosincrasia.

Y concluye diciendo que La Constitución de 1917, respetó a los derechos individuales establecidos en 1857, generó las garantías sociales, el derecho obrero, el derecho agrario y la seguridad social, y son ejemplos típicos de éstas garantías sociales que disfrutaban los mexicanos.

A partir del 5 de febrero de 1917, dándose en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional facultades a los Estados para legislar en materia de seguros sociales, las

leyes del trabajo y constituciones de 15 entidades de la República establecieron disposiciones relacionadas con los Seguros Sociales, entre otros Yucatán, Sonora, Puebla, Jalisco, Colima, Veracruz, Guanajuato, comentando que por esta situación en México se dio la Primera Constitución Política que se ocupó del Seguro Social, aunque con un carácter potestativo, generándose posteriormente en América este propósito innovador, que consideró al Seguro Social como un derecho imprescindible del hombre.

De esta manera, tal y como se señaló, se advierte que existe coincidencia entre varios autores que manifiestan que la Constitución Mexicana es una fuente permanente de garantías individuales y sociales para el pueblo en cuyas bases esta inspirada, demostrando con ello, que la gran diferencia entre las Constituciones de 1857 y la Constitución de 1917, está precisamente en la introducción en esta última, de las llamadas garantías sociales.

4.1.3. El artículo 123 constitucional, como base y fundamento de los derechos de los trabajadores

Los artículos 27 y 123 de nuestra Constitución, han conservado su finalidad social, sin embargo, es importante mencionar los cambios evolutivos que el artículo 123 de nuestra carta magna, ha sufrido. En realidad es posible afirmar que esta norma constitucional ha sido objeto de cinco grandes reformas, no obstante lo anterior, continúan siendo textos fundamentales y de los primeros en el mundo que constituyeron los nuevos derechos del hombre, tal es el caso de la jornada máxima de 8 horas, el derecho a la huelga, y el derecho a la asociación de los trabajadores, entre otros.

El origen del artículo 123 de nuestra ley fundamental, se encuentra en el dictamen y primera discusión del artículo 5º constitucional, que adicionó este precepto con las siguientes garantías obreras:

- Jornada máxima de 8 horas.
- Prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres y descanso hebdomadario.
- Igualdad de salario para igualdad de trabajo.
- Derecho a indemnización por accidentes profesionales.

Trueba (1967) señaló lo siguiente:

“Todos estos principalísimos derechos de la clase obrera y campesina se encontraban contenidos en la iniciativa de los diputados Aguilar, Jara y Góngora que debían incluirse como normas de Código obrero que expidiera el Congreso de la Unión en uso de la facultad que le otorga la fracción X del artículo 73 del proyecto de Constitución” (p. 35).

Se buscaba satisfacer las necesidades de la clase trabajadora, captando el sentido social de la revolución mexicana, reconociendo los derechos de los trabajadores, aún cuando no se mencionó a las garantías sociales al discutir y aprobar el artículo 123, y sin embargo, es claro que aquí se encuentran las bases fundamentales sobre el trabajo y la previsión social.

El artículo 123 Constitucional contiene 31 fracciones de las cuales 24 se refieren a la creación de una serie de condiciones del medio y ambiente que rodea al trabajador, protegiéndolo de los riesgos que se presentan en el ejercicio de sus actividades.

García (1962) sostuvo que:

“La Constitución de 1917, respetó los derechos individuales establecidos en 1857, pero generó las garantías sociales que protegen a las personas, no como individuos, sino como miembros de un clase o grupo social determinados, e imponen obligaciones activas al Estado para intervenir a favor de estas clases o grupos. El derecho obrero, el derecho agrario y la seguridad social, son ejemplo típicos de estas garantías sociales que disfrutaban los mexicanos” (p. 63).

A partir del 5 de febrero de 1917, en la entonces fracción XXIX del artículo 123 constitucional, se faculta a los Estados para legislar en materia de Seguros Sociales, misma que decía:

“Art. 123. ...

XXIX. Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”

En el Diario Oficial De la Federación (DOF) del 6 de septiembre de 1929, aparece la primera reforma al texto arriba señalado, quedando en los términos siguientes:

“XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros con fines análogos”.

Las deficiencias o limitaciones que se observan en el texto original de la fracción anterior, se explican porque para 1917 no funcionaban en América el Seguro Social propiamente dicho, ni las Constituciones Políticas, ni sus Leyes Reglamentarias se habían ocupado de esta materia, prácticamente desconocida entre los pueblos del Hemisferio Occidental.

Por otra parte, la Constitución Mexicana de Querétaro olvidó al México imitador de los extranjeros, para inspirarse en la costumbre, las tradiciones más valiosas, la idiosincrasia y expresiones vernáculas de México. Hoy nadie discute, y es opinión universalmente aceptada en la conciencia internacional, de que México fue la primera nación del mundo que reconoció constitucionalmente los derechos de los trabajadores frente al capital y otorgó garantías constitucionales a los trabajadores. García (1962) agregó que: “*La Constitución Mexicana es fuente permanente de garantías individuales y sociales para el pueblo en cuyas necesidades está inspirada*” (p. 66).

Para dar mayor claridad a la evolución que ha tenido esta norma constitucional, se considera importante citar, en primer lugar, el texto original del artículo 123 constitucional, que decía:

“Art. 123.- El Congreso de 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 cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas: Queda prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.
- III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán, como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.
- IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;
- V. Las Mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñaran trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable: En el mes siguiente al parto, disfrutaran forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;
- VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;
- VII. Para trabajo igual, debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;
- VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;
- IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado.
- X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda;
- XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidos en esta clase de trabajo;
- XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excedan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparan un número de trabajadores mayor a cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.
- XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio, de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casa de juego al azar;
- XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;
- XV. El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte

- para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;
- XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.;
- XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros;
- XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del Trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los Establecimientos Fabriles Militares del Gobierno de la Republica, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;
- XIX. Los paros serán ilícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;
- XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y unos del Gobierno;
- XXI. Si el patrono se negare a someter a sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;
- XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir con el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;
- XXIII. Los créditos a favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;
- XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;
- XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular;
- XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;
- XXVII. Serán condiciones nulas y no obligaran a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:
- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
 - b) Las que fije un salario que no sea remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
 - c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
 - d) Las que entrañen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago de salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
 - e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
 - f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicio ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.
 - h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;
- XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;
- XXIX. Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por los cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular;
- XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, en plazos determinados.”

Al paso del tiempo, se han puesto de manifiesto nuevos requerimientos de justicia que no han encontrado plena satisfacción en los textos originales del artículo 123, y en razón de lo anterior, y para responder al entorno político social y económico de nuestro país, se han realizado las siguientes reformas:

1ª Reforma el 6 de septiembre de 1929.

2ª Reforma el 4 de noviembre de 1933.

3ª Reforma el 31 de diciembre de 1938.

4ª Reforma el 18 de noviembre de 1942.

5ª Reforma el 5 de diciembre de 1960.

6ª Reforma el 27 de noviembre de 1961

7ª Reforma el 21 de noviembre de 1962

8ª Reforma el 14 de febrero de 1972.

9ª Reforma el 10 de noviembre de 1972.

10ª Reforma el 8 de octubre de 1974.

11ª Reforma el 31 de diciembre de 1974.

12ª Reforma el 6 de febrero de 1975.

Fe de erratas el 16 de marzo de 1975.

13ª Reforma el 9 de enero de 1978.

14ª Reforma el 9 de enero de 1978.

Fe de erratas el 13 de enero de 1978.

15ª Reforma el 19 de diciembre de 1978.

16ª Reforma el 17 de noviembre de 1982.

17ª Reforma el 23 de diciembre de 1986.

18ª Reforma el 26 de junio de 1990.

19ª Reformas el 20 de agosto de 1993.

Fe de erratas el 23 de agosto de 1993.

20ª Reforma el 31 de diciembre de 1994.

21ª Reforma el 8 de marzo de 1999.

Sólo como ejemplo de la importancia que ha tenido esta norma constitucional, y su necesaria actualización de conformidad con el progreso de nuestro país, se cree necesario mencionar de manera somera, algunas de estas reformas que han venido a ser las más importantes.

Reforma Publicada en el DOF de 6 de Septiembre de 1929.

“Artículo 123.- El congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo...

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.

Reforma Publicada en el DOF del 14 de febrero de 1972. Por virtud del cual se reformó la facción XII del apartado A, para crear el Fondo Nacional de la Vivienda y considerar de utilidad social la expedición de la Ley del Instituto:

“XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o 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 adquiera 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 mencionadas.

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

Reforma Publicada en el DOF el 10 de noviembre de 1972.

Por virtud del cual se reformo el inciso f) de la fracción XI y se adiciona el párrafo segundo a la fracción XIII del apartado B, para crear el Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores del Estado y establecer el mismo derecho para los miembros del Ejército, Fuerzas Aéreas y Armada.

Reforma publicada en el DOF del el 31 de diciembre de 1974.

Apartado “A”, Fracción XXIX...

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores y sus familiares.

Reforma publicada en el DOF del 9 de enero de 1978.

XXII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase 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 entes mencionadas.

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

Además en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor a cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

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

XXIII.- Las empresas cualesquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo.

La Ley reglamentaría determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

De todo lo mencionado hasta aquí, se concluye que nuestra Constitución de 1917, es una de las primeras declaraciones de derechos sociales del mundo, Trueba (1978) señaló que: *“Es la norma fundamental del derecho social positivo consignada expresamente en el artículo 123, en el cual se integra el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social”* (382).

A continuación se desarrolla el derecho de los trabajadores a una vivienda digna y decorosa, derecho social fundamental que es el origen de nuestro trabajo de investigación.

4.2. Los antecedentes y el desarrollo del instituto del fondo nacional de vivienda para los trabajadores

En este apartado se analiza de manera más detallada todo lo relacionado a los orígenes y estructura del INFONAVIT lo cual es de gran valía para tratar de resolver la problemática sujeta a estudio en este trabajo de investigación.

En razón de lo anterior, se considera importante iniciar señalando el tema del derecho que tienen los trabajadores a una vivienda digna y decorosa, punto que a continuación se desarrolla.

4.2.1. El derecho a la vivienda de los trabajadores

En nuestra Carta Magna, se encuentran consagradas una serie de garantías que tienen como objetivo primordial elevar el nivel de vida de la población. Así se tienen establecidas garantías que van desde el derecho de los mexicanos a la salud, a la educación, a un medio ambiente adecuado para el desarrollo, y el bienestar de los trabajadores y las familias, hasta el derecho a una vivienda digna y decorosa de nuestras clases obreras y campesinas.

En materia de vivienda, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su redacción original, establece las bases que deben regir el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo, sembrando la semilla de esta garantía social, esto es, el derecho a una vivienda digna y decorosa, en los siguientes términos:

“Art. 123. ...

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrá cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas...

XXX.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados”.

La explicación de la anterior norma constitucional queda explicada en el diario de debates del Constituyente 1917, en donde se señala por parte de los constituyentes que debe ser una obligación patronal, proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas en las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de otra especie. Esta disposición fue aprobada, inclusive, sin provocar debate alguno, casi en los términos en que se presentó en el proyecto.

“Cosió (1957) señaló que “La razón que dio en aquel entonces, fue que el peonaje no estaba ni remotamente capacitado para abandonar su solar nativo y emprender el éxodo en busca de mejores oportunidades en otros lugares, de ahí la necesidad de arraigarlo y proporcionarle las mínimas facilidades de su vida familiar” (p. 197).

Es importante mencionar, que ya desde antes de la revolución mexicana, durante el porfiriato, numerosos grupos de trabajadores disfrutaban de viviendas sin cubrir cantidad alguna por concepto de renta, ya fuera alrededor de las minas, próximas a los primeros centros fabriles y textiles, de elaboración de tabaco, en la metalurgia, o bien, en el tendido de los ferrocarriles.

También en las primeras plantas productoras de energía eléctrica se levantaron habitaciones para los trabajadores, varias de ellas *chirriones* como las llamaron los peones que al menos cumplían un elemental beneficio necesario el incipiente desarrollo económico.

En otros lugares de la República, los obreros ocupaban habitaciones construidas por los dueños, pagando modestos arrendamientos, y permaneciendo casi de por vida con modestos salarios, condiciones ínfimas de trabajo, con tal de conservar las viviendas de que disponían.

Este panorama influyó en el Constituyente llevándolo a pensar en la protección al trabajador en materia de vivienda, apareciendo por primera vez la necesidad de reglamentar esta situación bajo ciertas bases.

La vivienda como prestación social, Barajas (1766)señaló:

“Así se inicio con la disposición de que en toda negociación los patronos estarían obligados a proporcionar tales habitaciones cobrando rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, sobre todo cuando las negociaciones ocupasen un número mayor a cien trabajadores, o cuando estuvieran ubicadas en zonas no próximas o urbanas, considerándose la distancia de tres kilómetros como mínima para hacer efectiva la mencionada obligación.

En suma tres fueron los propósitos para incluir en la Constitución esta obligación patronal

a. Garantizar desde su origen, medios de vida digna y decente para los trabajadores, todo esto, ante una industrialización incipiente.

b. Asegurar en lo posible, dado lo inhóspito de muchas de regiones de nuestro territorio, en donde se encontraban las fuentes de riqueza susceptibles de explotación, un techo para convivir.

c. Extender los beneficios de la habitación al mayor número de trabajadores, en una época en la que el conflicto social había modificado en forma sensible el concepto de propiedad, toda vez que numerosos campesinos habían abandonado sus lugares de origen, y la industrialización les había obligado a iniciar otro tipo de concentración” Obtenido el 20 de agosto del 2010 desde (www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1766).

Con el avance, este panorama llega al Gobierno de la República del Lic. Emilio Portes Gil, quien fue Gobernador del Estado de Tamaulipas, y se busca por primera vez preparar una legislación del trabajo para todo el país, formulándose así, el primer proyecto oficial de la Ley Federal del Trabajo.

El Lic. Emilio como gobernador tuvo un problema fuerte en su Estado entre propietarios de vivienda y los inquilinos, mismo que no resultó de graves consecuencias debido al auge de la industria petrolera. Como solución a este problema, se obligó a las empresas petroleras a cumplir con la disposición Constitucional de proporcionar habitación a los trabajadores. Este hecho motivó a que en el anteproyecto de Ley formulado durante su administración al frente de la presidencia de la República se incluyera la disposición que reglamentaría los términos de la fracción XXII del artículo 123 Constitucional de modo más amplio que como en la legislación de 1931.

De Buen Lozano, Néstor citó un trabajo del Licenciado José Campillo Sainz, titulado Las Casas de los Trabajadores publicado en el año de 1970, en el que señala que la regulación legal de la vivienda no constituía una cuestión de nuevo cuño en el sistema jurídico, pues desde el año de 1865 el emperador Maximiliano había ordenado el servicio habitacional dentro de las haciendas para los trabajadores del campo. Para este autor, el hecho de que las autoridades no hubieran dado importancia al problema de la vivienda y se hubiera revivido éste hasta el Constituyente de Querétaro, no significó que no estuviera latente en la conciencia del obrero mexicano.

En la Ley Federal de Trabajo de 1931 se dispuso, siguiendo el texto constitucional, que en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarían obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, agregándose un segundo párrafo que el Ejecutivo Federal y las Entidades Federales en su caso, atendieran a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración de trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patronos, expidiendo un reglamento para que los

patrones cumplieran con esta obligación. Este reglamento fue publicado el 31 de diciembre de 1941, obligaba a los patrones a mantener las casas construidas en buenas condiciones de habitabilidad.

La obligación patronal de proporcionar casa-habitación a los trabajadores, aún cuando quedo plasmada en el texto constitucional y posteriormente en la Ley Federal de trabajo jamás fue cumplimentada debidamente desde el punto de vista legal.

Es cierto que algunas empresas construyeron vivienda rudimentaria, como ya se ha dicho, escasamente cómoda y relativamente higiénica con servicios fundamentales compartidos. Sin embargo, estas construcciones se debieron más a exigencias del trabajo o a la ubicación de las propias negociaciones que al hecho de hacer efectiva la disposición legal.

La concesión de la vivienda fue obtenida por los trabajadores cuando a través de la revisiones contractuales fue obligada la clase patronal a la aceptación de algunos compromisos habitacionales debido a la presión sindical y mas tarde aún al cambio que se fue imponiendo por razones de conveniencia de carácter productivo o económico, pero jamás por dar cumplimiento a la Ley.

Por tanto cuando a través de los reglamentos federales y estatales vino el cumplimiento de proporcionar casas-habitación a los obreros, los empresarios manifestaron su oposición a su contenido, y presentaron amparos antes las autoridades judiciales de la Federación que llegaron hasta la Suprema Corte de Justicia, solicitando la revisión por nuestro más alto Tribunal, viéndose éste forzado a adoptar una determinación, De la Cueva (1949) manifestó que:

“La cuestión planteada se resolvió más como sentido jurídico que social, por corresponder al Poder Legislativo y no al Poder Ejecutivo cualquier facultad reglamentaría al respecto, aparte la circunstancia de que tampoco podría el Legislativo delegar facultades en el Ejecutivo para permitir

que la reglamentación de la disposición constitucional partiera de la simple interpretación administrativa que pudiera darse a los dispuesto en la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal de Trabajo” (pp. 25-35).

En efecto el Presidente de la República carecía de facultades de ahí que los argumentos dados por la Suprema Corte resultaran definitivos y de hecho derogatorios de los reglamentos en cuestión emitiendo entonces nuestro alto Tribunal de la República, lo siguiente:

“El artículo 123 Constitucional impuso al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir leyes sobre el trabajo, sin contravenir las bases que señala; y en uso de la facultad soberana, el Congreso expidió la presente Ley Federal de Trabajo, entre cuyos postulados se encuentra el artículo 111, fracción III de cuyo texto no aparecen conferidas facultades al ejecutivo Federal, sino para fijar condiciones y plazos en que los patronos debieran cumplir con las obligaciones que ese artículo les impone, por lo que el reglamento de dicho precepto expedido por el Presidente de la República, con fecha 19 de diciembre de 1941, es inconstitucional”

Después de una serie de ejecutorias, emitidas por el Poder Judicial, de igual contenido se aprobó una tesis de jurisprudencia apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Fallos pronunciados en los años 1917 a 1965; 5ª parte, Cuarta Sala, tesis 85, visible en página 55, que declaró inconstitucional el reglamento con base en los siguientes argumentos:

- a. Dicho reglamento contiene disposiciones que por su sola promulgación tienen el carácter de ser obligatorios.
- b. La imposición a las empresas (no a los trabajadores) de presentar en cierto termino las solicitudes para construir o reformas las habitaciones de los obreros, modifican en su esencia la disposición constitucional.
- c. Consecuentemente las sanciones que se imponen a las empresas que no cumplan con esta obligación traen implícitos actos de ejecución, contra los cuales pueden concederse la suspensión.
- d. Por lo mismo, al ser materia de amparo dichos actos, no solo procede la suspensión definitiva de ellos, sino la protección Federal.

El pensamiento que privó en el animo de los ministros de la Suprema Corte, no fue negar el propósito del Constituyente de Querétaro, ya que en ningún momento se estableció la posibilidad de obligar a los patronos a construir habitaciones para sus trabajadores sino, que lo pretendido fue que tomando en consideración que la mayoría

de las poblaciones del país no cuentan con habitaciones para alojar a los trabajadores, fuesen dichos patronos quienes cumplieran con la obligación y coadyuvaran a la edificación de esas habitaciones cuyo costo de construcción se reeditaría mediante el cobro de rentas y ayudas, como parte del salario devengado. La obligación completa existía únicamente cuando las empresas estuvieran ubicadas en centros rurales y no se encuentran próximas poblaciones donde existan casas construidas, o sea susceptibles a construcción.

El criterio sustentado por la Suprema Corte dejó sin efectos los reglamentos promulgados, siendo hasta años más tarde, en 1957, cuando fue reformada la fracción III del artículo 111 de la citada Ley, para facultar al Ejecutivo Federal, y a los gobernadores de los estados a expedir reglamentos que permitieran a los patronos cumplir con la obligación constitucional. La modificación adoleció del mismo problema de inconstitucionalidad, al no provenir de facultades que estuviere en posibilidad de delegar el Congreso Federal.

Las autoridades ante este cúmulo de inconvenientes legales y las dificultades económicas del país, abandonaron todo intento legislativo sobre el particular y solo permitió que por medio de actividades aleatorias similares a las que ya habían prosperado en algunas empresas, a través de las gestiones sindicales, se diese solución al conflicto jurídico.

Fue idea del Constituyente considerar de utilidad social la formación de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas destinadas a ser adquiridas en propiedad exclusivamente por los trabajadores, en plazos determinados bajo las siguientes condiciones que señaló Sánchez (1961):

- a. “Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aportaran su trabajo personal o unieran su esfuerzo económico para la construcción de complejos habitacionales de beneficio común.
- b. Disponer de capital necesario para sus fines ya sea mediante aportaciones de los socios o financiamientos privados que obtengan en lo particular aquellos socios que carezcan de capital propio.
- c. No perseguir fines de lucro y funcionar sobre principios de igualdad en materia de derechos y obligaciones.
- d. Tener como finalidad social la acción conjunta en la obra colectiva que se realice fijando con exactitud los deberes y obligaciones que correspondan a cada socio.
- e. Formular los estatutos de rigor precisando en ellos el desarrollo de la actividad primordial.” (pp. 289-309).

En el interior del país más que en las capitales de los estados, la forma de cooperativa resolvió en gran parte la problemática habitacional.

Al mismo tiempo, otros sindicatos fuertes del país, obtenían otro tipo de financiamiento para la adquisición, en propiedad de casa-habitación o departamentos, la novedosa prestación adicional al salario, la ayuda para renta de casa, que en pocos años prolifero alcanzando a las mas diversas organizaciones y constituyendo una sugestiva forma de cumplir por el lado patronal, con la vieja obligación de proporcional habitación a los trabajadores.

Más tarde con la iniciativa de la nueva Ley Federal de Trabajo que enviara al Congreso el Presidente de la República ampliando los conceptos de la Ley de 1931, dedicó todo un capítulo a las habitaciones de los trabajadores.

Sus principios básicos fueron:

- a. La obligación impuesta a las empresas situadas fuera de las poblaciones a una distancia mayor de 3 Km. para proporcionar habitaciones a sus trabajadores.
- b. Sostener esta obligación también cuando no existan medios de transporte a las empresas así como en los casos en que su personal excediera de los 100 trabajadores.
- c. Y la extensión de estos beneficios a los trabajadores que prestaran servicios en establecimientos, sucursales o negocios subsidiarios de ellas.

4.2.2. Creación y evolución del instituto del fondo nacional de la vivienda para los Trabajadores:

Tal y como ya se ha mencionado en el punto anterior, el origen del INFONAVIT se encuentra en la Reforma Constitucional publicada el 5 de diciembre de 1970, en el que se estableció la posibilidad de que el Estado mexicano pudiera crear un ente jurídico con la finalidad de buscar dar cumplimiento al derecho que los trabajadores en nuestro país tienen de una vivienda digna y decorosa.

Este ente jurídico vio la luz a través de una ley orgánica que el legislativo intituló 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, que viene a ser la ley reglamentaría del fracción XII, del artículo 123 de la Constitución.

En realidad, lo que sucedió, es que los patrones que desde el año de 1917 tenían establecida la obligación de otorgar viviendas decorosas a sus trabajadores, no pudieron por si mismas dar cumplimiento a esta obligación constitucional basada en la seguridad social. Por lo tanto, al no verse cumplida de manera satisfactoria con esta obligación patronal desde el año de 1917 hasta el año de 1970, el pensamiento evolucionó a la necesidad de que esta obligación de los patrones fuera sustituida por el estado mexicano a cambio de cuotas que serían entregadas a un ente jurídico diferente al estado, pero público y de interés social.

De esta manera la mecánica que se eligió para ayudar a los patrones a dar cumplimiento con su obligación constitucional, consiste en que los patrones entreguen una cuota al INFONAVIT, a cambio de que el Instituto realice todas las transacciones y trámites necesarios para otorgar a los trabajadores su vivienda digna y decorosa.

Con respecto a la evolución de este ente jurídico y a la normatividad que lo rige, en un afán de síntesis, señalamos a continuación las siguientes etapas del INFONAVIT:

- a) 1972-1976 Diseño Organizacional del INFONAVIT

Ajuste de la operación promociones directas durante los primeros cuatro años protagonizados por el primer Director General del Instituto, Don Jesús Silva-Herzog Flores, hubo que diseñar una estructura organizacional, reclutar y seleccionar al personal idóneo y elaborar reglamentos, manuales, normas, políticas, proyectos, programas y todo lo necesario para responder.

b) 1976-1988 Fortalecimiento Financiero

Consolidación como institución de servicio social, en los siguientes doce años, durante los cuales el INFONAVIT fue dirigido por Don José Campillo Sáenz. Sin embargo, el INFONAVIT se fue consolidando como un organismo cuyos recursos se destinaron al financiamiento de viviendas con las características físicas, ubicación y diseño que los trabajadores propusieron a través de sus legítimos representantes.

c) 1978-1991 Un México en modernización y globalización

En ese período Emilio Gamboa Patrón fungió como Director General del INFONAVIT. Se otorgaron 157 mil créditos y se invirtió en un inventario de reserva territorial, financiamientos aprobados y viviendas en proceso de construcción que garantizó la continuidad de los programas.

Los recursos aumentaron de 4 mil a más de 11 mil millones de pesos

d) 1991-1992 Transición y Fortalecimiento Financiero

Integración al SAR. Consolidación como organismo fiscal autónomo e hipotecaria social.

Durante una segunda fase de esta etapa, capitaneada por el Dr. José Juan de Olloqui y Labastida, la integración de las aportaciones patronales a la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro hizo necesaria una revisión total de la estructura financiera del INFONAVIT.

Para tal fin, y para ofrecer al trabajador la posibilidad de elegir la vivienda, además de transparentar el otorgamiento de los créditos, en febrero de 1992 fue necesario reformar sustancialmente la legislación del INFONAVIT. Las metas de estas reformas eran fortalecer las finanzas del Instituto, la recuperación total de los créditos y ofrecer al ahorro de los trabajadores rendimientos superiores a la inflación.

e) 1992-1996 Consolidación y crecimiento

En 1992, al ponerse en marcha el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el INFONAVIT refuerza su carácter de organismo fiscal autónomo.

Comienzan a fructificar las reformas de 1992, los rendimientos de las subcuentas de vivienda fueron superiores a los que se ofrecieron en otros instrumentos de ahorro, se otorgaron más de 100 mil créditos anuales y se incrementó significativamente la recuperación de la cartera, rubro que en promedio significó un 33% de los ingresos, contra el 17% que había representado en los 15 años anteriores.

Los recursos del Instituto se multiplicaron en más de 3.5 veces, al pasar de 21 mil a cerca de 78 mil millones de pesos.

f) 1996-2001 Integración al Nuevo Sistema de Seguridad Social

Se realizaron reformas a la Ley del INFONAVIT. El Lic. Alfredo Del Mazo González encabezó transformaciones y avances que culminaron en las reformas legales que entraron en vigor el primero de julio de 1997.

En esa etapa se reformaron las reglas de subastas y de crédito, para fomentar la oferta de viviendas de calidad más baratas. Entraron en vigor las reformas para unificar procesos operativos con el IMSS, así como el sistema único de recaudación (SUA). El INFONAVIT recibió recomendaciones de la SHCP y de la CNBV para afrontar el problema de cartera vencida y constituir reservas preventivas.

g) 2001- Mayo 2011

El C.P Víctor Manuel Borrás tomó posesión como director general del INFONAVIT en febrero del 2001. El propósito de la administración ha sido el fortalecimiento financiero del Instituto, a través de la recuperación de la cartera vencida, una mayor actividad de fiscalización y la búsqueda de alternativas que permitan potenciar los recursos del organismo.

Se logró la ampliación del plazo de amortización hasta 30 años, y se estableció una tasa de de interés no menor al 4 por ciento. Finalmente, se modificó el mecanismo de recaudación de las aportaciones al INFONAVIT, ahora a través del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Así mismo define que los créditos que otorgue se aplicarán a:

- a. Línea II, a la adquisición en propiedad de habitaciones, financiada o no por el INFONAVIT.
- b. En Línea III, a la construcción de vivienda;
- c. En Línea IV, a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones; y
- d. EL Línea V, al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Asignando estos créditos conforme a un sistema de puntuación que tiene por objeto seleccionar a los trabajadores que serán susceptibles a ser acreditados.

Los plazos para la amortización del crédito no será mayor a 30 años de pagos efectivos, y los saldos de los créditos se ajustaran cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general vigente n el Distrito Federal.

El monto de crédito que otorgue el Instituto en ningún caso podrá exceder del monto señalado en las tablas de Montos máximos expresados en veces de salario mínimo mensual, que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, en los términos del artículo 48 de la Ley del Instituto.

En la actualidad la diversidad de créditos se ha ampliado siendo posible obtener un crédito mayor al señalado en las tablas de montos máximos, siempre y cuando el Instituto transfiera a una entidad financiera, un porcentaje del crédito otorgado, a continuación se señala las características de algunos de ellos incluyendo el tradicional, y que son:

- a) “Crédito INFONAVIT, es la cantidad de dinero que el INFONAVIT te presta para la adquisición de tu vivienda y el monto depende de tu edad y salario. Al momento de otorgarte el crédito, se le sumará la cantidad de dinero que tengas ahorrado en tu subcuenta de vivienda de tal manera que contarás con más dinero para adquirir la vivienda que buscas.
- b) Crédito CONFINAVIT, es un crédito otorgado conjuntamente por el INFONAVIT y una hipotecaria ó banco es decir por dos entidades de crédito:
 - 1.-Por una hipotecaria o algún banco, el monto del crédito depende de los ingresos individuales, también los de tu pareja, para esto puedes estar casado o en unión libre.
 - 2.- El INFONAVIT se paga solo a través de las aportaciones patronales subsecuentes y el monto depende d tu Edad y Salario.
- c) Apoyo INFONAVIT, es un crédito otorgado por un Banco o Sofol usando tus aportaciones subsecuentes, para amortizar tu crédito, el salario de tu Subcuenta de vivienda, queda como garantía de pago, en caso de pérdida de empleo.
- d) Hipoteca Verde, es un crédito INFONAVIT que cuenta con un monto adicional para que puedas comprar una vivienda ecológica y así obtener una mayor calidad de vida, además de multiplicar ahorros en tu gasto familiar mensual, derivados de las eco tecnologías que disminuyen los consumos de energía eléctrica, agua y gas; contribuyendo al uso eficiente y racional de los recursos naturales, y al cuidado del medio ambiente.
- e) INFONAVIT Total. el crédito que te otorga el INFONAVIT aprovechando tu máxima capacidad crediticia, la que se integra con tu crédito Infonavit, el saldo de tu subcuenta de vivienda y el crédito de una entidad federativa.
- f) Programa de Vivienda Económica, en el 2002 fue creado el programa de vivienda económica, el cual se orienta a promover, incentivar y fomentar la construcción de vivienda con un valor que no exceda de 118 VSM y que en 2009 equivale a 195,017.76, para que sean adquiridas por trabajadores que tienen un ingreso entre uno y cuatro salarios mínimos”.

Por otra parte, se considera importante mencionar como un ejercicio informativo, que el INFONAVIT tiene como meta anual de crédito para el ejercicio 2009, la cantidad de 450,000 créditos, encontrándose formalizados al 9 de agosto, la cantidad de 252,255 créditos es decir el 56.06% de la meta anual.

En cuanto a la cartera vencida en relación con los créditos hipotecarios que tiene el INFOVANIT, se señalan los siguientes datos obtenidos el 20 de agosto del 2010 desde <http://www.infonavit.org.mx>

<i>Corte al 30 junio 2009</i>	<i>Monto en millones de pesos</i>	<i>Porcentaje</i>
Cartera vigente	560,401	88.8%
Prorroga	36,243	5.7%
Cartera Vencida	34,369	5.4%
Total Cartera de Crédito	631,013	100.00%

Como se observa de los anteriores datos transcritos, la cartera vencida del Instituto es mínima, lo anterior derivado de la venta de cartera vencida que se realizó a empresas extranjeras, situación que ha sido ampliamente criticada, tal y como lo señala el periódico la jornada que publicó:

“La decisión del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) de poner en venta cartera vencida, es decir, créditos que no se han pagado, ha hecho surgir un “lucrativo negocio” en el que una empresa estadounidense y otras locales han obtenido ganancias a costa del patrimonio de por lo menos 50 mil familias de bajos ingresos. Todo esto se inicio el 26 de octubre cuando el consejo de administración del Infonavit emitió resolución acerca de “castigos y quebrantos” a deudores, por la que se autorizó “proceder a la venta de la cartera vencida a ciento por ciento, hasta por 56, mil 491 créditos, mediante subasta pública, así como la contratación de los proveedores necesarios”. Obtenido el 14 de Marzo del 2010 desde (<http://www.jornada.unam.mx/2007/07/22/index.php?section=politica&article=011n1pol>)

4.2.3. La estructura y atribuciones de los organismos que integran el Instituto del

Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

El INFONAVIT es una institución tripartita en cuyos órganos colegiados participan a partes iguales representantes de los sectores laboral, patronal y del Gobierno Federal, siendo los órganos del Instituto los siguientes:

- a. H. Asamblea General
- b. Consejo de Administración
- c. Comisión de Vigilancia
- d. Comité de Auditoría
- e. Comisión de Inconformidades

f. Comité de transparencia y Acceso a la Información

g. Comisiones Consultivas Regionales

En primer lugar, se señalan las facultades que tiene establecidas en la Ley la Asamblea General, que es el órgano supremo y por lo tanto, el más importante de todos lo que se encuentran dentro de la estructura del INFONAVIT. Se integra en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros, designados de la manera siguiente:

a. Quince por el Ejecutivo Federal.

b. Quince por las organizaciones nacionales de trabajadores, y

c. Quince por las organizaciones nacionales patronales. Por cada miembro propietario se designara un suplente.

Sus principales atribuciones son: Aprobar las reglas de Operación de los Órganos del Instituto, así como el estatuto orgánico del mismo y ordenar al Director General su expedición; Aprobar la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información y ordenar al director General su expedición así como aprobar las políticas de crédito.

Por lo que toca al Consejo de Administración, se integra por quince miembros, designados por la Asamblea General, cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales ante la misma Asamblea General, por cada miembro propietario se designara un suplente. Siendo las principales atribuciones del Consejo de Administración: A propuesta de Director General aprobar los nombramientos del personal directivo y los delegados de conformidad con el Estatuto Orgánico del Instituto, Aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración

operación y vigilancia del Instituto; proponer las políticas de crédito y aprobar las reglas para su otorgamiento, así como la normatividad en materia de control interno; a propuesta del Comité de auditoría, designar o remover al Auditor Externo y auditor interno.

En cuanto a la Comisión de Vigilancia, esta se integra por nueve miembros, tres a propuesta del Gobierno Federal, tres a propuesta de los representantes de los trabajadores y tres a propuesta de los representantes patronales ante la Asamblea General, contando entre otras con las siguientes atribuciones. Informar, una vez al año, a la Asamblea General sobre el funcionamiento de los Órganos del Instituto y que sus integrantes actúen conforme a la normatividad y con apego al Código de Ética del Instituto; Vigilar la actuación de Comité de Transparencia y Acceso a la Información y de la Comisión de Inconformidades.

El Comité de Auditoría, también se integra de manera tripartita con un miembro de cada representación, designados por el Consejo de Administración, previo dictamen de la Comisión de Vigilancia, y ratificados por la Asamblea General, Siendo algunas de sus siguientes atribuciones entre otras, vigilar la administración de los recursos y gastos, aprobar los manuales de operación en materia de control interno para el buen funcionamiento de Instituto, vigilar el programa de auditoría y control interno para informar su situación al Consejo de Administración y a la Asamblea General.

El Director General será nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República, representa legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, facultad que ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración, esta facultad de representación la podrá delegar incluyendo

la facultad expresa de conciliar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje así como otorgar y revocar poderes generales o especiales.

Las facultades que corresponden al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, se ejercerán por el Director General y el demás personal que expresamente se indique en el Reglamento Interior del INFONAVIT en materia de facultades como organismo fiscal autónomo, nombrará y removerá al personal del Instituto, señalando sus funciones y remuneraciones, presentar al Consejo de Administración, los programas de créditos a otorgar por el Instituto.

Directores Sectoriales, son dos y su nombramiento es a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, es uno por cada sector, su función será de enlace entre el sector que representa y el Director General.

Comisión de Inconformidades y valuación, integrada por un miembro de cada sector designado por la Asamblea General, no podrán ser miembros de otro órgano de Instituto.

La Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, asegurándose de que reciban una debida atención en los términos de la normatividad correspondiente.

Comité de Transparencia y Acceso a la Información, integrado por un representante de cada sector, designado por la Asamblea General y con una duración en su cargo de seis años.

Sus funciones son proveer lo necesario para que todas las personas tengan acceso a la información, transparentar y difundir la información del Instituto, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho, y resolver el recurso de revisión promovido por los solicitantes en los casos de negativa de acceso a la información o por la inexistencia de los documentos solicitados.

Comisiones Consultivas Regionales, Integrado de manera tripartita. Actuando en las áreas territoriales que señale la Asamblea General, siendo posible sugerir la localización de las áreas y las características de las habitaciones de la región susceptibles a ser financiadas, así como opinar sobre los proyectos habitacionales.

5. EL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO

5.1. Las Atribuciones del INFONAVIT como organismos fiscal autónomo. 5.1.1. Las diversas facultades del INFONAVIT contenidas en la legislación respectiva. 5.1.2. Las atribuciones originales del INFONAVIT en materia tributaria. 5.2. Las Limitaciones Tradicionales del INFONAVIT como Organismo Fiscal Autónomo. 5.2.1. Reformas a los reglamentos del INFONAVIT con la finalidad de mejorar sus limitaciones como organismo fiscal autónomo. 5.2.2. Intentos legislativos para ayudar al INFONAVIT a cobrar las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda. 5.3. Las facultades que se han otorgado al Instituto en Materia Fiscal a partir del año de 1997. 5.3.1. La reforma a la Ley del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores del año de 1997. 5.3.2. La aplicación del Convenio de Colaboración Celebrado entre el IMSS y el INFONAVIT para Consolidar el Nuevo Sistema de Seguridad Social. 5.3.3. Atribuciones del Instituto en los Reglamentos del INFONAVIT del 24 de marzo de 1998. 5.3.4. El Reglamento Interior del INFONAVIT en materia de facultades como organismo fiscal autónomo de 20 de junio de 2008. 5.3.5. Adecuación de la Estructura Interna del INFONAVIT en el Estatuto Orgánico del INFONAVIT. 5.3.6. La Iniciativa de Reforma a la Ley del INFONAVIT de 10 del febrero del 2009. 5.4. El INFONAVIT debería dedicarse exclusivamente al otorgamiento de créditos para vivienda de los trabajadores y dejar su función como sujeto activo al Instituto Mexicano del Seguro Social. 5.4.1. El incremento de las atribuciones del Instituto y el proceso de unificación a través de Sistema Único de Autodeterminación, como auxilio al INFONAVIT. 5.4.2. El INFONAVIT continúa sin cumplir debidamente con su función de sujeto activo de la relación tributaria. 5.4.3. El INFONAVIT debe concentrarse en su función principal y dejar al Instituto Mexicano del Seguro Social cobrar las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda.

5.1. Las atribuciones del INFONAVIT como organismos fiscal autónomo

Como se ha analizado a lo largo de este estudio, la Constitución de nuestro país, incluyó dentro de su Título Cuarto, Capítulo Tercero, el derecho a la vivienda de los trabajadores salarios, señalando tanto la base como la tasa con la cual los patrones deben contribuir para dar cumplimiento a su obligación en materia de vivienda.

Ya definida la obligación patronal de dotar de vivienda a los trabajadores y establecida la base de cotización y su respectiva tasa, era necesario detallar el resto de las obligaciones a cargo del patrón, que hicieran factible en lo operativo su cumplimiento, dando origen a la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

Mencionado lo anterior, es menester ahora, analizar las facultades y atribuciones que, en forma expresa, tiene a su favor el Instituto, establecidas en la legislación, con la finalidad de comenzar a desarrollar la problemática elegida en este trabajo de investigación.

5.1.1. Las diversas facultades del INFONAVIT contenidas en la legislación respectiva

Tal y como ya se mencionó en el capítulo cuarto de esta tesis, el Instituto tiene una gran gama de facultades establecidas expresamente a su favor para cumplir cabalmente con sus tres principales finalidades que son: administrar el fondo de la vivienda para los trabajadores, establecer y operar un sistema de financiamiento en beneficio de los trabajadores para que éstos puedan obtener una vivienda digna, y finalmente realizar el cobro de los créditos otorgados a los trabajadores, además de cobrar a las empresas las retenciones de los trabajadores, que no se hayan enterado al Instituto.

Todas estas funciones sustantivas ya fueron desarrolladas debidamente en el anterior capítulo, sólo resta mencionar que el Instituto tiene, para cumplir debidamente con estas finalidades, las siguientes atribuciones:

- a) El Instituto podrá coordinarse con otros Organismos públicos para cuidar que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano.

- b) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente.
- c) En materia de financiamiento de conjuntos habitacionales establecerá para quienes los construyan, la obligación de adquirir con preferencia los materiales que provengan de empresas ejidales cuando se encuentren en igualdad de precio calidad y oportunidad de suministro a los que ofrezcan otros proveedores.
- d) Podrá otorgar créditos en cofinanciamiento con entidades financieras.
- e) Publicará en el Diario Oficial de la Federación los montos máximos de los créditos en función entre otros factores de los ingresos del trabajador así como el precio máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de crédito.
- f) Los créditos que otorgue el Instituto se rescindirán y por lo tanto se darán por vencidos, cuando sin autorización los deudores enajenen incluida la permuta o graven su vivienda, así como cuando incurran en cualquiera de las causales de violación consignadas en el contrato.
- g) Tratándose de créditos otorgados para la adquisición de viviendas financiadas directamente por el Instituto, estos se darán por cancelados y el contrato rescindido si se incurre en alguna de las causales mencionadas anteriormente, debiendo desocupar la vivienda en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días naturales contados a partir del aviso, aplicándose las cantidades que haya cubierto el trabajador a la fecha, a favor del Instituto, como pago por el uso de la vivienda.
- h) Por lo tanto el Infonavit vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue se destinen al fin para lo que fueron concedidos.

- i) El Instituto no estará sujeto a contribuciones federales, salvo los derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos, cubriendo el pago de los impuestos y derechos de carácter municipal, en las mismas condiciones en que deban pagar los demás causantes.

Mencionado lo anterior, es importante señalar que estas finalidades y atribuciones del Instituto se señalan con el objetivo de hacer ver la importancia que tienen para el INFONAVIT, por lo que ahora que se inicia el estudio del Instituto como sujeto activo de la relación tributaria, se deja constancia, ante la problemática que se analiza en el presente capítulo, el cúmulo de problemas que se presentan, por un lado, para cumplir con las finalidades sustantivas, y por el otro, el tema de las facultades del Instituto como organismo fiscal autónomo.

5.1.2. Las atribuciones originales del INFONAVIT en materia tributaria

Es menester ahora desarrollar el tema de las facultades que tiene el INFONAVIT como organismo fiscal autónomo, es decir, en principio, las atribuciones que la legislación original otorgó a este ente público en materia tributaria.

A lo largo del tiempo la Ley del INFONAVIT ha sido objeto de un gran número de reformas que han buscado adaptarse a los cambios de una sociedad en continua mutación, en lo laboral, económico, financiero, y político.

En realidad, de la simple lectura a la actual Ley del INFONAVIT, se observa que la mayor parte de los preceptos legales se refieren a la estructura, organización y atribuciones de sus órganos principales, a diferencia de lo que sucede en la Ley del Seguro Social, en relación con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el aspecto tributario que se establece en la Ley del INFONAVIT es muy limitado, pero resulta ser muy importante.

Por su importancia con respecto a las facultades del Instituto en materia tributaria, se mencionan en seguida algunas de las principales obligaciones fiscales formales de los patrones, contenidas en el artículo 29 de la Ley del INFONAVIT, de entre las cuales destacan las siguientes:

- a) Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto.
- b) Dar los avisos a que se refiere el artículo 31 de la misma Ley;
- c) Inscribir a los trabajadores con el salario que perciban al momento de su inscripción;
- d) 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;
- e) Al momento de hacer su pago, proporcionar la información relativa a cada trabajador a quien le corresponda éste;
- f) Pagar las aportaciones por cada trabajador mientras exista la relación laboral; hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, destinándolos al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el instituto;
- g) Enterar el importe de dichos descuentos en las entidades receptoras;
- h) Proporcionar la información relativa a cada trabajador; dar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía del las obligaciones a su cargo, establecidas en la Ley y sus disposiciones reglamentarias;
- i) Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto; atender los requerimientos de pago e información que les formule el Instituto;
- j) Expedir constancia escrita del número de días trabajadores y del salario percibido, tratándose de patrones eventuales de la construcción;
- k) 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 las 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.

Ahora bien, como se observa, estas obligaciones patronales se encuentran estrechamente interrelacionadas con las atribuciones del Instituto en materia fiscal, por lo que es importante mencionar, en primer lugar, lo que decía en su origen el artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, publicada en el DOF del 24 de abril de 1972.

“Art. 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 para la vivienda de 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 cubierto, estarán a cargo de la Oficina federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación”.

Esta importante norma legal establecía las bases para que el INFONAVIT pudiera cobrar los recursos necesarios con la finalidad de que el Instituto estuviera en posibilidad de cumplir con sus obligaciones constitucionales.

En primer lugar, resalta la parte del precepto que señala que las aportaciones que deben hacer los patrones al Instituto son de carácter fiscal, con lo que no queda duda sobre la naturaleza de estas aportaciones, que en la actualidad la propia Suprema Corte acepta en su calidad de tributarias, por lo que a continuación se cita la Tesis jurisprudencial visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, No. Registro: 195,855, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, VIII, Julio de 1998, Tesis: P./J. 35/98, página: 28, que dice:

“INFONAVIT. LAS APORTACIONES PATRONALES TIENEN EL CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

Del examen de lo dispuesto en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se desprende que las aportaciones patronales son contribuciones, tanto por la calificación formal que de ellas hace el primero de los preceptos citados al concebir como aportaciones de seguridad social a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia de seguridad social, o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado, pues las aportaciones son gastos de previsión social y tienen su origen en la obligación que el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le impone a los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, obligación que se cumple a través de tales aportaciones que son administradas por el instituto a fin de establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente, como porque el instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores constituye un organismo fiscal autónomo, investido de la facultad de determinar créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación, por lo que en su actuación debe observar las mismas limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.”

Amparo en revisión 153/98. Servicios Inmobiliarios ICA, S.A. de C.V. 26 de marzo de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 183/98. ICA Construcción Urbana, S.A. de C.V. 26 de marzo de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 185/98. Grupo ICA, S.A. de C.V. y coags. 26 de marzo de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 195/98. ICA Ingeniería, S.A. de C.V. 26 de marzo de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 199/98. Aviateca, S.A. de C.V. 26 de marzo de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de julio en curso, aprobó, con el número 35/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de julio de mil novecientos noventa y ocho.

De esta manera, el pago de las aportaciones de seguridad social, se entiende debe hacerse como cualquier otra contribución, por lo que debía de obtenerse la base gravable, que ahora es la misma que está establecida en la Ley del Seguro Social, es decir, la llamada base de cotización que está establecida en el artículo 27 de esta norma legal, y aplicarle la tasa del 5% que señala el artículo 29 de la Ley del INFONAVIT.

Una vez que ha quedado definida la naturaleza de las aportaciones que se entregan al Instituto, queda claro que no existe ningún problema, para que a semejanza del IMSS, también se le considere al INFONAVIT como un organismo fiscal autónomo, lo cual fue tratado en el cuarto capítulo de este trabajo de investigación, en el que se señaló que las principales facultades que tiene un organismo de esta naturaleza son tres, y que consisten en la posibilidad de determinar créditos fiscales, cobrar y recaudar sus aportaciones y ejercer la facultad económica coactiva a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Sobre este precepto legal inicial, llama la atención que se mencionaba que el cobro y ejecución de los créditos determinados estarían a cargo de la oficina de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, lo cual denota que en principio, existía una cierta debilidad del INFONAVIT para realizar sus propios cobros, por lo que tenía que apoyarse en la Secretaría de Hacienda.

5.2. Las limitaciones tradicionales del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo

De todo lo expuesto hasta aquí, es posible observar que, si bien el INFONAVIT es un sujeto activo de la relación jurídica tributaria, ha tenido tradicionalmente una serie de limitaciones con respecto a sus facultades tributarias, para que pueda cumplir cabalmente con sus funciones.

Estas limitaciones han venido a impactar de manera negativa en el cobro de las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, y por lo tanto, se ha dejado a este Instituto como una especie de sujeto activo menor en relación a los demás sujetos que tienen esta naturaleza.

Surge aquí en este punto, una serie de interrogantes:

- a) ¿Cuáles son las facultades tributarias del INFONAVIT que resultan necesarias para que funcione como un verdadero sujeto activo de la relación jurídica tributaria?
- b) ¿Hasta dónde un organismo fiscal autónomo puede otorgar facultades a otra entidad para que desarrolle sus propias funciones?
- c) ¿Ha estado realmente el INFONAVIT cumpliendo debidamente con sus funciones de sujeto activo, de conformidad con las limitaciones a sus facultades tributarias que de manera tradicional ha sufrido este ente jurídico?
- d) Con estas limitaciones, ¿es viable el INFONAVIT desde el punto de vista financiero?

Se hacen estos cuestionamientos, toda vez que el INFONAVIT de manera tradicional ha sufrido la merma de sus arcas a través de dos caminos:

1. La falta de cobro oportuno de los créditos que se otorgan a los trabajadores y a las empresas que descuentan estos créditos, y no los enteran al Instituto.

2. La dificultad que tiene el INFONVIT de cobrar el total de las aportaciones de seguridad social que las empresas están obligadas a pagar, que es la verdadera función del Instituto, como organismo fiscal autónomo.

Con relación a la primera problemática de cobro que tiene el Instituto respecto a los créditos que se otorgan a los trabajadores, y que las empresas retienen estas amortizaciones a los trabajadores, pero que no los enteran al Instituto, tema, que ya fue comentado con mayor amplitud en el cuarto capítulo de este trabajo de investigación, por lo que sólo se repite, que esta labor sí forma parte de las funciones sustanciales del INFONAVIT.

A continuación, se retoma la evolución que el INFONAVIT ha tenido como un Organismo fiscal autónomo, ya que desde mi punto de mi vista, y en comparación con otros sujetos activos de la relación tributaria, siempre ha tenido limitaciones serias con respecto a sus facultades tributarias, situación que ha impactado de forma negativa en relación a la normalidad financiera y a la propia viabilidad del mismo.

Desde un inicio, el original artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, establecía, como también lo sigue haciendo hoy, que la obligación de enterar las aportaciones y las amortizaciones tienen el carácter fiscal, y 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, también se le otorgó, a semejanza del IMSS, la característica de organismo fiscal autónomo.

Esta especial característica, que ya se ha comentado en los capítulos anteriores, supone que el INFONAVIT tiene la posibilidad de determinar créditos fiscales, cobrar, recaudar y llevar a cabo sus cobros a través de la facultad económica coactiva, además de una gran cantidad de facultades de índole tributario. Sin embargo, el INFONAVIT,

por causas que nunca han sido debidamente esclarecidas, ha tenido tradicionalmente limitadas estas facultades tributarias, limitación que sólo se da con relación al INFONAVIT, y no con otros sujetos activos, ni siquiera en relación con el IMSS, que también es un organismo fiscal autónomo.

En primer lugar, se destaca que el INFONAVIT, desde sus orígenes, nació como un organismo fiscal autónomo muy limitado, pues ciertamente, en el original artículo 30 de esta norma legal, que estuvo en vigor desde los primeros años de vida de este Instituto, se menciona que el cobro y ejecución de los créditos determinados estarían a cargo de la oficina de la SHCP, con sujeción a las normas del CFF, lo cual denota que en principio, existía una gran debilidad del INFONAVIT para realizar sus propios cobros, por lo que tenía que apoyarse en la SHCP.

Por si esto fuera poco, se cuestionó por los particulares la posibilidad de que el INFONAVIT pudiera llevar a cabo la determinación de créditos fiscales, pues el original artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, únicamente se limitaba a señalar que el Instituto quedaba facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones de seguridad social, situación que es muy diferente a tener establecida la facultad de determinar créditos fiscales.

De esta forma, cuestionadas sus facultades del INFONAVIT por parte de los particulares, y limitadas expresamente sus facultades de cobro por parte de la propia normatividad, no es de extrañar que el cobro efectivo de las aportaciones de seguridad social en esta materia quedara en una situación muy precaria que tendría como consecuencias el atraso y a veces hasta el abandono de este tipo de cobros que vendría a impactar de manera negativa las finanzas del Instituto.

A lo anterior se agrega una serie de problemáticas internas, como lo fueron, entre otros, el poco personal con que cuenta el INFONAVIT para llevar a cabo las facultades de comprobación, así como cuestiones de política interna, pues las autoridades se inclinaron más por llevar a cabo el cobro de la cartera vencida que por el cobro de las aportaciones de seguridad social.

Como una consecuencia externa que se dio en relación a toda esta problemática del INFONAVIT, se debe mencionar la alta morosidad y hasta evasión de los contribuyentes de esta aportación de seguridad social, situación que también venía a impactar gravemente las cuestiones financieras del Instituto.

Si bien desde sus inicios el INFONAVIT tuvo el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, era claro que fue creado por el legislador como un sujeto activo de menor jerarquía, en cuanto que ni siquiera podría cobrar de manera directa sus propias contribuciones, sino que era necesario, la mayor o menor intervención en este sentido de la SHCP, pues como ya se mencionó, el INFONAVIT únicamente podía determinar en caso de incumplimiento las aportaciones patronales omitidas, es decir, no tenía las facultades necesarias para actuar como tal, requería del apoyo total de la SHCP para recuperar las aportaciones no cubiertas por los patrones.

Inclusive el área encargada de este control era el área de cartera, ya se podrán imaginar lo que era controlar la cartera vencida de los acreditados, más el pago de contribuciones de los patrones.

5.2.1. Reformas a los reglamentos del INFONAVIT con la finalidad de mejorar sus limitaciones como organismo fiscal autónomo

Ahora es importante revisar los esfuerzos legislativos y reglamentarios que se han intentado hacer respecto a mejorar las limitaciones que tradicionalmente ha tenido el

Instituto como verdadero organismo fiscal autónomo, cuya consecuencia es la imposibilidad de cobrar de forma total y completa las aportaciones de seguridad social, punto que es uno de los ejes de esta Tesis, y que a continuación se desarrolla.

En primer lugar, es importante mencionar lo que se estableció en este sentido en el Reglamento para la Imposición de Sanciones Administrativas por Violaciones a las Normas de la Ley del INFONAVIT, inicialmente publicado el 25 de septiembre de 1984 en el DOF, que en su Capítulo de Considerando, segundo párrafo, señalaba lo siguiente:

“Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 Constitucional, en la Ley Federal de Trabajo y en sus reglamentos e imponer sanciones por violaciones a las normas incluidas en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, en los términos del artículo 55 del propio ordenamiento.”

Además, en su artículo segundo se confirmaba claramente que sería la Secretaría de Trabajo y Previsión Social la autoridad encargada de aplicar dicho Reglamento, norma que decía:

“Art. 2. La aplicación del este Reglamento corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en lo referente a la imposición de sanciones.”

Sólo que esta Secretaria no ejerció nunca esta atribución en la práctica, y pasarían doce años más, hasta el 22 de julio de 1994 en que se publica en el DOF la reforma al Art. 30 de la Ley, para establecer nuevamente esta atribución del INFONAVIT de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 de la Constitución, compartiendo dicha atribución ahora con la SHCP, situación que se comenta más adelante.

En realidad, las primeras acciones encaminadas a mejorar esta situación que se han comentado se dieron hasta el año de 1989. En primer lugar, con fecha 16 de febrero de 1989, se publicó en el DOF el Reglamento Interior del IFONAVIT, en materia de

facultades como organismo fiscal autónomo, con la intención de precisar las facultades y competencias de los órganos y unidades administrativas del propio Instituto, las cuales derivan del artículo 30 de dicha Ley, lo que venía a solucionar de inicio la problemática que se presentaba con respecto a la impugnación que hacían los particulares relativas a la falta de competencia con que actuaban los funcionarios del INFONAVIT, cuando se presentaban a realizar facultades de comprobación, tales como visitas domiciliarias y revisiones de gabinete.

En dicho Reglamento se estructura ya de mejor manera los órganos y unidades administrativas, en la que se señalan las atribuciones propias de las mismas con la idea de facilitar el cumplimiento de los fines del Instituto, siendo los principales órganos los siguientes:

- I. Consejo de Administración
- II. Comisión de Inconformidades y Valuación.
- III. Director General
- IV. Subdirector Jurídico
- V. Los Delegados Regionales
- VI. El Departamento de Verificación
- VII. El Departamento Legal

El Departamento de Verificación se encargaba, entre otras cosas, de hacer la cobranza, tanto de la *Cartera de Trabajadores Acreditados* a los que se les había otorgado un crédito para vivienda, como de las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, lo cual venía a constituir un labor sumamente difícil de cumplir debido a la poca cantidad de trabajadores del INFONAVIT para estos menesteres. Como

ejemplo de lo anterior, tenemos que en el año de 1989 y 1990, que tuve la oportunidad de trabajar en dicha dependencia, únicamente se contaba en la Delegación de Querétaro con la siguiente plantilla: Un Jefe de Departamento, dos Auxiliares y una Secretaría mecanógrafa.

En ese mismo año de 1989, el INFONAVIT signó un acuerdo de concertación de acciones con la SHCP, publicado en el diario oficial de la federación el 23 de mayo, a fin de obtener, mediante el apoyo mutuo, mayor eficiencia en el ejercicio de sus respectivas facultades.

Este Acuerdo tuvo varias finalidades importantes, que se resumen de la exposición de motivos y de las cláusulas primera y segunda del mismo que dicen:

a. Redoblar esfuerzos para combatir la evasión en el pago de las aportaciones patronales para el Fondo Nacional de la Vivienda.

b. Coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público *a través de la Subsecretaría de Ingresos*, a fin de incrementar, con el apoyo de esta Dependencia, su presencia fiscal en el universo de contribuyentes afectos al pago de este tipo de aportaciones.

c. Coordinar las acciones para que se hagan efectivos los créditos fiscales fincados a cargo de los patrones que han incurrido en omisión en el pago de las aportaciones, descuentos para amortización de créditos, 1% para gastos de operación y mantenimientos de conjuntos habitacionales, así como los accesorios legales causados, de conformidad as las disposiciones de su ley consultiva y a lo previsto por los ordenamientos fiscales aplicables.

d. Proporcionar al INFONAVIT, a través de la Subsecretaría de Ingresos *Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal, y de las Administraciones Fiscales Federales*, la

información que conozca con motivo de sus actos de revisión fiscal respecto del renglón sueldos y salarios, como apoyo al INFONAVIT, en su esfuerzo por lograr una mayor presencia fiscal que le permita combatir la evasión en el pago de las aportaciones al fondo nacional de la vivienda para los trabajadores que deben efectuar los patrones, así como descuentos para amortización de créditos y cuotas del 1% para gastos de administración y mantenimiento de conjuntos habitacionales.

e. Actualizar los instrumentos normativos que determinen los lineamientos para hacer efectivos los créditos fiscales que finca el INFONAVIT a través del procedimientos administrativo de ejecución que llevan a cabo las *Oficinas Federales de Hacienda*.

De las anteriores finalidades descritas, se puede observar que si bien estos objetivos resultaban loables para aquellos tiempos, desde mi punto de vista, no eran otra cosa que el reconocimiento de las debilidades que tenía el *INFONAVIT como organismo fiscal autónomo*, ya que se tuvo la necesidad de coordinarse con la SHCP.

De esta forma, al no tener el INFONAVIT, ni las facultades debidas expresas, ni el personal suficiente y capacitado, resultó necesario utilizar como base para llevar a cabo la fiscalización propia que le corresponde al Instituto, la información que los funcionarios de la SHCP obtenían en uso de las propias facultades de comprobación que esta Secretaría sí tenía, todo esto, en base al artículo 63 del CFF, que establece que los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, previstas en el propio ordenamiento legal o en otras leyes fiscales, o bien que consten los expedientes o documentos que lleven o tengan en su poder las autoridades fiscales, podrán servir para motivar las resoluciones de la SHCP y cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.

Por si esto no fuera poco, también se reconoce de manera expresa, que es la SHCP, y no el INFONAVIT, quién efectivamente llevará a cabo las acciones propias de un verdadero sujeto activo de la relación tributaria: hacer efectivos los créditos fiscales de los patrones omisos en el pago en materia de vivienda, a pesar de que es al propio INFONAVIT a quien en todo caso le urge y le interesa que se lleve a cabo este tipo de cobros, quedando de esta manera el Instituto a expensas de lo que realice la SHCP.

Esta situación, demuestra la importancia de nuestra hipótesis inicial, que es precisamente la necesidad de que sea el *INFONAVIT quien cuente con todas y cada una de las facultades tributarias que tienen los sujetos activos de la relación tributaria*, y no estar a expensas de otras autoridades, que también tienen sus propios problemas para llevar a cabo los cobros de las contribuciones que por ley les corresponden.

Lo anterior se resume, que durante mucho tiempo, de 1972 hasta 1989, existió poco interés de las autoridades del Instituto por cobrar las aportaciones en materia de vivienda, pues estaban sus áreas jurídicas enfocadas en formalizar créditos, impulsando con esto la evasión fiscal en esta área, al observar los patrones que la presencia del Instituto era casi nula.

5.2.2. Intentos legislativos para ayudar el INFONAVIT a cobrar las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda

Ante esta situación se llevó a cabo un nuevo intento para corregir las debilidades del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo. Y es así como el 24 de febrero de 1992, se realiza una importante reforma al artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, para quedar el texto del artículo 30 de la Ley como sigue:

“Art. 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:

De esta transcripción, sólo mencionaremos las reformas más importantes en el ámbito tributario, y son:

- a) Se ratifica el carácter fiscal de las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, así como el carácter del Instituto de organismo fiscal autónomo.
- b) Se faculta al Instituto para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones de seguridad social, así como calcular sus recargos y fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago, todo esto en términos del Código Fiscal de la Federación.
- c) Se le otorga la facultad de llevar a cabo visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones, a los patrones.
- d) Se faculta al Instituto para que, a través de su personal, requiera a los patrones la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- e) Se le faculta para realizar “por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cobro y la ejecución referentes a las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda.
- f) Se le permite al Instituto resolver los recursos que se prevén en el Código Fiscal de la Federación, cuando los contribuyentes impugnen un acto fiscal del INFONAVIT.
- g) Se le otorga la posibilidad de establecer en forma presuntiva el monto de las aportaciones omitidas”.

De la lectura anterior, se puede afirmar que si bien es cierto que la reforma a la Ley del INFONAVIT de 1992, se introdujo principalmente para adecuar la ley al entonces nuevo sistema de ahorro para el retiro, que ese año dio inicio, creándose para ello, una subcuenta de vivienda, lo cierto es que se establecen importantes facultades en cuestiones fiscales.

Como novedades importantes se puede mencionar que por fin se le otorga por primera vez al Instituto la posibilidad de que su personal pueda llevar a cabo visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones, así como la posibilidad de requerir a los patrones la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Todas estas atribuciones son facultades de comprobación que son consideradas básicas y que deben tener todos los sujetos activos de la relación tributaria, debiendo destacar que de manera increíble, el Instituto navegó sin las mismas por veinte años.

Ahora bien, se menciona que a pesar de que se le otorgan al INFONAVIT, en forma expresa, estas importantísimas facultades de comprobación, todavía existen varias

cuestiones que vienen a debilitar el accionar del Instituto como organismo fiscal autónomo.

Esto es así, porque todavía se señala que se faculta al Instituto para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones de seguridad social, así como calcular sus recargos y fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago, todo esto en términos del CFF.

Se tiene también que, si bien ahora se menciona que el INFONAVIT podrá realizar el cobro y ejecución de las aportaciones de seguridad social, se señaló que este cobro podrá realizarse por sí o a través de la SHCP, lo que viene a confirmar al debilidad del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo, y considerándose al Instituto como *un sujeto activo inferior*, incapaz de realizar estas importantes tareas fiscales por sí mismo.

Es importante mencionar que no se le otorga al Instituto la posibilidad de multar o sancionar a los patrones que incumplan con las obligaciones fiscales en materia de vivienda, pues esta importantísima facultad la debe llevar a cabo no el INFONAVIT, sino la propia SHCP.

En otras palabras, se introdujo con esta reforma de 1992, la fracción V, del artículo 30 de esta Ley, y en su segundo párrafo, nuevamente tenemos la intervención de la SHCP, en sustitución total del INFONAVIT, pues se señala que únicamente ésta será la que imponga las sanciones en el caso de incumplimiento de las obligaciones que establece esta Ley, es decir, que el Instituto no tenía facultades para sancionar.

Además de las limitaciones mencionadas, destaca la impugnación que los particulares realizaban en relación a que el INFONAVIT no tenía la posibilidad legal de determinar o liquidar créditos fiscales, ya que únicamente se seguía limitando a señalar que el Instituto queda facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe

de las aportaciones de seguridad social, situación que es muy diferente a tener establecida la facultad de determinar créditos fiscales.

Esta situación que quedó finalmente decidida a favor del Instituto hasta el año de 1998, con la tesis que puede consultarse en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, No. Registro: 194,892, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, VIII, Diciembre de 1998, Tesis: P. CVIII/98, página: 247, que dice:

“INFONAVIT. EL INSTITUTO TIENE FACULTADES PARA LIQUIDAR LAS APORTACIONES OMITIDAS.

Del artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que es obligación de los patrones proporcionar habitación a sus trabajadores, obligación que cumplen mediante sus aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que tiene el carácter de organismo fiscal autónomo; por otro lado, la referida obligación de efectuar aportaciones así como su cobro tienen el carácter de fiscal de conformidad con el artículo 30 de la ley de dicho instituto, en consecuencia, éste puede liquidar las aportaciones omitidas sin que dicha facultad contravenga el citado dispositivo constitucional, pues únicamente viene a reforzar la posibilidad de alcanzar su objetivo.”

Amparo en revisión 735/98. Productos para el Cuidado de la Salud, S.A. de C.V. 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan N. Silva Meza; en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Humberto Román Palacios. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

Amparo en revisión 728/98. Productos de Memoria, S.A. de C.V. 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: presidente José Vicente Aguinaco Alemán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Amparo en revisión 730/98. Alcatel de Nogales, S.A. 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: presidente José Vicente Aguinaco Alemán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de diciembre en curso, aprobó, con el número CVIII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a tres de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

Hasta este año de 1992, se puede afirmar con categoría, que aparece en esta legislación el reconocimiento de una seria debilidad del INFONAVIT como ente fiscalizador, en su carácter de organismo fiscal autónomo, pues el mismo legislador establece la necesidad de que la SHCP intervenga en apoyo del Instituto.

Con las reformas del 22 de julio del 1994, realizadas al artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, se trató de enmendar en la fracción V, segundo párrafo, la posibilidad de que no fuera únicamente la SHCP la que pudiera sancionar, pues se introduce el siguiente texto:

Art. 30...

“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, 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”.

De la anterior transcripción, se observa que ahora se señala claramente que tanto la SHCP, como el propio Instituto, podrán establecer, indistintamente, sanciones a los particulares que no cumplan con las disposiciones de la Ley del INFONAVIT.

Si bien es cierto que esta reforma es un adelanto en cuanto a las atribuciones del Instituto, también se cree que el hecho de que se añada la posibilidad de que también el Instituto pueda fincar sanciones relativas a violaciones a su propia Ley, junto con la SHCP, viene a demostrar que el legislador de ese entonces, continúa tratando al Instituto como un sujeto activo menor.

La anterior idea se robustece con la adición, al mencionar el tercer párrafo, de esta fracción V, del artículo 30 de la Ley, lo siguiente:

“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, auditoria 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.”

Es posible reconocer la falta de capacidad del INFONAVIT para hacer cumplir debidamente a los particulares sus obligaciones fiscales derivadas de la Ley del INFONAVIT, ya que se está adicionando la posibilidad de que tanto la Secretaría de

Hacienda, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, e inclusive, también autoridades fiscales locales, puedan determinar el importe de las aportaciones patronales que corresponden al INFONAVIT, situación que por ser la problemática elegida en nuestro trabajo de investigación, será desarrollada con mayor amplitud en el siguiente punto de este Capítulo.

5.3. Las facultades que se han otorgado al Instituto a partir del año de 1997

En el año de 1997, se introducen importantes reformas a la seguridad social en nuestro país. En primer lugar, entra en vigor la nueva Ley del IMSS, publicada en el año de 1995, y que, entre otras cosas, viene a consolidar el SAR, introducido a partir del año de 1992, por lo que resultaba necesario una reforma también en la Ley del INFONAVIT, situación que a continuación se desarrolla.

5.3.1. La Reforma a la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del año de 1997

Se introducen en la Ley del INFONAVIT varias reformas y adiciones, las cuales fueron publicadas en el DOF el día 6 de enero de 1997, mismas que entraron en vigor con fecha primero de julio de 1997. De éstas, las que nos interesan, por ser materia tributaria, son: el Art. 29 fracciones II y III; artículo 30 fracciones II Y IV, y artículo 35, y se adicionan los artículos 29 fracción I con un segundo y tercer párrafo, con las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX así como los dos últimos párrafos; 30 con las fracción VI, VII, VIII, IX, X Y XI Y XI, y el artículo 69.

A continuación, se transcribe el artículo 29 de la Ley del INFONAVIT, ya con todas las reformas y adiciones que ha sufrido este precepto legal, transcripción que dice ahora:

“Art. 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 esta Ley;

Los patrones estarán obligados, siempre que contraten un nuevo trabajador, a solicitarle su número de Clave Única de Registro de Población.

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 actúen por cuenta y orden del Instituto, para su abono en la subcuenta de vivienda en 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 aplicara lo contenido en la Ley del Seguro Social.

Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores.

Los patrones, al realizar el pago, deberán proporcionar la información relativa a cada trabajador en la forma y con la periodicidad que al efecto establezca la presente Ley y, en lo aplicable, la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El registro sobre la individualización de los recursos de la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el retiro estará a cargo de las administradoras de fondos para el retiro, en los términos que se establecen en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su Reglamento. Lo anterior, independientemente de los registros individuales que determine llevar el Instituto.

Es obligación del patrón las aportaciones por cada trabajador mientras existe 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 alta.

III. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal de Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir prestamos 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.

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.

IV. Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo, establecidas en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

V. Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta Ley, el Código Fiscal de la Federación y sus disposiciones reglamentarias. A efecto de evitar duplicidad de acciones, el Instituto podrá convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social la coordinación de estas acciones fiscales.

VI. Atender los requerimientos de pago e información que les formule el Instituto, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes;

VII. Expedir y entregar, semanal o quincenalmente, a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, conforme a los períodos de pago establecidos, tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción.

Así mismo, deberán cubrir las aportaciones, aun en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se debe aplicar, en cuyo caso su monto se depositará en una cuenta específica que se manejará en los mismos términos que los recursos individualizados del Fondo Nacional de la Vivienda, hasta en tanto se esté en posibilidad de individualizar los pagos a favor de sus titulares, en los términos de esta Ley. Lo anterior, sin perjuicio de que aquellos trabajadores que acrediten sus derechos, se les abonen a sus cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el retiro, los importes que les correspondan.

La administradora de fondos para el retiro en la que el trabajador se encuentre registrado tendrá a petición del mismo, la obligación de individualizar las aportaciones a que se refiere esta fracción contra la presentación de las constancias mencionadas;

VIII. 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, y

IX Las demás previstas en la Ley y sus reglamentos.

La obligación de efectuar las aportaciones y hacer los descuentos a que se refieren las fracciones II y III anteriores, se suspenderá cuando no se paguen salarios por ausencias en los términos de la Ley del Seguro Social, siempre que se dé aviso oportuno al Instituto, en conformidad al artículo 31.

Tratándose de incapacidades expedidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, subsistirá la obligación del pago de aportaciones.

En caso de sustitución patronal, el patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo de las obligaciones derivadas de esta Ley, nacidas antes de la fecha de sustitución, hasta por el término de dos años, concluido el cual todas las responsabilidades serán atribuibles al nuevo patrón.”

De las importantes reformas que se dan en este artículo 29 de la Ley del INFONAVIT para el año de 1997, destacan sin lugar a dudas una gran cantidad de obligaciones fiscales formales que tienen que cumplir ahora los patrones. En el caso de las reformas que tienen que ver con lo tributario tenemos que la fracción II, se establece la obligación patronal de determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio, es decir, le corresponde ahora al patrón realizar su propia autodeterminación, y una vez hecho lo anterior, deben realizar el pago correspondiente en las entidades receptoras, para su abono en la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores.

Como se puede apreciar, a partir de 1997, las cantidades que los patrones deben pagar se deben depositar en lo que ahora se conoce como las AFORES (Administradoras de Fondos para el Retiro), las cuales organizan ahora a los trabajadores a través de una cuenta a nombre particular del trabajador, y tres subcuentas, que son: la de retiro, la de cesantía en edad avanzada y vejez, y la del INFONAVIT, con lo que se entra de lleno al

nuevo sistema de ahorro para el retiro, en las que se individualizan los ahorros de cada trabajador.

También en el segundo párrafo, de esta fracción II, del artículo 29 de la Ley, se establece que el patrón deberá realizar la integración y cálculo de la base de cotización y límite superior salarial, aplicando lo contenido en la Ley del Seguro Social, con lo que prácticamente se vienen a homologar las dos bases de cotización, la del INFONAVIT y la del IMSS.

Algunos particulares impugnaron esta forma de cálculo de las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, puesto que se decía que la remisión que hace la Ley del INFONAVIT a la Ley del Seguro Social, con respecto a la base de cotización, era violatorio del artículo 31, fracción IV, constitucional.

Esta situación quedó superada con la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Matéria(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, VIII, Diciembre de 1998, Tesis: P./J. 95/98, página: 37, No. Registro: 194,886, que dice:

“INFONAVIT. EL ARTÍCULO 29, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA, NO ES INCONSTITUCIONAL POR REMITIR A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN CUANTO A LA INTEGRACIÓN Y CÁLCULO DE LA BASE SALARIAL PARA EL PAGO DE APORTACIONES.- El solo hecho de que el artículo 29, fracción II, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores establezca que, en lo que corresponde a la integración y cálculo de la base salarial para el pago de aportaciones, se aplicará lo dispuesto en la Ley del Seguro Social, adoptando o integrando así esos elementos, no puede llevar a considerar que es inconstitucional por establecer la misma base que otra aportación de seguridad social, pues lo que podría ser contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es que dicha base salarial no tuviera correspondencia con la capacidad contributiva de los sujetos obligados, o bien, que ocasionara un trato desigual a iguales o a la inversa, pero no la sola circunstancia de que tenga una base igual a la de otra contribución.”

Amparo en revisión 199/98. Aviateca, S.A. de C.V. 26 de marzo de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 200/98. Oracle de México, S.A. de C.V. 26 de marzo de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 3675/97. Experiencia Profesional del Norte, S.A. de C.V. 26 de marzo de 1998. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Edgar Humberto Muñoz Grajales.

Amparo en revisión 678/98. Transportes Aeromar, S.A. de C.V. 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo en revisión 734/98. Circuitos Mexicanos de Nogales, S.A. de C.V. 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de diciembre en curso, aprobó, con el número 95/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

Una importante reforma para nuestro trabajo de investigación, consiste en que el patrón deberá tolerar las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el INFONAVIT, llamando la atención el hecho de que ahora el INFONAVIT podrá convenir con el IMSS, la coordinación de las inspecciones y las visitas domiciliarias de esta naturaleza, con la finalidad de evitar duplicidad de acciones, situación que será más ampliamente comentada en el punto siguiente de nuestra Tesis.

Se debe destacar también la obligación del patrón señalada en la fracción VII, segundo párrafo, de este artículo 29 de la Ley, relativa a cubrir las aportaciones, aun en el caso de que no sea posible determinar a los trabajadores a quienes se debe aplicar, debiendo realizar los depósitos en una cuenta específica. Es de resaltar que en la práctica lo que sucedió con estas cuentas específicas no individualizadas, es que fueron utilizadas por el gobierno para financiar la creación de un ente que vendría en la práctica a sustituir al BANRURAL. Dicho ente es ahora la Financiera Rural.

En este sentido, y como un comentario extra obtenido se menciona la siguiente publicación obtenida el 16 abril 2010 desde www.visionmx.com/politicca/noticias_anteriores/1237.htm :

“Tenemos que el gobierno federal pidió al Congreso que los recursos del SAR 92 no reclamados o no individualizados le fueran asignados, ya que 20 millones de pesos del Sistema de Ahorro para el

Retiro permanecían en la cuenta concentradora del Banco de México, de esa asignación se dispuso que 11 millones que se utilizarían en el lanzamiento de Financiera Rural, de nueva creación en sustitución de Banrural, 8 millones serían para aprovechamientos en el campo y el resto mil millones para los trabajadores que reclamaran y obtuvieran su devolución”.

Por su parte, en el artículo 29 fracción VIII de la Ley, se establecen obligaciones para los patrones con relación al dictamen, en primer lugar, los patrones ahora deben presentar copia con firma autógrafa del informe sobre la situación fiscal del contribuyente, con los anexos referentes a las contribuciones de las aportaciones en materia de vivienda. Esta obligación sólo les corresponde a los patrones que de conformidad con el artículo 32 A del CFF, están obligados a presentar dictamen para efectos fiscales a la SHCP.

En segundo lugar, se establece la opción para los patrones, de dictaminar sus obligaciones frente al INFONAVIT, por conducto de un contador público autorizado para estos efectos.

En ambos casos, el dictamen así presentado por los patrones es revisado por el INFONAVIT en ejercicio de las facultades que en este sentido le otorga ahora el artículo 30 de la Ley que a continuación se comenta, pudiendo para estos efectos solicitar al contador dictaminador o al propio patrón, la información relacionada con el dictamen presentado, aclarando aquellos conceptos sobre los cuales existiera duda en el análisis.

Por su parte, el artículo 30 de esta Ley, se señala las reformas y adiciones que corresponden a la reforma de 1997, y dice:

“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 (Derogación párrafos tercero y cuarto publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1992).

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 (Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1992).

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, 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 (Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de julio de 1994).

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 (Adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1992).

II. Recibir en sus oficinas o a través de las entidades receptoras, los pagos que deban efectuarse conforme a lo previsto en 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, previstos 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 periodo 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 calculan hasta la fecha de que éste se acredite en la subcuenta de vivienda del trabajador (Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1997).

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 (Adición publicada Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1992).

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 (Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1997).

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 las 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 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 (Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de julio de 1994).

Previo 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, auditorias 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 la Ley. (Adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de julio de 1994).

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; (Adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1997).

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 cumplimiento 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

X. Las demás previstas en Ley.” (Adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1997).

Este artículo 30 de la Ley del INFONAVIT que se transcribe, tiene ahora las normas legales más importantes en el ámbito tributario, las cuales ya han sido comentadas con anterioridad, por lo que sólo se comentan las que corresponden a la reforma que entró en vigor en el año de 1997.

Así se tiene que en la fracción II, tercer párrafo, de la Ley, el INFONAVIT contempla la obligación de abonar a la subcuenta de vivienda del trabajador, tanto el importe de las aportaciones recibidas, así como los intereses que correspondan al periodo de omisión del patrón.

Dentro de sus facultades, se adiciona la reforma que permite al INFONAVIT resolver el recurso de inconformidad, así como aquellos recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, relativos al procedimiento administrativo de ejecución, así como

también podrá resolver en relación con las solicitudes de prescripción y caducidad planteadas por los patrones.

Otra facultad adicionada en la fracción VI, de la Ley, de esta reforma de 1997, importante para este trabajo de investigación, consiste en que ahora el INFONAVIT podrá determinar la existencia y alcance de las obligaciones que los patrones no hayan cumplido debidamente, autorizándose ahora al Instituto aplicar cualquier dato con que cuente, e inclusive, con los datos que le puedan aportar otras autoridades fiscales, situación que será más comentada en el siguiente punto de esta Tesis.

También existen reformas de índole tributaria en el artículo 35, segundo párrafo publicadas en el diario oficial de la federación el día 6 de enero de 1997 y dice:

“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”.

La norma legal antes mencionada, además de precisar cuestiones referentes al pago de las aportaciones, otorga al Instituto, sin lugar a dudas, la facultad de realizar por sí mismo las determinaciones y liquidaciones correspondientes a las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, y se introduce también la posibilidad de que el INFONAVIT celebre convenios de coordinación con el IMSS para que sea esta última Institución la que determine y emita este tipo de liquidaciones y sean notificadas junto con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, lo cual viene a simplificar estos trámites.

Por último, se transcribe a continuación un nuevo precepto legal, es una adición al artículo 69 publicada en el diario oficial de la federación el 6 de enero de 1997, siendo de gran importancia para el presente trabajo de investigación, que dice:

“Art. 69. El Instituto podrá celebrar convenios de coordinación y colaboración con las autoridades federales, estatales y municipales, según corresponda, para el mejor cumplimiento de sus funciones. Las dependencias y entidades públicas y privadas proporcionaran al Instituto la información estadística, censal y fiscal necesaria, para el mejor desarrollo de sus objetivos”.

Este nuevo precepto legal, junto con el artículo 35, segundo párrafo, antes comentado, introduce una facultad que resulta ser de particular importancia para el INFONAVIT, puesto que se le está otorgando un tratamiento de verdadero sujeto activo, al dársele la facultad de firmar convenios de coordinación y colaboración con los demás sujetos activos de la relación tributaria, incluso, con autoridades fiscales estatales y municipales. Inclusive, se les obliga a todas las dependencias, tanto públicas como privadas, a proporcionar al INFONAVIT la información estadística, censal y fiscal que el Instituto les requiera.

Una vez que se ha mencionado lo anterior, es necesario también comentar que en la reforma de 1997 los legisladores consideraron necesario vincular a tres Instituciones responsables de la seguridad social el IMSS, INFONAVIT y el Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en el SAR.

Sin embargo por razones de estructura y procedimientos administrativos, no fue posible integrar al ISSSTE, ya que se requería la reducción y simplificación de la información entre las entidades participantes y de las cargas administrativas de los obligados a enterar las cuotas y aportaciones correspondientes, lo que demandaba una amplia participación y coordinación entre los Institutos de seguridad social, las dependencias de instituciones gubernamentales y las entidades financieras, participando en esta primera etapa de transformación y adecuación del marco normativo, el IMSS y el INFONAVIT.

En la exposición de motivos se señala que:

“Entre los aspectos principales de la reforma destaca el establecimiento de un proceso de simplificación administrativa que da mayor certidumbre en la afiliación, facilita la emisión-notificación de cédulas de determinación de pagos y favorece la recaudación y fiscalización sumando esfuerzos con el Instituto Mexicano del Seguro Social para que, a través de procedimientos homogéneos y acciones únicas, se obtenga un mayor control y mejores resultados sobre las obligaciones patronales y de los trabajadores.

Con ese propósito, se establecen mecanismos para la unificación de la información correspondiente a la identificación de los datos y al registro de los movimientos de los patrones y trabajadores para la emisión conjunta de cédulas de determinación INFONAVIT-IMSS”.

5.3.2. La aplicación del convenio de colaboración celebrado entre el IMSS y el INFONAVIT para consolidar el nuevo sistema de seguridad social

Es importante mencionar que desde que entraron en vigor las modificaciones a la Ley del INFONAVIT el 1° de julio de 1997, se inició la aplicación del convenio de colaboración celebrado entre el IMSS e INFONAVIT, llamado convenio de colaboración para la afiliación, emisión, notificación, recaudación y fiscalización entre el IMSS y el INFONAVIT , firmado el 6 de agosto de 1996, con la finalidad de consolidar el nuevo sistema de seguridad social y unificar con ello la aplicación de los procesos citados, el convenio fue obtenido mediante el Sistema de Cuentas Claras del INFONAVIT con número de folio 20071698, realizada el 25 de agosto del 2007.

Entre estos últimos, destaca el Proceso de Unificación INFONAVIT-IMSS, cuyas características según Pérez (2007) son las siguientes

- 1) “Un solo proceso de afiliación.
- 2) Un solo número de afiliación.
- 3) La misma base de cotización
- 4) Una sola liquidación de cuotas.
- 5) La misma fecha de pago.
- 6) El mismo procedimiento de determinación mediante el Sistema Único de Autodeterminación *SUA*” (p.291).

Se considera que esta homologación que se logra en los procesos de fiscalización es muy importante, para simplificar el trabajo administrativo, tanto de los Institutos de seguridad social involucrados, como para los patrones, en especial, no obstante, creemos

que todavía no es suficiente para el INFONAVIT, tal y como lo veremos al final de este trabajo de investigación.

Otra cuestión importante de este convenio consiste en que vienen ambas Instituciones a intercambiar información estadística y censal relacionada con patrones y trabajadores, así como de las visitas de auditoria que practiquen, pero dejando claro que cada Instituto de seguridad social en el ejercicio de sus atribuciones en materia fiscal, llevarán a cabo los procedimientos de cobro coactivo de las cuotas y aportaciones correspondientes a las cédulas de determinación total o parcialmente no cubiertas.

5.3.3. Atribuciones del Instituto en los Reglamentos del INFONAVIT emitidos con fecha de 24 de marzo de 1998

En esta fecha de 24 de marzo de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, dos nuevos reglamentos:

- 1) El Reglamento Interior del INFONAVIT en Materia de Facultades Como Organismo Fiscal Autónomo, y
- 2) El Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del INFONAVIT y su Reglamento.

Estos reglamentos vienen a continuar con los esfuerzos para mejorar el cobro de las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda. En primer lugar, se desarrollan las normas reglamentarias que se señalan en el Reglamento Interior del INFONAVIT en Materia de Facultades Como Organismo Fiscal Autónomo. Su principal objetivo consistió en regular las facultades y competencias de sus órganos internos, toda vez que en muchas ocasiones, los juicios se perdían por parte del Instituto por no tener bien precisada las competencias.

Aclara este reglamento que el ámbito de la competencia de los Órganos, a excepción de los Delegados Regionales, y Representantes de la Dirección General, será en todo el territorio nacional.

Así mismo, se precisan las competencias y funciones de los siguientes funcionarios:

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

B) Subdirector General Jurídico y de fiscalización, previa opinión de la Subdirección general financiera, resolverá las solicitudes para el pago de aportaciones a plazo, y comunicar su resolución a las delegaciones y al Distrito Federal.

C) El Director General, el Director General Adjunto, el Subdirector General Jurídico y de fiscalización, podrán ejercer todas las facultades contenidas en el artículo 3º de este Reglamento.

D) Los Delegados Regionales, los Representantes de la Dirección General y el Coordinador del Distrito Federal, ejercerán en el ámbito de su circunscripción territorial las facultades a que se refiere el artículo 3º, excepción de la suscripción de convenios de colaboración y coordinación con las diferentes autoridades ni solicitar información relacionada con las cuentas individuales de los trabajadores.

En ausencias de los delegados o de los Representantes de la Dirección General y del Coordinador del Distrito Federal, las facultades que les correspondan se ejercerán por los jefes del área de fiscalización y de servicios jurídicos de la delegación que corresponda.

E) Gerente de Fiscalización, podrá en todo el territorio nacional ejercer las facultades contenidas en el artículo tres de este reglamento, con la excepción de suscribir convenios con las diferentes autoridades, ordenar y practicar la notificación de las resoluciones de pago en parcialidades, presentar denuncia o querrela, o promover su presentación, ante el Ministerio Público por la presunta comisión de un delito.

F) Gerente de Servicios Legales, podrá en todo el territorio nacional ejercer las siguientes facultades: ordenar y practicar la notificación de las resoluciones de pago en parcialidades, presentar denuncia o querrela, o promover su presentación, ante el Ministerio Público por la presunta comisión de un delito y certificar documentos en los que consten los actos y operaciones para su remisión a las autoridades.

En cuanto a las atribuciones de estas unidades Administrativas, el artículo 3° de este Reglamento señala las siguientes:

- I. “Determinar en caso de incumplimiento y en los términos de 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;*
- II. 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;
- III. Suscribir convenios de colaboración y coordinación con la Secretaría, el Instituto Mexicano del Seguro Social y las entidades Federativas, con el objeto de que estas autoridades, conjunta o separadamente, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, puedan ordenar y practicar visitas, auditorías e inspecciones a los patrones que no hayan cumplido con sus obligaciones derivadas de la Ley, quedando facultadas, en este caso para determinar el importe de las aportaciones patronales omitidas y de los descuentos no retenidos o no enterados o de cualquier otra obligación de carácter fiscal establecida en la Ley, o en los ordenamientos correspondientes, que les compete aplicar; así mismo podrá celebrar convenios de coordinación con la Secretaría, el Instituto Mexicano del Seguro Social y demás autoridades fiscales federales y locales, en materia estadística, censal y fiscal para el mejor desarrollo de sus funciones;
- IV. Dar trámite y notificar las liquidaciones para el cobro de las aportaciones y descuentos conjuntamente con las liquidaciones de las cotizaciones previstas en la Ley del Seguro Social, previo convenio de coordinación con el Instituto Mexicano Del Seguro Social;
- V. Notificar las resoluciones por las que se determinan 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.

- VI. Imponer a los patrones que hayan cometido infracción a las disposiciones contenidas en la Ley y sus disposiciones reglamentarias, las multas correspondientes de conformidad con lo previsto en el reglamento respectivo;
- VII. Solicitar a las entidades participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro, en los términos de las disposiciones legales aplicables y de la Ley y sus disposiciones reglamentarias, la información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de vivienda, así como de las cantidades que integran las subcuentas de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores”.

Una de las novedades es que ya no será necesario solicitar la intervención de la SHCP para que mediante el procedimiento administrativo de ejecución, cobre las aportaciones o descuentos omitidos y sus accesorios, así como solicitarle a la autoridad competente la imposición de sanciones fiscales, ahora el INFONAVIT podrá hacerlo sin estar dependiendo de las acciones de otras autoridades.

Con respecto al Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y su Reglamento, aparece como novedad el artículo 2º, fracción VIII, de este Reglamento.

Esta norma establece que la vigilancia de la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional, en la Ley Federal del Trabajo y su Reglamentos, e imponer sanciones por violaciones a las normas incluidas en la Ley del INFONAVIT, corresponde ahora a la SHCP.

Es importante mencionar, que el anterior Reglamento para la Imposición de Sanciones Administrativas por Violaciones a las Normas a la Ley del INFONAVIT y a sus Disposiciones Reglamentarias publicado el 25 de septiembre de 1984, establecía que esta función la debía realizar la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por lo que ahora, únicamente se está cambiando la competencia de esta facultad a favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero viene a confirmar la situación de sujeto activo menor que siempre ha tenido el INFONAVIT.

Otra novedad en el artículo 7º de este reglamento dice:

“Art. 7. La multa a la que el patrón se haga acreedor como consecuencia de una infracción que origina la omisión total o parcial de omisiones o el entero de los descuentos, será impuesta por el Instituto.

Lo anterior sin el perjuicio de que la *Secretaría* ejerza la facultad que la propia Ley le señala sujetándose a los establecido por el Código y su reglamento”.

En este Reglamento se permite ahora al Instituto imponer las multas correspondientes, dejando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la posibilidad de actuar en caso de ser necesario conforme a sus propias facultades.

5.3.4. El Reglamento Interior del INFONAVIT en materia de facultades como organismo fiscal autónomo de 20 de junio de 2008

Con este reglamento se abroga el reglamento interior del IFONAVIT en materia de facultades como Organismo Fiscal Autónomo, publicado en el Diario Oficial de la Federación 24 de marzo de 1998.

Las razones bajo las cuales surgió este nuevo Reglamento fueron obtenidas el 8 de octubre del 2008, mediante el Sistema de Cuentas Claras del INFONAVIT, con el No. de folio 20086245 y son las siguientes:

- a) *“Formalizar la existencia de la subdirección de recaudación fiscal.*
- b) *Identificar las autoridades que pueden ejercer facultades en materia fiscal dependientes de dicha Subdirección de Recaudación Fiscal.*
- c) *Establecer las facultades que pueden ejercer estas autoridades”.*

Al ser una de sus prioridades la formalización de la Subdirección Jurídica y de Fiscalización vemos en su artículo cuarto, que se incrementan notablemente la plantilla de esta área con 13 unidades administrativas más, que no se encuentran contenidas en la Ley del INFONAVIT, las que marco en cursivas a continuación:

- I. “El Director General,
- II. *El Subdirector General de Recaudación Fiscal.*

- III. Los Delgados Regionales y los Representantes de la Dirección General.
- IV. *El Coordinador de Fiscalización y Cobranza Fiscal*
- V. Gerente de Fiscalización,
- VI. *El Gerente Consultivo de Recaudación Fiscal;*
- VII. *El Gerente De operación y Recaudación Fiscal.*
- VIII. *El Gerente de Depuración de Créditos Fiscales.*
- IX. *El Gerente de Estudio y Control Fiscal.*
- X. *El Gerente de Cobranza Fiscal*
- XI. El Gerente de Fiscalización del Distrito Federal;
- XII. El Gerente de Servicios Legales;
- XIII. *El Subgerente de Estudio y Control Fiscal;*
- XIV. *El Subgerente de Cobranza Fiscal;*
- XV. *El Subgerente Contencioso Fiscal;*
- XVI. *Los subgerentes de Recaudación Fiscal en las Delegaciones Regionales,*
- XVII. *El Subgerente de los contencioso Laboral,*
- XVIII. *Y El Subgerente del Área Jurídica en las Delegaciones Regionales”.*

Buscando esta formalización, en mi opinión, se requiere de una estructura totalmente diferente siendo necesario separar de la Subdirección General Jurídica y de fiscalización, las funciones de fiscalización y crear para cumplir con estos medios de control, la Subdirección General de Recaudación Fiscal siendo ésta la que atienda todas las tareas que deberán llevarse a cabo.

Por otra parte, es importante mencionar que en el artículo tres se adicionan nuevas facultades, las cuales señalo a continuación:

- I. “Registrar a los patrones e inscribir a los trabajadores cuando aquellos no hayan cumplido con la obligación de registrarse e inscribirlos en los términos de Ley, y precisar su salario base de aportación.
- II. Recaudar directamente o a través de las entidades receptoras autorizadas para tal efecto, el importe de aquellos conceptos que están obligados los patrones a enterarle en su carácter de organismo fiscal autónomo.
- III. Emitir las constancias de cumplimiento de obligaciones fiscales, en materia habitacional que sean de su competencia, a los patrones que así lo soliciten.
- IV. Emitir los dictámenes que determinen la situación jurídica de los patrones respecto de sus obligaciones en materia de vivienda.
- V. Expedir las constancias de acreditación e identificación de las personan que lleven a cabo la práctica de diligencias que, en materia fiscal, se requieran;
- VI. Determinar presuntivamente las aportaciones derivadas de las obligaciones a que se refiere la fracción anterior, así como los descuentos;
- VII. Determinar y cobrar las omisiones por diferencias en aportaciones o descuentos ocasionados por errores aritméticos detectados en las declaraciones de los patrones, la actualización, los recargos y , en su caso, las multas, que correspondan por estos conceptos, así como determinar y cobrar las sanciones generadas por la falta de pago de estas diferencias;
- VIII. Imponer a los patrones que hayan cometido infracción a las disposiciones contenidas en la Ley y sus reglamentos, las multas previstas en dichos ordenamientos, con apoyo en los mismos y en lo previsto por el Código.

- IX. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de de constitución de garantía del interés fiscal; registrar esta última, así como autorizar su sustitución, cancelarlas y hacerlas efectivas cuando así procedan, en términos del Código y su Reglamento;
- X. Determinar Conforme a las disposiciones legales aplicables, la responsabilidad solidaria respecto de los créditos fiscales de su competencia, así como emitir y notificar la resolución respectiva.
- XI. Ordenar y practicar en los casos de sustitución patronal las investigaciones correspondientes, así como emitir dictámenes respectivos.
- XII. Desahogar, en los términos del Código, las consultas en materia fiscal que sobre situaciones reales y concretas presenten los patrones.
- XIII. Participar con otras autoridades en el análisis y estudio de propuestas de reformas de aquellas disposiciones legales que tengan impacto en sus actividades en su carácter de organismo fiscal autónomo y como participante en los sistemas de ahorro para el retiro.
- XIV. Registrar a los patrones e inscribir a los trabajadores cuando aquellos no hayan cumplido con la obligación de registrarse e inscribirlos en los términos de Ley, y precisar su salario base de aportación.
- XV. Recaudar directamente o a través de las entidades receptoras autorizadas para tal efecto, el importe de aquellos conceptos que están obligados los patrones a enterarle en su carácter de organismo fiscal autónomo”.

De las anteriores transcripciones, sobresalen desde el punto de vista tributario, las facultades consistentes en que el Instituto registre e inscriba a los patrones que sean omisos, así como determinar presuntivamente cuotas obrero patronal, imponer multas, determinar la responsabilidad solidaria respecto a créditos fiscales y recibir, tramitar y resolver solicitudes respecto a la garantía del interés fiscal.

Por otra parte, el 15 de agosto del 2008, es publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del INFONAVIT Y su Reglamento.

Una de los cambios que parecen trascendentales con respecto a este Reglamento, consiste en que en el contenido del artículo 2º, pues desaparece la facultad que tenía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para aplicar las multas, señalándose ahora que esta aplicación de multas será una atribución establezca en forma exclusiva a sus órganos o unidades administrativas del propio Instituto. Es decir, *tuvieron que pasar más de 35 años para que esta imposición de multas fuera realizada por el propio INFONAVIT, sin la intervención de alguna otra dependencia gubernamental.*

Estas razones que se están mencionando, se encuentran establecidas en el artículo 7º que dice:

“**Art. 7.** Corresponde al Director General, Subdirector General de Recaudación, Delegados Regionales y Representantes de la Dirección General, Coordinadores de Fiscalización, y Cobranza Fiscal, Gerente de Fiscalización, Gerente de Estudio y Control Fiscal, Gerente de Cobranza Fiscal, Gerente de Fiscalización del Distrito Federal, Subgerente de Estudio y Control Fiscal, Subgerente de Cobranza Fiscal y los Subgerentes de Recaudación Fiscal en las Delegaciones Regionales dentro de la circunscripción territorial que se les haya conferido, imponer las multas a que se refiere el presente Reglamento”

Cabe destacar que estas nuevas facultades del INFONAVIT no fueron establecidas a través de una ley, sino utilizando la facultad reglamentaria del Ejecutivo con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución.

5.3.5. Adecuación de la Estructura Interna del INFONAVIT en el Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En la Sesión Ordinaria número 96, celebrada el 28 de abril del 2009, la H. Asamblea General del INFONAVIT tomó el acuerdo número 1443, mediante el cual se aprobaron las adecuaciones al Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores, publicado en el DOF el día 29 de diciembre del 2009.

Este ordenamiento jurídico establece, de manera general, las responsabilidades y funciones del personal directivo del Instituto. Sobre el tema a discusión, destaca la creación de una nueva dependencia del INFONAVIT, nos referimos a la Subdirección General de Recaudación Fiscal.

A esta nueva Subdirección le han otorgado a través de este Estatuto las facultades siguientes;

- *La recaudación.*
- *La fiscalización.*
- *La administración de aportaciones, y*

- *La captación de recursos a través de fuentes alternas.*

Respecto a la recaudación de los recursos, deberá administrar la base de datos de patrones y trabajadores sobre el pago de las aportaciones y entero de descuentos.

Como fiscalizador, esta nueva Subdirección tiene entre sus facultades las siguientes:

- a) Ejercer las atribuciones que corresponden al INFONAVIT en su carácter de organismo fiscal autónomo.
- b) Dictaminar los créditos fiscales incobrables.
- c) Establecer la política de contratación de despachos externos que ayuden en las tareas de su competencia.
- d) Revisar y sancionar legalmente los actos de autoridad que en materia fiscal emita el INFONAVIT;
- e) Representar al INFONAVIT ante las autoridades correspondientes por los actos que realice en su carácter de organismo fiscal autónomo.
- f) Desahogar las visitas y solicitudes de información que en materia formule la Comisión de Inconformidades.
- g) Participar en los concursos mercantiles para la tutela de los créditos fiscales.
- h) Resolver sobre las solicitudes y consultas que se presenten sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales ante el INFONAVIT y diseñar e instrumentar programas de facilidades de pago a los patrones, previa autorización del Consejo de Administración.

En cuanto a la administración de aportaciones, tiene la facultad de administrar el fondo de ahorro y la subcuenta de vivienda de cada trabajador, y coordinar con las autoridades reguladoras y con los participantes de los Sistemas de ahorro para el retiro,

la elaboración, autorización y ejecución de los lineamientos y procedimientos de operación, recaudación y afectación a la subcuenta de vivienda de los trabajadores.

Además de las anteriores facultades, también tiene la tarea de captar recursos a través de fuentes financieras teniendo la facultad de realizar estudios y análisis de los mercados financieros, instrumentar alternativas para incrementar los recursos que se canalizan al programa de crédito; asegurar los recursos financieros proyectados en el Plan financiero del Infonavit, proveniente de fuentes alternas, y administrar las relaciones del Infonavit con inversionistas, agencias calificadoras y participantes en el sistema financiero. Una de sus líneas de acción es encontrar fuentes de financiamiento alternas a los CEDEVIS, menos expuestas a la volatilidad de los mercados financieros, y maximizar el alcance del Infonavit entre los inversionistas nacionales e internacionales a un costo de fondeo menor, y con ello incrementar sus metas de otorgamiento de crédito.

Es importante mencionar que esta dependencia tiene la facultad de emitir los certificados bursátiles CEDEVIS respaldados por hipotecas originadas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Los recursos provenientes de la colocación de estos certificados se deberán reinvertir en los nuevos créditos que se otorgarán a los trabajadores derechohabientes.

5.3.6. La Iniciativa de Reforma a la Ley del INFONAVIT de 10 de febrero de 2009

El 10 de febrero del 2009, se presenta por parte del Ejecutivo la Iniciativa de Decreto a través de la cual se pretende reformar y adicionar diversas disposiciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, documento en el cual el titular del Ejecutivo Federal expone lo siguiente:

“El Instituto requiere de reformas para atender con mayor eficacia a los trabajadores de bajos ingresos, con mayor eficiencia operativa y otras fuentes de financiamiento, se hacen menos necesarias las contribuciones de seguridad social para impulsar las actividades del instituto.”

Se puede observar de la anterior transcripción, que el Ejecutivo señala, entre otras necesidades, la búsqueda de otras fuentes de financiamiento diferentes a las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, y se propone:

- a) “Que los trabajadores más jóvenes y de menores ingresos puedan complementar con los recursos de la subcuenta de retiro cesantía y vejez su subcuenta de vivienda y así poder acceder a los programas de vivienda.
- b) Redistribución de la subcuenta de vivienda, con un uso flexible y eficiente de acuerdo con las necesidades que enfrente en su ciclo de vida, ya sea adquisición de vivienda, enfrentar periodos de desempleo y gozar de una pensión de retiro.
- c) Fortalecer las facultades del instituto en su función como organismo fiscal autónomo para proteger con mayor eficacia el patrimonio de los trabajadores, y
- d) Contar con los instrumentos para el manejo eficiente y prudente, consistente con la nueva estructura de financiamiento, en las que las contribuciones de seguridad social forman una parte cada vez menor de los ingresos del Instituto, que tomará forma conforme se consolide la transición demográfica en la población que atiende el Instituto y, en consecuencia, se establezca el crecimiento de la cartera del Instituto”.

Dentro de las anteriores propuestas, sobresale la de fortalecer las facultades del Instituto en su función de organismo fiscal autónomo, situación que más adelante se comenta.

También *se propone reducir gradualmente las aportaciones de vivienda del cinco al uno por ciento del salario*, siendo reasignadas paulatinamente a la subcuenta de retiro, cesantía y vejez, el 4% restante. La propuesta permitirá que el ahorro para el retiro de los trabajadores se encuentre más diversificado y sin poner en riesgo su pensión, incrementar los recursos disponibles para el enganche de su vivienda a los trabajadores más jóvenes y de bajos ingresos.

Otro punto importante de esta iniciativa es que al declararse inconstitucional las disposiciones del artículo 8° Transitorio de la Ley del INFONAVIT, que establece la facultad del trabajador de recibir en un solo pago sus aportaciones de vivienda

acumuladas hasta el tercer bimestre del 1997, abonando las subsecuentes aportaciones al sistema de pensiones, tuvo un alto costo en erogaciones judiciales por lo tanto al reformar la Ley se evitarían incurrir en ello.

Busca permitir que el Instituto, tenga la facultad de contraer obligaciones de pasivos derivados de financiamientos. De esta manera, el Instituto podría endeudarse.

Sobre este punto, Laura Itzel Castillo, entonces Secretaria de Asentamientos Humanos y Vivienda del Gobierno de México, expresó de forma clara lo siguiente: disponible desde http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_nota=79342&tabla=columa.

“La aprobación de la iniciativa calderonista significará descapitalizar drásticamente al Infonavit, ya que se le quitará 80% del ahorro de los trabajadores, además de autorizar a la dependencia endeudarse con terceros (bancos) y que la garantía del pago sea el fondo constituido por 1% de los trabajadores. Esta situación encarecería aún más el crédito, por lo que la posibilidad de obtener alguno se volvería realmente inalcanzable”

Sin embargo esta iniciativa no ha sido aprobada hasta la fecha, Por el contrario, las reformas a la Ley del Seguro Social sí fueron aprobadas, según se pudo constatar en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2696-I, jueves 12 de febrero de 2009, (2534), disponible desde <http://gaceta.diputados.gob.mx.>, en elación principalmente con el problema del Outsourcing.

5.4. El INFONAVIT debería dedicarse exclusivamente al otorgamiento de créditos para vivienda de los trabajadores y dejar su función como sujeto activo al Instituto Mexicano del Seguro Social

En puntos anteriores del presente capítulo, se demostró a través de la evolución de las facultades que se han otorgado al INFONAVIT que, si bien es un sujeto activo de la relación jurídica tributaria, ha tenido tradicionalmente serias limitaciones con respecto a sus facultades fiscales, pues desde su creación se dejó a este Instituto como una especie de *sujeto activo menor* en comparación con los demás sujetos que tienen esta naturaleza.

Esta condición ha venido a impactar de manera negativa en el cobro de las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, perjudicándose con ello, en especial a los trabajadores y en general, a la sociedad. En virtud de lo anterior, a continuación se mencionan las ideas principales de este trabajo de investigación.

5.4.1. El incremento de las atribuciones del Instituto y el proceso de unificación a través de Sistema Único de Autodeterminación, como auxilio al INFONAVIT

En páginas anteriores se ha podido constatar los esfuerzos que se han realizado, tanto en materia legislativa y reglamentaria, para otorgarle al INFONAVIT facultades plenas que le permitan cumplir debidamente con su función de sujeto activo de la relación tributaria.

En la actualidad, el Instituto cuenta ya, entre otras, con las siguientes facultades tributarias:

- Ahora tiene la posibilidad de determinar créditos fiscales.
- Cobrar y recaudar las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, así como calcular sus recargos.
- Llevar a cabo sus cobros a través de la facultad económica coactiva, sin necesidad de la intervención de otras autoridades fiscales.
- Realizar facultades de comprobación, como son la visita domiciliaria y la revisión de gabinete.
- Resolver los recursos que los contribuyentes interpongan, cuando impugnen un acto fiscal del INFONAVIT.
- Establecer en forma presuntiva el monto de las aportaciones omitidas.

- Revisar el dictamen emitido por Contador Público autorizado en materia de INFONAVIT.
- Resolver en relación con las solicitudes de prescripción y caducidad planteadas por los patrones.
- Determinar la existencia y alcance de las obligaciones que los patrones no hayan cumplido debidamente, autorizándose ahora al Instituto aplicar cualquier dato con que cuente, e inclusive, con los datos que le puedan aportar otras autoridades fiscales.
- Otra importante situación que supone viene a impactar favorablemente el cobro de sus aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, consiste en la virtual homologación de las dos bases de cotización, la del INFONAVIT y la del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Ahora también se han regulado con exactitud las facultades y competencias de sus órganos internos, y con ello evitar que, como en el pasado, los juicios se perdieran por parte del Instituto por no tener bien precisada dichas competencias.
- También puede el Instituto imponer las sanciones y multas correspondientes al patrón por omisiones en el cumplimiento, sin que por fin, tenga que intervenir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Registrar e inscribir a los patrones omisos.
- Puede también determinar ahora la responsabilidad solidaria.
- Tramitar y resolver sobre cuestiones relativas a la garantía del interés fiscal.

Como se puede observar, aunque tuvieron que pasar más de tres décadas a partir de su creación, finalmente al INFONAVIT se le han otorgado la mayoría de las facultades que tienen los demás sujetos activos de la relación tributaria, y en casi todas ya no requiere de la participación de otras autoridades administrativas y fiscales.

En este sentido, desde mi punto de vista, únicamente faltaría otorgarle al NFONAVIT la facultad para poder querellarse directamente por delitos en materia de seguridad social ante el Ministerio Público correspondiente, tal y como lo puede hacer ya desde el año 2002 el Instituto Mexicano del Seguro Social y desde siempre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo anterior basado en Cfr. Artículo 305 de la Ley del Seguro Social y artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, y Para ello, tendría que reformarse la Ley del INFONAVIT e incluir un capítulo respectivo sobre este tipo de delitos, tal y como se hizo con la reforma del año de 2001 a la Ley del Seguro Social.

También a partir de las reformas de 1997 se introducen las siguientes facultades a favor del INFONAVIT y obligaciones para patrones o dependencias gubernamentales:

- Se le otorga facultad del INFONAVIT de firmar convenios de coordinación y colaboración con los demás sujetos activos de la relación tributaria, incluso, con autoridades fiscales estatales y municipales.
- Se les obliga a todas las dependencias, tanto públicas como privadas, a proporcionar al INFONAVIT la información estadística, censal y fiscal que el Instituto les requiera.
- Se introduce también la posibilidad de que el INFONAVIT celebre convenios de coordinación con el Instituto Mexicano de Seguridad Social para que sea esta

última Institución la que determine y emita este tipo de liquidaciones y sean notificadas junto con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, lo cual viene a simplificar estos trámites.

- Se logró la vinculación de tres Instituciones responsables de la seguridad social el IMSS, INFONAVIT y el Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), aún y cuando no fue posible integrar al ISSSTE, tal y como ha quedado señalado en puntos anteriores de este trabajo de investigación.
- Se establecieron mecanismos para la unificación de la información correspondiente a la identificación de los datos y al registro de movimientos de los patrones y trabajadores, lo que permitió la emisión conjunta de células de determinación INFONAVIT-IMSS.

Además del incremento de las facultades del Instituto que anteriormente se señalan, tanto el ejecutivo, el legislativo y las autoridades del IMSS y del INFONAVIT, buscaron a partir de 1997 consolidar un nuevo sistema de seguridad social y realizar el Proceso de Unificación INFONAVIT-IMSS.

Como ya se ha mencionado, a través de este proceso se logró que existiera un solo procedimiento y número de de afiliación, la misma base de cotización, una sola liquidación de cuotas obrero-patronales, la misma fecha de pago y finalmente, el mismo procedimiento de determinación mediante el llamado Sistema Único de Autodeterminación (SUA).

Se señala que los logros que se han alcanzado a partir de esta unificación, obtenido el 15 de noviembre del 2010, en Recaudación de contribuciones y administración de cuentas individuales, el caso de México, seminario AIOS –FIAP desde

http://www.fiap.cl/p4_fiap/site/artic/20030512/asocfile/ASOCFILE0720030512142947.

ppt#533 son los siguientes:

- a) Se simplificaron los trabajos administrativos de los institutos de seguridad social, tanto del INFONAVIT, como del IMSS.
- b) También se simplifica las labores administrativas de los patrones, pues el SUA provee a éstos de las herramientas automatizadas para garantizar que la información y la suma de las cuotas y las aportaciones individuales sean procesadas con la calidad necesaria para que pueda ser individualizada, determina el pago de aportaciones extemporáneas así como diferencias ocasionadas por errores u omisiones.
- c) Como resultado de la utilización del sistema a partir de julio de 1997, el monto de lo recaudado por arriba de lo presupuestado pasó de 95.2 millones de dólares, de diciembre del 2006 a 193.5 millones a finales de diciembre de 1997, la recaudación del INFONAVIT por el simple hecho de ser realizada por el IMSS aumentó en un 60% de junio de 1997 a agosto del mismo año.

5.4.2. El INFONAVIT continúa sin cumplir debidamente con su función de sujeto activo de la relación tributaria

Hasta aquí, hemos señalado los avances legislativos y reglamentarios que se tuvieron que realizar para que el Instituto tuviera al menos, casi las mismas facultades que tienen otros sujetos activos de la relación tributaria, que sí han demostrado la capacidad de cobro de sus contribuciones, tal como es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya naturaleza jurídica es muy similar a la del INFONAVIT.

No obstante lo anterior, continuamos pensando que el INFONAVIT no tiene la capacidad de actuar como un verdadero sujeto activo de la relación tributaria, a pesar de

todas las facultades que se le han otorgado con el paso del tiempo, todo esto, en perjuicio principalmente de los trabajadores y en general, de la sociedad.

Lo anterior es así, porque el Instituto no tiene ni la infraestructura, ni los recursos humanos de que disponen los demás sujetos activos, y *como consecuencia no tiene la capacidad para actuar como un sujeto activo exitoso que cumpla debidamente con la recaudación* de sus aportaciones de seguridad social en materia de vivienda.

Con la finalidad de demostrar esta afirmación, que constituye la hipótesis medular de este trabajo de investigación, a continuación se precisan las siguientes cuestiones:

A) En primer lugar, la diferencia de personal que se dedica a la recaudación de aportaciones de seguridad social entre el INFONAVIT y el IMSS es abismal.

Basta con realizar una simple comparación entre el número de personal que conforma la plantilla de la Subdirección General de Recaudación Fiscal del INFONAVIT, que en total son 175 trabajadores, información obtenida mediante el Sistema de Cuentas Claras del INFONAVIT con número de folio 20102907, realizada 20 de octubre del 2010, atendida por la Unidad de Enlace del INFONAVIT, con el personal que labora en la Dirección de Incorporación y Recaudación del Instituto Mexicano del Seguro Social, que en total son 18,819 obtenida el 25 de octubre del 2010 desde información de Magnitud de los servicios personales del personal activo <http://www.imss.gob.mx/NR/ronlyres/591037E3-DFAA-4295-BED1>

F9BF4DDDC2/0/cap1_2010. Es decir, existe una diferencia 99.07% de diferencia entre ambas instituciones.

B) La nueva estructura perjudica y van a dar seguimiento únicamente a través del escritorio.

C) El Instituto continúa requiriendo del apoyo y coordinación de otros sujetos activos, en especial del Instituto Mexicano del Seguro Social, conforme a los siguientes datos que confirman esta aseveración:

- 1) El IMSS, le cobra al INFONAVIT por concepto de servicio de emisión de las cédulas de liquidación a los patrones, la cantidad de \$4.25 pesos por cotizante. Información solicitada ante el Instituto Mexicano del Seguro Social a través del INFOMEX Gobierno Federal, con número de folio 0064101174910, realizada 21 de julio del 2010.
- 2) En este sentido, se señala que el INFONAVIT dentro de su Presupuesto de Ingresos y Egresos de 2010, tiene contemplado un presupuesto base de \$544.4 millones de pesos para cubrir los servicios del IMSS, por la emisión y notificación de las liquidaciones para el cobro de las aportaciones del 5% y descuentos a los trabajadores por concepto de amortización de créditos, así como por las liquidaciones de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, Es importante mencionar que la cantidad de \$544.4 millones de pesos que se señalan con anterioridad, representa un incremento con relación a lo autorizado en 2009, del 5.8% equivalente a \$29.9 millones de pesos, *presupuesto de ingresos y egresos 2010*, obtenido el 10 de noviembre 2010 desde www.infonavit.gob.mx.
- 3) También el INFONAVIT recibe el apoyo del IMSS para llevar a cabo facultades de comprobación y para la fiscalización tiene un presupuesto base de \$155.9 millones, y en caso de requerirse, un presupuesto complementario de 6.7 millones de pesos, para un gasto total de \$162.6 millones. *presupuesto de*

ingresos y egresos 2010, obtenido el 10 de noviembre 2010 desde www.infonavit.gob.mx.

- 4) D) Es importante mencionar que esta dependencia del INFONAVIT con respecto del Instituto Mexicano del Seguro Social genera otro tipo de problemas, como es el caso de que el Sistema Único de Autodeterminación (SUA), no proporciona los datos de calidad requeridos para el INFONAVIT.

El antecedente de esta problemática se inicia cuando el INFONAVIT consideró necesario contar con un diagnóstico independiente de la situación operativa y financiera del Instituto, con la finalidad de contar con datos de calidad y con la oportunidad requerida, de los movimientos de afiliación de trabajadores y patrones que le provee el IMSS. Para ello, presentó un proyecto a las autoridades del IMSS.

Este modelo presentado por el INFONAVIT se llamó “Macro Concepto de Recaudación Fiscal INFONAVIT-IMSS, mismo que fue formulado por la Consultoría Mckinsey & Co., la cual realizó el estudio para conocer la eficiencia del Sistema Único de Autodeterminación (SUA), en relación con las necesidades del INFONAVIT, así como los procesos de origen del crédito, recuperación de cartera, y el proceso de recaudación fiscal.

Los resultados de este estudio establecen que el INFONAVIT contaba con un nivel de desempeño alto, no obstante, la dependencia que se tiene IMSS en la determinación del pago, así como la oportunidad con la que se recibe la información y los recursos del mismo. Sin embargo, determinó lo siguiente según Macro Concepto de Recaudación Fiscal Infonavit-IMSS obtenido el 20 agosto del 2010 desde <http://bitacoragestion.infonavit.org.mx/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.portal.navigation.portallauncher.anonymous>.

- a) “Recomendó la mejora de los procesos compartidos con el IMSS.
- b) El desarrollo de un sistema de pago en línea.
- c) Calibrar los criterios de originación del crédito, privilegiando aun más la relación laboral.
- d) Fortalecer el proceso de cobranza fuera de nomina.
- e) Desarrollar un seguro de protección de pagos que cubra la morosidad que se genere como consecuencia de la identificación no oportuna de la pérdida de la relación laboral.
- f) Y por último explorar la alternativa de que sea el INFONAVIT quien determine el pago y envíe las facturas en línea a los patrones”.

De las anteriores propuestas del estudio, se puede observar que en el inciso e) se recomienda como una alternativa, que sea el propio INFONAVIT quien determine el pago y envío de las facturas en línea a los patrones, situación que desde mi punto de vista, y por mi experiencia personal, considero que no es viable, porque como ya se ha mencionado, el Instituto no cuenta con el número de personal, ni la experiencia, ni la estructura para realizar una tarea de esta envergadura.

Es más, el propio estudio realizado señala que el Instituto Mexicano del Seguro Social realiza bien su tarea de cobranza, pues el patrón le da prioridad al pago de cuotas de seguridad social, sabe que en poco tiempo estará recibiendo la solicitud de pago acompañada de sus accesorios, así como también cuenta con un equipo de auditores y notificadores para realizar este trabajo. Por eso consultora Mckinsey & Co. lo calificó como un servicio con *un nivel de desempeño alto* según el estudio de Macro Concepto de Recaudación Fiscal Infonavit-IMSS .

El proyecto realizado por Mckinsey & Company fue analizado con el propósito de verificar su viabilidad técnica, financiera e institucional. El proyecto asume el desarrollo de los siguientes puntos:

- Eficientar la administración de la base de datos de empresas y trabajadores.
- Dar servicios a la base de datos de empresas y trabajadores.

- Facilitar los procesos de afiliación, emisión y evolución de la herramienta de recaudación.

En el desarrollo del planteamiento se asumió que tanto el INFONAVIT como el IMSS:

- Interactúan como socios de negocio.
- Cuentan con una base de datos común, de alta calidad, oportunidad confiabilidad, relativa a patrones y trabajadores.
- Ambas instituciones están interesadas en mejorar el servicio que proporcionan a sus derechohabientes y usuarios.

Con estos resultados, de entre los que destaca el de convenir mejoras en procesos con el Instituto Mexicano del Seguro Social para beneficio de ambas Instituciones, el Instituto solicitó el apoyo al IMSS para que se realizaran modificaciones al SUA, y de esta manera, se adaptara a las necesidades del INFONAVIT, sin embargo, el IMSS se negó a cumplir con esta solicitud, arguyendo que tiene “... *restricciones legales y sindicales que a corto plazo le impiden considerar el modelo propuesto por el INFONAVIT*”.

Se solicitó al INFONAVIT me diera a conocer las restricciones legales y sindicales que le impidieron al IMSS considerar la propuesta del proyecto llamado “Macro concepto de Recaudación Fiscal INFONAVIT-IMSS” mediante la Sistema de Cuentas Claras del INFONAVIT con número de folio 20097657, atendida el 7 de enero del 2010, por la Unidad de Enlace del INFONAVIT, contestando lo siguiente:

“Sobre el particular señalo a usted la imposibilidad de atender su petición, dado que, si bien el Infonavit presentó e impulsó el proyecto mencionado, no entró en detalle de las restricciones legales y sindicales argumentadas por el IMSS, dando por aceptadas dichas restricciones”

Como se constata, la respuesta no es satisfactoria, puesto que no permite conocer cuáles fueron estas restricciones legales y sindicales, no obstante, se supone que se trata de las limitantes que tiene el IMSS en la contratación de personal de confianza.

La alternativa que busca el INFONAVIT por el momento, que no le cause un alto costo es:

- Firmar un nuevo convenio con el IMSS que garantice la calidad y oportunidad de la información para mejorar el servicio a patrones y trabajadores.
- Realizar el diagnóstico de la autonomía operativa del INFONAVIT, con el propósito de establecer acciones y proyectos para mejorar la operación actual.

Por otra parte, es de mencionarse que uno de los aspectos que vienen a incrementar la dependencia del Instituto con el IMSS, consiste en que PROCESAR le envía primero al IMSS los datos relativos de registro, traspasos, y recaudación de las AFORES, y éste después se las envía al INFONAVIT, causando con esto un retraso en la información necesaria para constatar el cumplimiento del pago de las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda. Procesar es el controlador central del modelo operativo mexicano, y se encarga de concentrar la información de la recaudación de las aportaciones y distribuirla a las AFORES, reporta semanalmente al Instituto Mexicano del Seguro Social, los pagos patronales recibidos y el Instituto se encarga de requerir a los empleadores. Situación que no ocurre con el INFONAVIT, es aquí donde se requiere mejorar la eficiencia, oportunidad y calidad de sus procesos de recaudación, como lo señala *bitácora 2007-2012 del macroconcepto de recaudación fiscal*. Obtenido el 20 de diciembre del 2010 desde www.INFONAVIT, que contiene lo siguiente:

- a) “Bimestralmente se reciben de unos ocho millones de movimientos afiliatorios, de los cuales 1.4 millones (17%) tienen atraso.

- b) Afectan la eficiencia de los procesos de administración de cartera y cobranza que permiten disminuir la cartera vencida.
- c) Generan actos de molestia a los acreditados por cobros no procedentes al tener una relación laboral vigente no actualizada.
- d) Son base para actualizar la historia laboral que es determinante para el proceso de precalificación y trámite de crédito”.

Las repercusiones de las carencias en su sistema se señalan en *el libro completo de la Bitácora de Gestión del INFONAVIT*. Obtenido el 20 de diciembre del 2010 desde <http://bitacoragestion.infonavit.org.mx/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.portal.navigation.portallauncher.anonymous>, cuando menciona que ésta forma de operar, ocasiona que se presenten diferencias en los procesos de recaudación fiscal, dan pie a acciones no válidas de cobranza fiscal, ocasionando actos de molestia a empresarios generando costos innecesarios al Instituto, no hay eficiencia en los procesos, las diferencias de los grandes contribuyentes representan un 2% que terminan en una aclaración sin pago. La aplicación de pagos se vuelve lenta *más de quince días* por el tiempo que tarda PROCESAR en analizar la información del SUA.

Existe un sentimiento por parte de los trabajadores en el sentido de que el Instituto no cobra debidamente las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda. Esto se ejemplifica debidamente con la tesis que a continuación se transcribe, en relación a un juicio iniciado por un trabajador, que buscaba cobrar de manera directa las aportaciones que el INFONAVIT no cobraba. Desafortunadamente para el trabajador, que se supone es el beneficiario de éstas, los tribunales federales señalaron de manera muy clara que el único que puede cobrar estas aportaciones es el Instituto y no el trabajador de forma directa, toda vez que estas aportaciones son contribuciones de carácter fiscal.

Es decir, a pesar de la insatisfacción de los trabajadores con respecto a la falta de cobro debido de estas aportaciones, el único que puede cobrarlas desafortunadamente es el INFONAVIT, tal y como lo señala la Tesis que se encuentra ubicada en el Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: I.3o.T. 29 L, Materia Laboral, Tesis Aislada, Mayo de 1996, p. 644, No. de Registro: 202435.

"INFONAVIT. APORTACIONES AL, POR SER APORTACIONES DE CARACTER FISCAL, EL UNICO FACULTADO PARA RECLAMAR SU PAGO ES DICHO INSTITUTO.- 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"*
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.

Lo que es peor, *está requiriendo la contratación de despachos privados y auditores externos*, que es un gasto que podría ahorrarse si pudiera el Instituto cumplir debidamente con sus obligaciones recaudatorias, lo anterior se señala en su *Bitácora de transparencia*. Obtenido el 15 de noviembre del 2010 desde <http://bitacoragestion.infonavit.org.mx/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.portal.navigation.portallauncher.anonymous>.

Con respecto a estos temas, ya se había comentado que anteriormente era el Departamento de Verificación el que se encargaba, entre otras cosas, de hacer la cobranza, tanto de la Cartera de Trabajadores Acreditados a los que se les había otorgado un crédito para vivienda, como de las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, lo cual venía a constituir un labor sumamente difícil de cumplir debido a la poca cantidad de trabajadores del INFONAVIT para estos menesteres.

En otras palabras, ahora que el INFONAVIT cuenta prácticamente con las mismas facultades de los demás sujetos activos, y que por lo tanto, se supone que puede hacer por sí mismo el trabajo de un sujeto activo de la relación tributaria, está contratando para hacer las labores de fiscalización a despachos privados, y hasta fines del año pasado, tenía contratados 18 despachos formalizados contractualmente, con la finalidad de *apoyar las actividades de fiscalización, formalizados contractualmente*, tal como fue informado en atención a la solicitud de Información con No. de Folio 20102907, emitida con fecha 20 de octubre de 2010, presentada ante la Unión de Enlace del INFONAVIT, en el sitio de transparencia “INFONAVIT-Cuentas Claras desde www.infonavit.org.mx.

Todo esto comenzó, al no contar con personal para realizar las tareas de fiscalización, pues se llevó a cabo una liquidación del personal que por servicios profesionales realizaba esta tarea en el 2002, dejando pendiente el programa de auditorías directas, decidiendo contratar despachos externos, que le permitieran sustituir los costos fijos de una plantilla de personal, por costos variables al pagar a los despachos por acción ejecutada.

Sin embargo, el Instituto se enfrentó a otro problema más en relación con la cobranza fiscal, pues no se le daba seguimiento correcto por parte de su personal, y supuestamente por esta razón, se contrataron más despachos externos, su *proyecto de*

Nueva cobranza Fiscal Integral en el año 2005, éste proyecto contemplaba la realización de los siguientes servicios:

- Notificación personal de adeudos fiscales.
- Aplicación del procedimiento administrativo de ejecución hasta la etapa de remate de bienes embargados o intervención de la caja de negociaciones embargadas.
- Formación de expediente para la determinación de omisiones o la conclusión de los procedimientos de cobro coactivo.

En este sentido, se firmaron catorce contratos para realizar estas actividades, asignando un presupuesto para la Gerencia de Fiscalización por el ejercicio del 2006 de \$ 128,999,965.51.

5.4.3. El INFONAVIT debe concentrarse en su función principal y dejar al Instituto Mexicano del Seguro Social cobrar las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda

Finalmente, se hace referencia al punto medular de la falla que tiene el INFONAVIT como sujeto activo de la relación tributaria, y que consiste, desde mi punto de vista, en el incumplimiento de sus obligaciones de cobro oportuno de las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, a pesar de los esfuerzos que se han venido haciendo en este sentido.

Es importante mencionar que diferentes autoridades del Instituto han señalado grandes avances en el tema de la fiscalización. Como ejemplo de lo anterior, se citan los siguientes:

a) En el Plan Financiero 2010-2014 de INFONAVIT, se señala que el Instituto recaudó el 91% de las aportaciones obrero-patronales y amortizaciones, se ejercieron acciones de fiscalización para gestionar el cobro de los importes que correspondan a los derechos de los trabajadores, lo anterior lo señala el *PLAN FINANCIERO 2010-2014, 2.1.3. Recaudación fiscal*, desde <http://informavit.infonavit.org.mx/spip.php?article745>

b) En el *Foro de Especialistas de Seguridad Social*, celebrado en la ciudad de México en junio del año de 2010, el Lic. Benjamin Ramírez García, Gerente Sr. Tlalnepantla, Estado de México, del INFONAVIT, mencionó los siguientes datos:

- Administra información de más de 15 millones de trabajadores activos.
- Administra información de más de 839,000 empresas.
- Realiza al año más de 3,000 intervenciones de cuentas.
- Realiza al año más de 580,000 notificaciones de créditos fiscales.
- Registra al bimestre, en promedio, 379,000 movimientos afiliatorios de patrones.
- Registra al bimestre, en promedio, 14 millones de movimientos afiliatorios de trabajadores.
- Ingresa al año más de 92,000 millones de pesos por recaudación y 6,300 millones de pesos por fiscalización.

A pesar de lo anteriormente mencionado, surge la duda con respecto a estos datos, por mi experiencia laboral en el Instituto por más de 13 años y la falta de personal, e inclusive, es de llamar la atención en este sentido que ante la negativa del IMSS a firmar un convenio para trabajar de forma conjunta en lo relativo a la fiscalización y cobranza coactiva, que ya se ha comentado con anterioridad, el INFONAVIT comenzó a contratar despachos externos en sustitución del personal que por honorarios estaban adscritos a las

diferentes áreas de fiscalización, señalado en *Programa Nacional de Fiscalización, Bitácora 2001-2006*. Obtenido el 20 de agosto del 2010 desde <http://informavit.infonavit.org.mx>.

Lo anterior, se corrobora perfectamente con lo señalado por la entonces Jefe del área Jurídica del INFONAVIT la Lic. María de la Paloma Ferrer Guerra en Querétaro, durante el XIII Congreso Nacional de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, celebrado del 7 al 9 de mayo del 2010, en el que se citó en medularmente lo siguiente:

“Por su parte el Instituto *esta tratando de cambiar la antigua cultura tributaria, donde la presencia fiscalizadora era poco exigible o en ocasiones inexistente, pagaban los patrones que querían y los que no*, esperaban una notificación del Instituto que nunca llegaba. Incluso entre los empleadores (patrones) existía la siguiente consigna: ‘Paga inmediatamente tus obligaciones con el SAT, las del IMSS son urgentes porque te las exigirán en muy poco tiempo, las del INFONAVIT, ni cuenta se dan de que las debes’”.

En lo personal, me resulta muy esclarecedora esta afirmación, dicha para el público en general, puesto que se reconoce, en pleno año 2010, la necesidad de cambiar la *antigua cultura tributaria*, consistente en que los patrones tenían la visión de pagar primero otros tributos, antes que al INFONAVIT. De ahí esa forma de decirlo: “*paga inmediatamente tus obligaciones con el SAT, las del IMSS son urgentes porque te las exigirán en muy poco tiempo*”, y lo que es más contundente: “*las del INFONAVIT, ni cuenta se dan de que las debes*”.

Esta especie de vox populi que los funcionarios del Instituto mencionan, no es otra cosa que el reconocimiento de las dificultades que ha tenido el INFONAVIT desde su creación para realizar debidamente el cobro de las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda. Sin embargo, se enfatiza que este reconocimiento se da en pleno año 2010, es decir, cuarenta años después de la creación del Instituto, lo que evidencia sin duda, *el fracaso del INFONAVIT como sujeto activo de la relación jurídica tributaria*.

CONCLUSIONES

En virtud de todo lo anteriormente señalado, y toda vez que ha quedado debidamente demostrada la hipótesis consistente en que el INFONAVIT no cumple debidamente como sujeto activo de la relación tributaria, en detrimento no solo del trabajador, sino de toda la sociedad en su conjunto, realizo la siguiente propuesta:

A. Que el INFONAVIT deje de ser sujeto activo de la relación tributaria, y que retome en exclusiva su función para la que fue creado, otorgar créditos a los trabajadores para que estos puedan acceder a una vivienda digna y decorosa, es decir, que el Instituto regrese a cumplir con su función social.

B. Que sea el Instituto Mexicano del Seguro Social sea quien realice el cobro total de las aportaciones de seguridad social, incluyendo las aportaciones en materia de vivienda.

C. Que se le faculte al Instituto Mexicano del Seguro Social para realizar este tipo de cobros, así como la fiscalización y la determinación de los créditos fiscales, y en general todas las capacidades que sean necesarias para que éste ente pueda cobrar debidamente también las aportaciones de seguridad social en materia de vivienda, lo cual se hará de manera exitosa, tal y como lo ha venido haciendo con sus propias aportaciones de seguridad social.

Es importante mencionar, que el Instituto Mexicano del Seguro Social no tendrá ninguna dificultad para llevar a cabo estas tareas, puesto que ya cuenta con la información, la estructura, el personal, la experiencia, el sistema para hacer esta tarea debidamente, sin que se le exija mayores esfuerzos administrativos, toda vez que seguirá cobrando las mismas aportaciones de seguridad social, y únicamente agregará el cobro

de las aportaciones en materia de vivienda, que ahora ya tienen las mismas características, inclusive, la misma base de cotización.

En otras palabras, dejar al IMSS esta tarea tiene las siguientes ventajas

- El Mexicano del Seguro Social, cuenta con la estructura.
- Tienen la plantilla de personal con la experiencia y la capacitación.
- Ya no requiere invertir en sistema, cuenta con el sistema único de autodeterminación, sistema que emite la factura para el pago de las aportaciones.
- Dejara de desviar recursos en acciones que concluyen con una aclaración de pago.
- Los servidores públicos que ocupan los puestos de la Subdirección General de Recaudación Fiscal del INFONAVIT revisarán desde su escritorio, el Instituto Mexicano de Seguro Social no.
- El personal de los despachos externos no se involucrara con la responsabilidad que lo hace el personal del IMSS.
- Presupuesto asignado para cubrir servicios de emisión y notificación de las liquidaciones para el cobro del 5% al IMSS son \$ 544.4 millones mas 162.6 millones para las acciones de fiscalización, mas 374.3 millones para atender todas las acciones y estrategias de cobranza y recuperación de cartera, si se integran estos dos organismos, el beneficio para el INFONAVIT se ampliará a su recuperación de cartera.

BIBLIOGRAFIA

Armienta, Gonzalo. (1977). *El Proceso Tributario en el Derecho Tributario*. Textos Universitarios, primera edición Mayo.

Acosta Romero, Miguel. (2004). *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Decimoséptima Edición actualizada, México

Arriola Vizcaíno, Adolfo. (1997). *Derecho Fiscal*, Editorial Themis, Reimpresión de la décima segunda impresión.

Buen Lozano, Néstor. (1985). *Derecho del Trabajo*, 6ª edición, México, Porrúa.

Cueva, Mario. (1949). *Derecho Mexicano del Trabajo*, tercera edición, México Porrúa.

Cruz Gómez, Javier. (2007) *Elementos de Derecho Fiscal*, Universidad Autónoma de Querétaro, Primera Edición.

Diep Diep, Daniel. (1999) *Fiscalística*, 2ª edición, Ed. PAC, México.

Delgadillo, Luis Humberto. (2003) *Principios de Derecho Tributario*. 4ª edición, Ed. Limusa Noriega Editores, México.

De la Garza, Sergio Francisco. (1990) *Derecho Financiero Mexicano*, décima sexta edición, Ed. Porrúa México.

García Cruz, Miguel. (1962). *Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social*, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México

Giulanni Fonrouge, Carlos M. (1976) *Derecho Financiero*. Ediciones De Palma Buenos Aires, Argentina,

La Ampliación de Atribuciones del Municipio en la Potestad Tributaria Municipal, Revista Estudios de la Ciénega, Transdisciplinary Journal for Development, Año 10, No. 19.

Margain Manutou, Emilio. (1979) *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 5ª. Edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.

Martínez Morales, Rafael. (1994) *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Colección de Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, Avelar Ediciones, México.

Massot L, Ma Luisa. (1996). *Alternativas de Reforma de la Seguridad Social*, 1ª edición, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y Fundación Friedrich Ebert, México.

Pérez Chávez y Fol Olguín. (2007) *Taller de prácticas laborales y de Seguridad Social*, 3era Edición, Ed. Tax Editores Unidos, México.

Quintanilla Valtierra, Jesús y Rojas Yañez, Jorge. (1994) *Derecho Tributario Mexicano*, 2ª Edición, Ed. Trillas, México.

Rodríguez Lobato, Raúl. (1986). *Derecho Fiscal*. Segunda Edición, Ed. Harla, México.

Sommers Harold, M. (1970). *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*. Tercera Reimpresión: Fondo de Cultura Económica, México.

Informe presidencial de la SCJN, 1970. Presidencia, pagina 304, R 4547/67, Carlos Delgado Andrade, U de 17 votos. Ponente: Mtro. Carlos del Río Rodríguez.

Informe presidencial de la SCJN. 1972., Presidencia, p.263 verse ejecutorias citadas en nota 97 por S. Francisco de la Garza pagina. 367.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: II, Septiembre de 1995, Tesis: P/J. 18/95, página: 62

.Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: P./J. 136/2005, p. 2061-2062,

Ruiz, Moreno Ángel Guillermo.(2001). “Nuevo Derecho de la Seguridad Social”, quinta edición, Editorial Porrúa, México.

Sánchez Aceves, J. Arturo.(2003) *.El SAR y la Nueva Posibilidad de Invertir los Fondos de los Trabajadores en el Extranjero*”, Revista Estudios de la Ciénega, Año 4, Núm. 7.

Sánchez Míreles, Rómulo (1961) “El movimiento burocrático” México, 50 años de revolución, México, Fondo de Cultura Económico.

Trueba Urbina, Alberto. (1967) *El nuevo Artículo 123* segunda edición, Ed. Porrúa, México.

Trueba Urbina Alberto. (1978).*Derecho Social Mexicano*. Primera Edición, Ed. Porrúa, México.

Bibliografía Electrónica:

Cosío Villegas, Daniel. (1957). *Historia moderna de México*, México, Hermes.

Barajas Montes de Oca, Santiago. La Vivienda Como Prestación Social”
www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1766

<http://www.infonavit.org.mx>

<http://www.jornada.unam.mx/2007/07/22/index.php?section=politica&article=011n1pol>