

EL INFONAVIT, ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO

Salvador VILLASEÑOR

SUMARIO: I. Introducción. II. Evolución de la seguridad social. La Edad Media. III. La Revolución Industrial. Tiempos modernos. IV. México. V. Doctrina. VI. Marco jurídico. Evolución de la fiscalidad en las aportaciones de la seguridad social. VII. La fiscalidad en INFONAVIT. VIII. Las aportaciones en el Código Fiscal de la Federación. IX. Reglamento Interior del INFONAVIT en materia de facultades, como organismo fiscal autónomo. X. La acción del INFONAVIT en la sociedad.

I. INTRODUCCIÓN

Hablar del INFONAVIT, como organismo fiscal autónomo, implica necesariamente el estudio previo de las aportaciones de seguridad social, sin las cuales definitivamente éste perdería su carácter de tal. Esto es, independientemente de todos los demás enfoques a través de los cuales se puede llevar a cabo el estudio del INFONAVIT, precisamente por el ejercicio de la facultad que tiene de cobrar las aportaciones, los abonos para la amortización de créditos otorgados, así como del 1% de mantenimiento, conceptos que tienen el carácter de fiscales una vez que se ha hecho su determinación previa al cobro, es como resulta indispensable para el INFONAVIT elevarlo a la categoría de organismo fiscal autónomo.

Pero si bien actualmente se encuentran perfectamente definidas las aportaciones de seguridad social, esto no fue así originalmente, ya que en un principio, incluso se les llegó a calificar de títulos ejecutivos mercantiles, con lo cual, para hacerlas efectivas, la autoridad fiscal (IMSS) tenía serias dificultades, en tanto que debía acudir a los tribunales civiles a demandar, de los patrones obligados, el pago de las mismas, desarrollando juicios que se podían extender por varios años.

Dicho de otra manera, uno de los protagonistas de nuestro tema lo es la seguridad social, que según la OIT (Oficina Internacional del

Trabajo), tiene por objeto: "Contrarrestar la ciega injusticia de la naturaleza y de las actividades económicas por medio de una justicia racional y organizada [...]". Ésta se concibe como un mecanismo destinado a:

Proteger a los asalariados, es decir, a las personas que se hallan más expuestas a caer en la indigencia, en particular a los trabajadores de las fábricas, debido a la inseguridad del empleo, al hecho de que no poseen bienes ni ahorros y a lo incierto que resulta que puedan obtener ayuda de otros miembros de la familia o amigos.

Ésta tiene un costo, que para la OIT está constituido por: "La cantidad necesaria para pagar las prestaciones y los gastos de administración [...]". Para financiar estos gastos existen dos procedimientos: "Pueden ser pagados por impuestos o descansar únicamente en las aportaciones de los obligados".

Esta idea es ratificada por la aparición en México, de instituciones como el IMSS y el INFONAVIT, cuyo elemento esencial es la seguridad social en donde la aportación que se paga forma un fondo común; uno para todos, y todos para uno.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores fue concebido como un mecanismo destinado a dotar a los asalariados, de viviendas propias, que de otra forma les sería imposible adquirir, y donde las aportaciones que entrega el patrón al Instituto, son el mecanismo primario de financiamiento a través del cual se concreta la prestación que éste otorga a los trabajadores.

Este tema de la seguridad social y su fiscalidad, para efecto de su mayor comprensión, es necesario enfocarlo primeramente a través de su evolución socio-histórica-política, a fin de penetrar las razones y motivaciones que hicieron ineluctable su implantación en el proceso de desarrollo social y económico de México.

II. EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LA EDAD MEDIA

El análisis de algunos de los rasgos de la Edad Media, puede parecer fuera de contexto en esta plática, pero es importante señalarlo, porque en este periodo tiene lugar el surgimiento de los gremios, los cuales, mediante formas de organización mutuales, se convierten en el eje más dinámico y progresista de la economía medieval y, como tales,

constituyen el antecedente histórico premoderno de los sistemas de seguridad social.

Como no es el propósito aquí de seguir paso a paso la secuencia de estos acontecimientos, se señala a manera de evidencia, cómo un régimen basado en la mutualidad propició la integración y el surgimiento de los estados nacionales y, sobre todo, logró el desarrollo de nuevas fuerzas sociales y económicas, que en la apertura de la época moderna y con el descubrimiento de América, estuvieron listas para aprovechar, en forma madura y consecuente, las ventajas que esta coyuntura ponía al alcance, y evolucionar hacia ese nuevo modo de producción que fue el capitalismo.

III. LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL. TIEMPOS MODERNOS

Adam Smith, en su investigación sobre la *Naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, publicada en 1776, señala:

proscritos enteramente todos los sistemas de preferencia o de restricciones, no queda sino lo sencillo y lo obvio de la libertad natural, que se establece espontáneamente y por sus propios méritos. Todo hombre, con tal que no viole las leyes de la justicia, debe quedar en perfecta libertad para perseguir su propio interés como le plazca [...]

Establece para el soberano tres deberes:

el primero, defender a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes; el segundo, proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad, de la violencia y opresión que pudiera ser víctima por parte de otros individuos... , y tercero, la de erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no pueden interesar a un individuo [...]

Así, proclamado el nuevo evangelio de la iniciativa y libertad individuales, de la confianza en el despegue espontáneo de las fuerzas del mercado, y en la "mano invisible", que armonizaría el interés privado con el público, la nueva burguesía industrial se lanza a la conquista del mundo. En esta etapa inicial encontramos un periodo de acumulación, con gran empobrecimiento de las masas y el consiguiente florecimiento de ideales anarquistas y socialistas, como reacción a la explotación des-

piadada de las clases obreras. La concentración de los obreros en centros fabriles, en condiciones de dureza de trabajo y largas jornadas, propiciaron la organización de éstos, y arrancaron las primeras regulaciones en materia de trabajo, lo cual ocurrió en Inglaterra, desde 1802 hasta 1833, que aunque no se aplicaron de inmediato, fueron el primer antecedente.

Poco a poco, y como consecuencia del grado de organización alcanzado por la clase obrera, permea la conciencia de la responsabilidad del Estado, en la protección de los miembros desvalidos de la comunidad, y ello arrancó las primeras leyes en esta materia, que fueron expedidas por el canciller de Alemania, Otto von Bismarck, quien el 13 de julio de 1883 promulgó la ley que estableció el seguro de enfermedades; posteriormente legisló sobre accidentes de trabajo y sobre invalidez y vejez. Esto requirió, por supuesto, el uso de la finanza pública a efecto de recaudar los fondos requeridos y encauzarlos de acuerdo con las finalidades conformadas.

IV. MÉXICO

El desarrollo del capitalismo se inicia de hecho durante la dictadura de Porfirio Díaz, en cuyo largo gobierno progresa al ritmo de la expansión de los ferrocarriles, lo cual hace que regiones antes incomunicadas tengan contacto entre sí, y se borre el aislamiento. Pero el porfirismo se olvidó del hombre, reprimió severamente todo brote de inquietud social y provocó la Revolución.

La Revolución mexicana es fundamental en nuestro estudio, porque durante ella, a través de ella, y como repercusión de ella, tuvieron lugar una serie de intentos legislativos de carácter social, tendientes a favorecer y proteger a las grandes mayorías de desposeídos.

Esta marejada de actos legislativos de carácter marcadamente social, se inicia en Aguascalientes, a partir del 8 de agosto de 1914; pasa por diversos estados de la República, donde todos, unos más, otros menos, legislan en favor de los marginados. El pináculo de esta obra es la Ley del Trabajo, expedida el 11 de diciembre de 1915 por el estado de Yucatán, bajo el gobierno del general Salvador Alvarado. Entre los considerandos de dicha ley se establece:

Nadie tiene derecho a lo superfluo mientras los que trabajen carecen de lo indispensable [...]

Nivelar las clases es la única manera de establecer el equilibrio de entidades que siempre se han mantenido en pugna, determinante esencial de los conflictos habidos entre el capital y el trabajo [...]

Toca a los de abajo hacer las leyes, entendido que, más cuerdos que los de arriba, no atacarán sistemáticamente a sus opositores, sino que los obligarán a humanizarse [...]

Esta ley, al establecer la jornada de ocho horas, el descanso dominical; la reglamentación del trabajo de las mujeres, de asociaciones, contratos colectivos, huelgas, condiciones de higiene, seguridad y accidentes de trabajo; al crear las juntas de conciliación y el Tribunal de Arbitraje, fue el antecedente directo del artículo 123 constitucional que, a su vez, es la fuente y base de toda la legislación en materia de seguridad social, actualmente vigente.

La Constitución de 1917, en las fracciones XII y XXIX, del artículo 123, apartado A, conforma las bases de las leyes del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, lo que ocasiona, junto con la crisis de 1920-1930, que el Estado tenga una más decisiva intervención en la economía, para convertirse en corrector de los desequilibrios y celoso vigilante de la estabilidad en el proceso económico y social.

Como consecuencia de lo anterior, el Estado deja a un lado su papel marginal de mero espectador, y se convierte en uno de los sujetos activos de la economía, mediante la utilización de la política fiscal para la consecución de fines cada vez más amplios de seguridad social, con objeto de corregir desajustes lacerantes y lograr una mejor nivelación y distribución del ingreso entre los distintos sectores de la sociedad. En este contexto nacieron el Instituto Mexicano del Seguro Social, el 15 de enero de 1943, y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el 1º de mayo de 1972.

V. DOCTRINA

Si bien el IMSS y el INFONAVIT surgen en México a partir de las fechas antes señaladas, lo cierto es que sus antecedentes en otros países se remontan a los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, en donde varios tratadistas iniciaron el estudio de aquellas contribuciones con fines económicos y sociales, que se denominaron, de manera genérica, "contribuciones parafiscales".

Estos autores, entre los que podemos citar a Morselli, Sáinz de Bujanda, Trotabas, coinciden en considerar que las cantidades así obtenidas, se excluyen del total de las percepciones que el Estado debe recibir para el cumplimiento de sus fines y que, por el contrario, más bien pueden asimilarse a la de una cuota que por solidaridad y con fines sociales se entregan a los entes encargados de su administración, control y consecución del objetivo para el que son cubiertas.

Según otros autores, consideran que por su incidencia y la afectación a un fin general, así como obligatorio, participan de la naturaleza de los impuestos o, a lo sumo, se encontrarán ubicados en un punto intermedio.

Lo cierto es que, independientemente de todas las elucubraciones doctrinarias efectuadas, a la fecha es totalmente aceptado el que las aportaciones de previsión o seguridad social forman parte de las denominadas contribuciones parafiscales.

Aun cuando las contribuciones de seguridad social no ingresan a las arcas fiscales, con lo cual pudiera contravenirse con las características que forman la naturaleza de las contribuciones en general, la mayoría de los tratadistas manifiestan que tal situación carece de relevancia, ya que el principio de unidad de caja representa tan sólo la validez de técnica formal, que actualmente ha perdido la importancia doctrinaria de otra época.

Corroboran la corriente primeramente enunciada, quizá las características definidas por algunas legislaciones, como las de España y Francia, respecto a contribuciones parafiscales, cuando señalan que éstas:

1. Son exacciones a cargo de los particulares, cuya fuente de obligación son las leyes.
2. No se tratan ni se tipifican como impuestos.
3. Su destino no es genérico, sino que específicamente es aplicado para la consecución del fin para el que fue creado el organismo que los recaba.
4. Se establece en favor de un organismo público descentralizado o desconcentrado.

VI. MARCO JURÍDICO. EVOLUCIÓN DE LA FISCALIDAD EN LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Al establecerse en México el Seguro Social, en el artículo 135 de su ley se denominó a las aportaciones, con el carácter de título ejecu-

tivo, que obligaba a un juez a pronunciar un acto de ejecución mediante un procedimiento ejecutivo.

Esta situación, que obligaba al Seguro Social a promover en los tribunales el cobro de sus aportaciones, como cualquier particular, pronto demostró su ineficacia y, por ello, una reforma del 24 de noviembre de 1944 le otorga a este Instituto la calidad de organismo fiscal autónomo, al conceder a las aportaciones el carácter de fiscales, y le atribuye facultades para la determinación de los créditos, pudiendo realizar su cobro a través de las oficinas federales de Hacienda, con sujeción a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

La armonía entre los fines que persigue el Instituto y su carácter de organismo fiscal autónomo, ha sido reconocida por la Suprema Corte desde 1955, cuando, en ejecutoria del amparo en revisión 4607/55, declaró:

No resulta válido argumentar que a través de la caracterización de organismo fiscal autónomo, que se otorga al Instituto Mexicano del Seguro Social, se desnaturalicen sus fines; muy por el contrario, con las facultades derivadas de tal carácter, se garantiza una mayor seguridad en la prestación eficaz del servicio público del Seguro Social, en cuanto que requiriéndose una prestación del servicio, en forma ininterrumpida, existe la necesidad de recabar los fondos económicos que lo sustenten de manera efectiva y rápida, lo cual se logra cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, hace la determinación de los créditos; percibe las cuotas exhibidas voluntariamente por los obligados; o, en su caso, promueve el cobro por el medio económico coactivo.

VII. LA FISCALIDAD EN INFONAVIT

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

Para el caso particular, hablar de las aportaciones de seguridad social, concretamente las aportaciones al INFONAVIT, implica, desde el punto de vista legal, partir de lo citado por el artículo 123,

apartado A, fracción XII, de nuestra Constitución, así como el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y 30 de la Ley del propio INFONAVIT.

En concordancia con todo lo anterior, precisamente en el artículo 2o. de la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en relación con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encuadra al INFONAVIT como organismo descentralizado, de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Creado así el organismo frente a la necesidad de actuar en contra de aquellos patrones que deben pagar sus aportaciones y que no cumplen con esta obligación, independientemente de los apoyos que al efecto le da el Código Fiscal de la Federación, específicamente el artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, le atribuye a éste el carácter de organismo fiscal autónomo y facultades para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro, estableciendo de manera clara y precisa que las obligaciones de efectuar las aportaciones y de enterar los descuentos, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales, con lo cual se supera con mucho el viejo problema de su ubicación y determinación, así como la autoridad competente para recabarlas.

En la exposición de motivos de la propia Ley de INFONAVIT se dice: "A estas obligaciones se les da el carácter de fiscales con el propósito de asegurar la adecuada operación del Fondo y en virtud de que representan contribuciones destinadas a la realización de un servicio social a cargo del Instituto".

VIII. LAS APORTACIONES EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Hasta el Código Fiscal de la Federación vigente en 1981, no se contemplaban las aportaciones, y se definía a los impuestos en la forma tradicional. En su artículo 2o. establecía: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos". Además, establecía, como ingresos percibidos por el Estado, los siguientes conceptos: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Las aportaciones no encajan en ninguna de estas definiciones, porque no tienen carácter general, ya que en el caso de INFONAVIT, sólo tienen que cubrir las aportaciones los patrones con trabajadores a su servicio y sólo obligan a ellos. Además, no están destinadas a los gastos propios

del Estado, sino al cumplimiento de objetivos de solidaridad social a cargo de un organismo descentralizado.

A partir del primero de enero de 1982, fecha en que entraron en vigor las reformas al Código Fiscal, se llenó el vacío existente en el anterior, ya que en su artículo 2o. señala:

Las contribuciones se clasifican en impuestos, *aportaciones de seguridad social*, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

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

IX. REGLAMENTO INTERIOR DEL INFONAVIT EN MATERIA DE FACULTADES, COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO

En este reglamento, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 16 de febrero de 1989, se precisan con toda claridad las facultades que en materia fiscal corresponden a las diferentes dependencias del Instituto, a la vez que reafirma, en su artículo segundo, el carácter de organismo fiscal autónomo.

Las dependencias con facultades, de acuerdo con este ordenamiento, son las siguientes: el Consejo de Administración, la Comisión de Inconformidades y de Valuación, la Dirección General, la Subdirección Jurídica, los delegados regionales, el Departamento de Verificación y el Departamento Legal. Las facultades, a que se hace mención de acuerdo con su competencia, se ejercerán por los titulares de las dependencias respectivas, excepto en el caso de las dos primeras.

El ámbito de su jurisdicción lo será, para todas, el territorio nacional, con excepción de los delegados regionales, quienes lo ejercerán dentro de las respectivas circunscripciones territoriales, que para tal efecto determine el Consejo de Administración.

Las facultades que corresponden a cada dependencia son las siguientes:

1. El Consejo de Administración debe resolver sobre las solicitudes de pago extemporáneo de aportaciones habitacionales.

2. La Comisión de Inconformidades y de Valuación tramitará las controversias que se susciten con motivo de la aplicación del Reglamento y resolverá lo procedente.

3. El director general y el subdirector jurídico tendrán todas las facultades que otorgan la Ley y el Reglamento, con excepción de las que corresponden al Consejo de Administración y a la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

4. Los delegados regionales podrán, en su ámbito territorial, determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales omitidas; recibir de los contribuyentes las aclaraciones y documentación comprobatoria que presenten al Instituto; notificar resoluciones de pago extemporáneo de aportaciones; recibir y tramitar las solicitudes de constitución de la garantía del interés fiscal; solicitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el procedimiento administrativo de ejecución; autorizar su suspensión y solicitar la imposición de sanciones fiscales.

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

6. Finalmente, al Departamento Legal le corresponde la notificación de las autorizaciones de pago extemporáneo de aportaciones; tramitar y resolver solicitudes de devolución y compensación de créditos fiscales; recibir y tramitar la constitución de la garantía del interés fiscal; presentar ante el Ministerio Público Federal la denuncia por fraude, a que se refiere el artículo 57 de la Ley de INFONAVIT, y por último, representar al Instituto ante el Tribunal Fiscal de la Federación y los tribunales judiciales federales.

X. LA ACCIÓN DEL INFONAVIT EN LA SOCIEDAD

Al INFONAVIT le corresponde, como objetivo primordial, el financiar la adquisición de una vivienda a los trabajadores mexicanos sujetos a una relación laboral.

El número de trabajadores inscritos como derechohabientes de INFONAVIT ascendía, a finales de 1988, a la cifra de 5'082,814. Prácticamente a la generalidad de ellos les sería imposible, en las condiciones actuales, adquirir una vivienda sin un decidido apoyo institucional.

En la actualidad, debido a los factores anteriores, el número de créditos ejercidos por los derechohabientes asciende a la cantidad de 823,400.

Debido a las proporciones del problema habitacional, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se ha señalado:

Existen graves rezagos en la disponibilidad de una vivienda digna y adecuada. La construcción de vivienda, además de responder a una de las más sentidas demandas de la sociedad, permitirá fomentar la desconcentración y el arraigo, en concordancia con criterios de la política regional. El esfuerzo en este sentido deberá ser enorme para corresponder a la magnitud del reto.

Asimismo, se propone, entre sus objetivos en materia de vivienda: "Avanzar en el precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa".

Por otra parte, la cuestión de la vivienda, además del bienestar que conlleva, adquiere una nueva dimensión y significado, ya que aparte de su trascendencia social, gravita directamente sobre las posibilidades de desarrollo industrial.

También, como lo expresa el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se torna imprescindible: "Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo".

Para cumplir con todos estos objetivos y lograr fortalecer sus mecanismos de financiamiento, resulta fundamental un dinámico y vigoroso ejercicio de las facultades que el INFONAVIT tiene como organismo fiscal autónomo, y, de acuerdo con la ley, las actividades del INFONAVIT se financian mediante la aportación del 5 por ciento que los

patrones enteran por sus trabajadores; por tanto, no queda sino aprovechar las facultades que el INFONAVIT tiene como organismo fiscal autónomo, a fin de incorporar aquellos patrones que aún no están inscritos, a efecto de allegarse los recursos para cumplir con los objetivos que le han sido encomendados.