



2ej. 58

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA FIANZA COMO GARANTIA DE LOS CREDITOS
DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

RAUL CAPITANACHI BONES

MEXICO, D. F.

1982.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

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

Durante muchos años el movimiento obrero se preocupó porque sus agremiados tuviesen cuando menos los beneficios mínimos de la Seguridad Social. Sin embargo, fue hasta el año de 1943 cuando en nuestro país se inició una nueva etapa encaminada a proteger al obrero trabajador y a su familia, contra los riesgos de la existencia, lo que dió origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad de México.

Surge el Seguro Social, como un ente debidamente encuadrado en el --- marco constitucional, contribuyendo a la expansión económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y atenuando las diferencias económicas y culturales entre los integrantes de nuestra Sociedad.

El Seguro Social es el medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador, por lo que es indispensable que sus ingresos sean debidamente garantizados, y día a día se constituya en un organismo -- descentralizado con bases firmes, a fin de que sus beneficios puedan -- extenderse a los sectores más débiles.

Esta Institución con su carácter de organismo fiscal autónomo, tiene la facultad de determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos -- con apego a su propia Ley y por otra parte, existe la obligación de los patrones de pagar con oportunidad sus cuotas obrero patronales. Al cumplirse de la mejor forma con la relación mencionada, el Seguro Social tiene la posibilidad de cumplir en forma oportuna y eficaz con el objetivo de llevar hasta las zonas marginadas la Seguridad Social.

Una vez que el Seguro Social notifica los créditos que deben pagar - - oportunamente los patrones, éstos, previo análisis, determinarán si es procedente el cobro que hace el Instituto. En caso de que sea procedente dicho cobro, el patrón sin más trámites hará el pago en las Oficinas destinadas por el Instituto para tal efecto. Sucede lo contrario cuando el patrón considera que la cantidad notificada por el Instituto no está debidamente fundada y motivada, pues en este caso el patrón acude a - - los beneficios que las leyes de la materia le proporcionan e impugna - el cobro mediante recursos o juicios ante la autoridad administrativa o judicial, según corresponda.

Por tal motivo los ingresos del Instituto quedan sujetos a una condición resolutoria o a un convenio de reconocimiento de adeudo y facilidad

des de pago, debiendo existir una garantía que dé la confianza necesaria a la Institución de que éstos ingresos serán recuperados en su oportunidad y en la forma más rápida, a fin de seguir cumpliendo con sus nobles objetivos. Esta garantía no es otra cosa que la póliza de fianza o embargo.

El Instituto se inclina por aceptar la garantía de fianza, al considerar su naturaleza jurídica, así como la facilidad para su implementación, toda vez que si bien es cierto que el Código Fiscal enumera en forma limitativa diversos tipos de garantías, y algunas de ellas reportan una seguridad para el acreedor similar a la póliza de fianza, también es cierto que requieren de complejos trámites de carácter administrativo para su implementación.

Actualmente conforme a lo dispuesto en la Ley de la Tesorería de la Federación, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, en la Ley de Instituciones de Fianzas y el Código Fiscal de la Federación, la Tesorería de la Federación es la única que tiene la facultad para hacer efectivas las garantías por créditos fiscales; y es el caso de que el Seguro Social no obstante su carácter de organismo fiscal autónomo concedido por el legislador, tiene que solicitar a la dependencia antes mencionada haga efectiva las garantías por créditos del mismo y otorgadas a su favor.

Considerando lo anterior, en el presente trabajo proponemos la reforma de algunos artículos de diversos ordenamientos, con el fin de que el propio Instituto con apoyo de sus Oficinas para Cobros del Seguro Social, en forma directa aplique el procedimiento encaminado a la efectividad de las garantías otorgadas por créditos a su favor, reafirmando así la autonomía de la Institución, reconocida legal y doctrinalmente, con los beneficios inherentes que hemos dejado asentados en la presente introducción.

CAPITULO I

DEL SEGURO SOCIAL

CAPITULO I

DEL SEGURO SOCIAL

1.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

En México se hicieron múltiples ensayos con el fin de instrumentar un régimen de Seguridad Social, pero no fue sino hasta el 31 de -- diciembre de 1942 cuando se promulgó la ley del Seguro Social.

En dicha ley, en primer lugar se sustenta una intención de prote-- ger al débil, al desvalido, o aquel cuya vida y la de los suyos -- depende exclusivamente del esfuerzo personal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación por su parte ha conside-- rado que la circunstancia de que el I.M.S.S. tenga el carácter de-- organismo fiscal autónomo no desnaturaliza sus fines, sino que:

" muy por el contrario con las facultades derivadas de -
tal carácter se garantiza una mayor seguridad en la pres--
tación eficaz del servicio público del Seguro Social, en
cuanto que requiriendose una prestación del servicio en
forma ininterrumpida existe la necesidad de recabar los

fondos económicos que la sustentan de una manera efectiva y rápida, lo cual se logra cuando el IMSS 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 formule el cobro por el medio económico coactivo." (1)

Según el maestro Gabino Fraga " El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado por servicio, cuyo fin es la aplicación de sus recursos para fines de asistencia o de seguridad social". (2)

Asimismo, los artículos 1o., 3o. y 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incluyen a los organismos descentralizados como parte de lo que la misma ley llama administración pública paraestatal, y consideran como tales organismos las Instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientemente de la forma o estructura legal que adopten.

- (1) Informe del Presidente de la S.C.J.N. 1971 Presidencia, pág. 329. A. en R.4607/55 Manufacturas Unidas,S.A.
 (2) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1978, pág. 223.

Los Artículos 4o. 5o. de la Ley del Seguro Social en vigor, le dan el carácter de organismo descentralizado al propio Instituto. En ellos se basan todas las normas que regulan las características y operaciones de éste.

El artículo 4o. del citado ordenamiento establece:

"El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

Por su parte el artículo 5o. del ordenamiento que nos ocupa establece:

" La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social."

Acertadamente la ley del Seguro Social de 1973, en su artículo 4o.- establece expresamente que el Seguro Social realiza un servicio - -

público, y que debe considerarse como propio de la descentralización administrativa por servicio.

El derecho positivo es el medio idóneo para establecer qué servicios tienen el carácter de públicos. De ahí que la ley del Seguro Social anula la posibilidad de cualquier discusión jurídica acerca de la cuál es la naturaleza del servicio del Seguro Social, puesto que en forma clara y terminante dice el precepto antes citado que: " El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional....."

Por lo demás, el Seguro Social tiene todos los elementos de un servicio público, en virtud de que se propone satisfacer una necesidad de carácter colectivo y sus prestaciones están reguladas por la -- Ley del Seguro Social y sus reglamentos respectivos, que les imponen adecuación, regularidad y uniformidad.

" El servicio público es una actividad que tiene por fin satisfacer una necesidad colectiva, de carácter material económico o cultural, por medio de prestaciones sujetas a un régimen jurídico, que les impone adecuación, regularidad y uniformidad". (3)

(3) Fraja, Gabino. Op. cit. pág. 22 y siguientes.

La obligatoriedad del Seguro Social establecida en el artículo 10.º de la ley del Seguro Social, tiene por fin de acuerdo con su artículo 20.º "garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo....."

"El carácter obligatorio del Seguro Social hace imposible el hecho de que la falta de previsión y más concretamente la falta de pago de prima ocasione como ocurre en los grupos privados, la pérdida de los derechos del asegurado....." (4)

La exposición de motivo de la Ley del Seguro Social del 3 de febrero de 1949 nos dice:

"y no es ciertamente la tutela puesta a una clase económicamente débil y tradicionalmente desamparada la única razón que inspira la legislación de seguridad social, -- sino la más completa que concierne a la defensa del valor social del trabajador, así como a la conservación y mejoramiento de la raza lo que obligó al estado a elevar al rango de servicio público las medidas de previsión y de seguridad laboral".

(4) Exposición de motivos de la Ley del Seguro Social 1943, págs. 1-67

Considerando lo anterior llegaron a la conclusión de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia y patrimonio propio; asimismo se define como organismo fiscal autónomo con facultades de determinar sus créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida cobrarlos y percibirlos.

Esto de conformidad a los artículos 5o. y 268 de la Ley del Seguro Social.

2.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.

Considerando que las cuotas obrero patronales son el sustento de la Institución denominada Seguro Social, cuyos fines se encuentran debidamente fundamentados en la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional; creemos conveniente analizar aquellas teorías que determinan su naturaleza jurídica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el primer Tribunal Colegiado en materia administrativa sustenta la siguiente tesis:

" Seguro Social cuotas del - No tienen el carácter de -
créditos fiscales, la circunstancia de que el Artículo --
135 de la Ley del Seguro Social prevenga que el Capital -

Constitutivo, entre otras cuotas que deben pagarse al Instituto, tiene el carácter de fiscal no significa, porque no se expresa así en el régimen fiscal mexicano, que sea un impuesto, derecho producto o aprovechamiento, y la indicación de que debe pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales tenga el carácter de fiscal, solo quiere decir que se asimila a este tipo de crédito, para los efectos de cobro únicamente y no para darle esencia naturaleza fiscal en los términos del artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal y Artículos 2o., 3o., 4o. y 5o. del Código Fiscal de la Federación". (5)

La propia ley del Seguro Social en su Artículo 267 otorga el carácter de fiscal al pago de los recargos, cuotas y capitales constitutivos, como complemento el artículo 269 del mismo ordenamiento estipula que en caso de prelación de créditos los del Instituto tendrán la misma preferencia que los fiscales en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Diversos autores se ha preocupado en determinar la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales.

(5) Informe del Presidente a la S.C.J.N. 1972, 4a. parte-1er. Tribunal Colegiado en materia Administrativa del primer circuito.

A) Tesis de que las cuotas son 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 primero de la Ley del Seguro Social como un servicio público nacional y a través de sus varias disposiciones, se comprende con toda claridad que las aportaciones se pagan a dicho Instituto para que él por su parte otorgue los beneficios contenidos en la propia Ley." (6)

Jorge I. Aguilar no está de acuerdo con el criterio sostenido por el Tribunal Fiscal, en razón de que las cuotas se exigen en forma obligatoria, y según el citado autor 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 le preste un servicio". (7)

(6) Citado por Aguilar Jorge I. su obra "Las Cuotas del Seguro Social" pág. 70.

(7) Las Cuotas del Seguro Social, Revista de Investigación Fiscal No.32 S.H.C.P. pág.80 Agosto 1968.

B) Tesis que las cuotas son contribuciones especiales.- El maestro Moreno Padilla considera que "Creemos que la contribución de seguridad social es la que mas se asemeja a la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales y consecuentemente a los capitales constitutivos; sin embargo consideramos que deben adquirir autonomía los ingresos de seguridad social, porque no solo en el extranjero sino también en nuestro país, hay marcada tendencia a que los ingresos para la seguridad social, se destinen al beneficio de un número de personas, y a que su sostenimiento representa sobre las clases más favorecidas....."

Por tanto, concluimos que los destinados a la seguridad social deben ser autónomos y no asimilarse a ninguna otra clase de tributos". (8)

C) Tesis de que las cuotas son contribuciones de carácter gremial.- Valdez Costa Ramón considera que " Se ha sostenido también en la doctrina de derecho laboral que ésta obligación patronal, diferente del impuesto, sería a su vez diferente de la contribución especial y tendría la naturaleza jurídica de un complemento del salario o salario socializado". (9)

(8) Moreno Padilla.- El Capital Constitutivo como crédito fiscal México 1970, págs. 26-27.

(9) Valdéz Costa Ramón. Curso de Derecho Tributario- Tomo I VIII, - pág. 396.

- Son contribuciones de derecho público de origen gremial, pues efectivamente resultan de las relaciones de trabajo entre patrones y trabajadores.

- Constituyen un salario solidarizado o socializado, con el carácter de cumplimiento de una prestación del patrón o bien del trabajador.

D) Las cuotas son impuestos.- El Código Fiscal en su artículo 2o. -- nos dice: " son impuestos las prestaciones en dinero o en especie -- que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos"

El artículo 31 fracción IV de la Constitución consigna la obligación de contribuir a los gastos públicos.

Al analizar los elementos que constituyen la definición del Código Fiscal podemos desprender lo siguiente:

- 1.- Una prestación en dinero: El principio del Derecho Moderno, en que todo tributo debe consistir en el pago en moneda corriente y que debe efectuar un particular.

2.- Fija la Ley: En principio elemental que el impuesto sea fijado por una ley, en este caso es la Ley del Seguro Social.

3.- Con carácter obligatorio.- La Ley del Seguro Social es de -- observancia general, de ahí se deriva el carácter de obligatorio del pago de las cuotas obrero patronales.

" La obligatoriedad estriba en la necesidad de dotar al estado mexicano de los medios suficientes para que satisfaga las necesidades públicas sociales a su cargo. (10)

El artículo 19 de la Ley del Seguro Social determina en su fracción- III Los patrones están obligados a:

Enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de cuotas obrero patronales.

Destinados a cubrir gastos públicos.- El artículo 31 fracción IV -- Constitucional consigna la obligación de los mexicanos de contribuir con los gastos públicos de la Federación, Estados o Municipios en que residan, el artículo 123 de la Seguridad Social, y las cuotas obrero patronales son destinadas a satisfacer el gasto público de -- una necesidad colectiva, como lo es la Seguridad Social.

(10) Emilio Margain Manautou.-Introducción al Estudio de Derecho Tributario Mexicano, pág. 79.

Una vez asentados los puntos de vista sustentados por diversos autores que se preocuparon en definir la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales, apoyamos el criterio de Javier Moreno Padilla así como la definición en el Nuevo Código Fiscal de la Federación.

" Por no quedar bien comprendido en ninguno de los dos -- tipos de ingresos señalados, es necesario referirnos a -- otro tipo de ingresos que aunque no están definidos en el Código Fiscal son más acordes con su naturaleza."

" Creemos que la contribución de seguridad social es la -- que más se asemeja a la naturaleza jurídica, de las cuotas obrero patronales y consecuentemente a los Capitales - - Constitutivos; sin embargo, consideramos que deben adquirir autonomía los Ingresos de Seguridad Social, porque - no solo en el extranjero sino también en nuestro país, -- hay marcada tendencia a que los ingresos para la seguridad social se destinen en beneficio de un mayor número de personas, y a que su sostenimiento repercuta sobre las -- clases mas favorecidas....."

Por lo tanto, concluimos que los destinados a la Seguridad Social -- deben ser autónomos y no asimilarse a ninguna otra clase de tributos".

(11)

(11) Moreno Padilla Javier, op. cit. págs. 26-27

Por su parte Valdez Costa Ramón escribe que " se ha sostenido también en la doctrina de derecho social, cuando son organismos estatales, tienen la indudable naturaleza de contribuciones de seguridad social, tratándose de las prestaciones de los trabajadores, pero que también los tienen las de los patrones, no siendo impuestos, porque les producen un beneficio aunque no tengan la misma nitidez, el - - cual " no tiene que manifestarse directamente por la recepción de -- una suma de dinero u otro tipo de enriquecimiento, sino que, como - ya se hizo notar él puede consistir en la previsión y eliminación de un riesgo o daño". (12)

El legislador consciente de la necesidad de determinar la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales, las definió como "Aportaciones de Seguridad Social" en el Nuevo Código Fiscal de la Federación. Definición a la cual nos adherimos, por ser la más adecuada a las características inherentes a las cuotas mencionadas.

3.- OBLIGACION DE LOS PATRONES DE PAGAR SUS CUOTAS OBRERO PATRONALES.

Artículo 19 Fracción III de la Ley del Seguro Social.

Los patrones están obligados a: III.- Enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero patronales.

(12) Valdez Costa Ramón. Curso de Derecho Tributario. Tomo I-VIII. pág. 396.

Es primordial la obligación de los patrones de pagar las cuotas - que les corresponden por los diversos ramos de seguro que establece la Ley del Seguro Social vigente, ya que de lo contrario - - sería imposible cumplir con los fines de la Seguridad Social, pues jamás se financiarían sus operaciones, por lo que concientes los - patrones de esta obligación y que, además, en algunos casos vinieron a suplirse las obligaciones que tenían conforme a la ley federal del trabajo, como son los pagos que deben hacerse, por riesgos de trabajo, etc., la ley del Seguro Social vigente, tomando en consideración las obligaciones patronales anteriores, enriqueció la - protección a los trabajadores estableciendo los riesgos de seguros de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y guarderías infantiles, por lo que los - patrones al inscribir a sus trabajadores, dentro del Instituto - - automáticamente quedan relevados de estas obligaciones; sin embargo, hay que tomar en cuenta lo anterior cuando no son inscritos -- los trabajadores y sufren algún riesgo, pues entonces se pagarán - capitales constitutivos que, una vez cubiertos, liberan a los patrones de todas obligaciones, así como de enterar las cuotas que prescribe la ley por el lapso anterior al siniestro del ramo respectivo.

Artículo 86 de la Ley del Seguro Social.

"Para determinar los capitales constitutivos, se considera el importe de algunas de las siguientes prestaciones:

- I.- Asistencia Médica.
- II.- Hospitalización.
- III.- Medicamentos y material de curación.
- IV.- Servicios Auxiliares de diagnóstico y de tratamiento.
- V.- Intervenciones Quirúrgicas.
- VI.- Aparatos de prótesis y ortopedia.
- VII.- Gastos de traslado del trabajador accidentado y pago de viáticos en su caso.
- VIII.- Subsidios pagados.
- IX.- Gastos de funeral.
- X.- Indemnizaciones globales en sustitución de la pensión, en los términos de la última parte de la fracción III del artículo 65 de esta ley;
- XI.- Valor actual de la pensión."

En vista de que la Ley Federal del Trabajo protege el salario mínimo a que tienen derecho los trabajadores, por ser indispensable -- para satisfacer sus necesidades, la Ley del Seguro Social establece claramente en su artículo 42:

"Corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo."

La disposición del precepto antes mencionado se justifica, plenamente, pero aquí debemos hacer una distinción entre lo que señala la ley federal de trabajo como salario y lo que señala la ley del Seguro Social como salario base de cotización; pues mientras la primera establece que el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, -- premios, alimentación, concesiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador, por su trabajo, la segunda, restando el concepto de salario señalado por la ley federal de trabajo, establece que para los efectos de esta ley, es decir la ley del seguro social, el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, -- gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, premios, -- comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios, pero excluye como parte de dicho salario los instrumentos de trabajo, tales como herramientas, ropa y otros similares, el ahorro que se integra por un depósito de cantidad semanal o mensual del trabajador y de la

empresa y las cantidades otorgadas por el patrón, para fines sociales o sindicales, las aportaciones al Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las participaciones en las utilidades de las empresas, la alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador, así como las despensas, los premios por asistencia y los pagos por tiempo extraordinario a menos que este tipo de servicios esté pactado en forma de tiempo fijo.

El pago de las cuotas por lo que hace al ramo de seguro de riesgos de trabajo, serán a cargo de los patrones y deberán cubrirse íntegramente; se determinarán tomando en cuenta la cuantía de la cuota obrero patronal que la empresa entera por el mismo período en el -- ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así -- como los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trata, en los términos que establece el reglamento relativo y -- para ese efecto las empresas serán clasificadas y agrupadas de acuerdo a su actividad, en clases, grados de riesgo mínimo, medio y -- máximo, se toman en cuenta para que se pague la prima correspondiente a su clase.

El grado de riesgo sobre el cual están cubriendo sus primas las -- empresas, podrá ser modificado disminuyendolo o aumentándolo pero -- sin que puedan excederse los límites determinados para los grados -- máximo y mínimo de la clase a que corresponda la empresa.

Respecto al pago de cuotas que deben hacer los patrones en el ramo de seguros y maternidad, éste será de 5.625% sobre el salario base de cotización, independientemente que los trabajadores estén inscrititos en algún grupo o que coticen por porcentaje, a fin de que quede debidamente financiado este ramo, artículo 114 de la Ley del Seguro Social.

En cuanto al ramo del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad-avanzada y muerte, los patrones pagarán por concepto de cuotas el - 375% sobre el salario de cotización, ya sea que los trabajadores -- estén inscritos en algún grupo o coticen por porcentaje.

Por lo que hace a las cuotas para el financiamiento de las presta- ciones de guardería infantil, los patrones las cubrirán integramente, independientemente que tengan o no trabajadoras a su servicio y el monto de éstas será del 1% de la cantidad que por el salario

paguen a todos sus trabajadores en efectivo por cuota diaria con un límite superior de 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Es preciso hacer mención que en la actual ley del Seguro Social ya se hizo efectiva la obligación que tenían los patrones de proporcionar el servicio de guarderías consignada desde la ley Federal del Trabajo de fecha 18 de agosto de 1931, con la intención de que sus trabajadoras laborasen fuera de sus domicilios sin menoscabo del cuidado y atención que, deberían de procurar a sus hijos, lo que da un mayor rendimiento en las labores de las mujeres trabajadoras, en beneficio propio de la empresa en la que presten sus servicios, lo cual fue posible gracias a la comprensión y solidaridad del sector patronal, al pagar sus cuotas como se menciona anteriormente aunque no tengan trabajadoras a su servicio.

En base a lo anterior, podemos concluir que los patrones al cumplir con las obligaciones impuestas por la Ley del Seguro Social, protegen más a sus trabajadores o familiares en los distintos ramos del seguro, previstos por dicha ley y además responsabilizan al Instituto Mexicano del Seguro Social de las obligaciones que les impone la Ley Federal de Trabajo; en los ramos de riesgos de trabajo y de

invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y guarderías --
infantiles.

Si por el contrario los patrones no cumplen con la obligación de --
registrarse e inscribir a sus trabajadores, como se ha mencionado -
anteriormente, se hacen acreedores a las sanciones que la propia --
Ley del Seguro Social y sus Reglamentos establecen y, además de su
ceder cualquier riesgo, tendrán que pagar los capitales constituti
vos correspondientes.

Igualmente se harán acreedores a las sanciones establecidas por la
Ley del Seguro Social y sus Reglamentos en el caso de no enterar --
oportunamente las cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del
Seguro Social, ya que cubrirán además a partir de la fecha en que -
los créditos se hicieren exigibles, el .4.5% mensual de recargos -
sobre cantidades insolutas sin que estas excedan del importe del --
crédito de que se trate, según lo establecen los artículos 46 de la
ley antes mencionada, el artículo 60. de la ley de Ingresos de la -
Federación y 20, 21 y 22 del Código Fiscal, ya que de otra forma --
no podrían financiarse las ramas de los seguros señalados, y por lo
tanto, el Instituto Mexicano del Seguro Social se podría ver impedi
do de proporcionar las prestaciones en especie y económicas que la
ley le impone.

CAPITULO II

DE LAS GARANTIAS FISCALES.

C A P I T U L O I I

DE LAS GARANTIAS FISCALES

4.- DEFINICION Y CLASIFICACION.

Para Escriche, garantía significa " el acto de afianzar lo estipulado en los contratos de paz o comercio; la cosa con que se asegura el cumplimiento de lo pactado; la obligación del garante, y en general toda clase de fianza ", garante por su parte quiere decir el que se constituye fiador en la observancia de lo que se promete en los tratados de paces o comercio; y el que se hace responsable de alguna -- cosa a favor de otro, ya sea para asegurarle el goce de una cosa que ofrece un objeto de unidad; ya para librarle de una deuda, gravámen - o peligro ." (13)

La idea de garantía puede significar " una forma de aseguramiento de crédito, tanto en favor del acreedor, que así evita el riesgo de insolvencia del adeudo, pues en esa forma procura una mayor confianza - y seguridad entre quienes contraten o hagan contrato con él." (14)

(13) Joaquín Escriche. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Madrid 1912, pág. 732.

(14) Concha Malo Ramón, Fianza Civil, Mercantil y de Empresa. México 1977, pág. 9.

La palabra garantía en su acepción más general "equivale a una - seguridad en contra una eventualidad cualquiera y, cuando se asegura el cumplimiento de lo convenido, comprende no solo la obligación accesoria unida a la principal de la cual es consecuencia, - sino la propia cosa a que se confiere la función asegurativa, ya - sean bienes muebles, inmuebles o todo cuanto pueda servir de fianza, hipoteca o caución". (15)

El Artículo 12 del Código Fiscal, contiene la lista de las garantías que pueden constituirse en favor de los créditos fiscales, -- Estas garantías quedan a elección del obligado que desea otorgarlas; pero también a elección del beneficiario del crédito fiscal - para aceptarla, como en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, que únicamente acepta aquellas garantías que a juicio de - él le reportan mayor seguridad; además "estas garantías deben comprender la suerte principal y los posibles recargos y gastos de -- ejecución."

Continúa diciendo el precepto citado en el párrafo anterior, que - "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe dictar las reglas sobre los requisitos que deben reunir las garantías y que debe vigilar que sean suficientes, tanto en el momento de su aceptación - como con posterioridad, y si no lo fueren, debe exigir su ampliación o proceder al secuestro de bienes".

(15) Alvarez Camelo José Guadalupe. *Noción y Distinción de la Fianza de Empresas*. Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho 1962, pág. 9

Es un principio consagrado por el Código Fiscal en su artículo 119 que " el deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes, con excepción de aquellos que conforme a la Ley - son inalienables o inembargables."

Podemos clasificar las garantías, en personales y reales:

La garantía personal, consiste en que una persona se compromete -- ante el acreedor a pagar o cumplir por el deudor principal, si éste no lo hace. De esta manera se garantiza el acreedor contra el riesgo de la insolvencia del deudor.

Las garantías personales son las primeras en aparecer, su finalidad es la de garantizar al acreedor el cumplimiento de la obligación -- del deudor, mediante el establecimiento de una pluralidad de deudores, de tal suerte que si el deudor principal no pagó, queda en -- posibilidad de ir contra los demás deudores.

La garantía real se caracteriza por establecer un derecho real en favor del acreedor sobre determinado bien, que se afecta especialmente al pago del crédito, de suerte que con el producto de su venta y en forma preferencial, se hace pago al acreedor, ofreciendo -

a éste seguridad en el cumplimiento de lo convenido; tal es el caso de la prenda e hipoteca, que se manifiestan por el carácter de accesorio frente a un derecho de crédito, al mismo tiempo que fortalecen la posición del acreedor en su relación jurídica con el deudor. Estas garantías son de aparición posterior a las personales, de una regulación más elaborada y que implican un mayor desarrollo en las relaciones jurídicas.

5.- DIVERSAS GARANTIAS.

El artículo No. 12 del Código Fiscal de la Federación, requiere de una descripción somera a efecto de precisar mejor cada una de las garantías que consigna el precepto.

Se hace notar, que el orden en que aparecen las formas de garantías del interés fiscal, no es determinante, y por ende, los particulares están en condiciones de escoger la que consideren conveniente, ya que el precepto no tiene preferencia por alguna en particular.

5.1- DEPOSITO DE DINERO EN INSTITUCION DE CREDITO AUTORIZADA.

El depósito de dinero en realidad constituye prenda, en los términos de los Artículos 2856, 2859, 2861, 2866 y 2883 del Código Civil

para el Distrito Federal

Actualmente la Nacional Financiera, S.A., es una institución de crédito legalmente autorizada para recibir depósitos en dinero como garantía del interés fiscal en los términos del inciso H) del Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Nacional Financiera. Cabe aclarar que la Tesorería de la Federación no tiene en manera alguna, el carácter de Institución de Crédito, así como tampoco las Oficinas Federales y Subalternas de Hacienda.

5.2.- PRENDA E HIPOTECA.

"La prenda es un derecho real constituido sobre un mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago" (Artículo 2856 del Código Civil). " Los elementos reales de la prenda son la cosa objeto de ésta y la obligación garantizada." (16)

Todos los bienes muebles enajenables son susceptibles de ser dados en prenda.

(16) De Piña Rafael, Derecho Civil Mexicano Tomo IV, Editorial Porrúa, S.A. México 1961, pág. 267.

También los frutos pendientes de los bienes raíces, siempre que se haga inscripción en el Registro Público (Artículo 2856 y 2857 Código Civil para el D.F.).

El Artículo 2891 del Código Civil se refiere a la extinción de la prenda.

"La Hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la Ley " (Artículo - - 2893 del Código Civil para el D.F.).

"Los bienes hipotecados quedan sujetos al gravámen impuesto aunque pasen a poder de tercero" (Artículo 2894 del -- Código Civil).

La hipoteca solo puede recaer sobre bienes especialmente determinados, pero se extiende a las acciones naturales del bien hipotecado, a las mejoras hechas por el propietario en los bienes gravados, a los objetos muebles incorporados permanentemente por el - -

propietario de la finca y que no se puedan separar sin menoscabo o deterioro de éstos, y a los nuevos edificios que el propietario - - construya sobre el terreno hipotecado, así como los pisos que levante sobre los edificios (Artículo 2895 y 2896 CC).

Salvo pacto en contrario, la hipoteca no comprende los frutos industriales de los bienes hipotecados, cuando éstos se hayan producido antes de que el acreedor exija el pago de su crédito; ni las - - rentas vencidas y no satisfechas al tiempo de exigirse el cumplimiento de la obligación garantizada (Artículo 2897 CC).

El Artículo 2898 del Código Civil del D.F., enumera los bienes que no pueden ser hipotecados. Los Artículos 2940 a 2943 se refieren a la extinción de las hipotecas.

5.3.- FIANZA OTORGADA POR COMPAÑIA AUTORIZADA.

* Fianza es un contrato por el cual un tercero, en relación con una determinada obligación, se obliga a su cumplimiento para el caso - de que el deudor o fiador no cumplan* (17)

(17) De Piña Rafael, Diccionario de Derecho Civil. pág. 366.

"La fianza es un contrato por el cual una persona se compromete -- con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace (Artículo 2794 del Código Civil para el D.F.)".

En los términos de la Fracción III del Artículo 12 del Código Fiscal de la Federación, 1o, 2o, 5o, 7o, 8o, 21, Fracc. II, 23 y demás relativos de la Ley de Instituciones de Fianzas, solamente sociedades anónimas mexicanas autorizadas legalmente por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, -- pueden otorgar fianza para garantizar la obligación fiscal de los-- particulares.

Con fundamento en el artículo 16 de la ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala los márgenes de operación de las Instituciones de Fianzas autorizadas-- para operar en la República, hasta por los cuales pueden ser acepta-- das las pólizas que las mismas expidan asumiendo una responsabilidad.

<u>NOMBRE DE LA INSTITUCION</u>	<u>MARGEN DE OPERACION</u>
FIANZAS MEXICO BANCRECER, S.A.	\$ 12,814,000.00
AFIANZADORA MEXICANA, S.A.	9,563,000.00
CREDITO AFIANZADOR, S.A.	7,078,000.00
AFIANZADORA SERFIN, S.A.	6,664,000.00
LA GUARDIANA, S.A. COMPANIA GENERAL DE FIANZAS.	6,549,000.00
COMPANIA MEXICANA DE GARANTIAS, S.A.	6,429,000.00
CENTRAL DE FIANZAS, BCH, S.A.	4,671,000.00
AFIANZADORA INSURGENTES, S.A.	4,665,000.00
COMPANIA AMERICANA DE FIANZAS, S.A.	4,466,000.00
FIANZAS MODELO, S.A.	4,237,000.00
FIANZAS ATLAS CONFIA, S.A.	4,107,000.00
AFIANZADORA COSSIO, S.A.	2,247,000.00
AFIANZADORA SOFIMEX, S.A.	2,058,000.00
COMPANIA DE FIANZAS LOTONAL, S.A.	1,822,000.00

(Circular 356-I-F-2-41 publicada en el Diario Oficial
de la Federación el 27 de enero de 1981).

Quando las fianzas excedan de los límites antes señalados, las -
pólizas respectivas podrán ser admitidas si en los términos del-
artículo 36 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, se --

hace constar en ellas la conformidad del director, subdirector o bien del jefe de las Instituciones de Fianzas de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

5.4.- SEQUESTRO EN LA VIA ADMINISTRATIVA.

El secuestro administrativo se encuentra regulado por los Artículos 112 al 131 del Código Fiscal de la Federación.

El Artículo 12 del Código Fiscal ya no hace referencia al secuestro convencional, o sea cuando el propio causante solicita le sean embargados sus bienes, a fin de garantizar el interés fiscal, sin embargo esta garantía queda también incluida dentro de la fracción IV y en el Artículo 112, Fracc. II del citado ordenamiento.

5.5.- OBLIGACION SOLIDARIA POR TERCERO QUE COMPRUEBE SU IDONEIDAD Y SOLVENCIA.

Hay ocasiones en que a un tercero interesa que el deudor cumpla con su obligación y él se compromete a garantizar y a pagar en su caso, a el acreedor en nombre de aquel.

La idoneidad y solvencia del tercero deberá ser a satisfacción del acreedor.

En la fianza la obligación del fiador es civil o mercantil y constituye un vínculo distinto a la obligación tributaria, la asunción de solidaridad implica que se agrega un nuevo deudor al mismo vínculo.

La garantía que nos ocupa debe constar por escrito e inscribirse -- en el registro público de la propiedad, y para su efectividad se -- deberán rematar los bienes inscritos previamente en el Registro -- Público hasta cubrir el importe del adeudo conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal, y para su cancelación, se deberá declarar ésta y comunicar al interesado, al fiador y al Registro Público de la -- Propiedad para que pueda tildarse la inscripción correspondiente.

El Instituto Mexicano del Seguro Social con el fin de salvaguardar su patrimonio y basándose en su carácter de organismo fiscal autónomo, únicamente acepta como garantía de sus créditos materia de - inconformidad o de convenio, la fianza y excepcionalmente el embargo; esto se debe también a que las garantías mencionadas presentan una menor dificultad al hacerlas efectivas, y menos trámites de --

carácter legal para su existencia. En el presente estudio nos habre mos de concretar al estudio de la garantía de fianza.

6.- NATURALEZA JURIDICA DE LA FIANZA COMO GARANTIA.

Como apuntabamos anteriormente el Instituto Mexicano del Seguro -- Social como organismo descentralizado con personalidad jurídica y - patrimonio propio, tiene la facultad de aceptar aquellas garantías que reporten mayor seguridad y protejan mejor el interés fiscal, - asimismo puede no aceptar aquellas garantías que a su juicio pon gan en peligro su patrimonio.

Según el criterio del propio Instituto la garantía de fianza es -- la que mejor protege el interes fiscal, es decir garantiza mejor - aquellos créditos que están sujetos a convenio o están sujetos a - una condición resolutoria.

La garantía de fianza es expedida por compañía debidamente autori zada; a ese efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público au toriza en forma discrecional a las instituciones de fianza.

Dicha autorización discrecional se justifica por dos razones; --- porque esa dependencia es el órgano del ejecutivo que esta en posibilidad de conocer en un momento dado las condiciones del mercado y precisar si las mismas permiten que la actividad mercantil -- se desarrolle normalmente, y porque es el órgano que puede prevenir que la sociedad mercantil funcione regularmente y con apego a la Ley.

En este sentido, se establece en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito-Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, la inspección y vigilancia de las instituciones de fianzas y de sus agentes, para el efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones -- a que se refiere la propia Ley. La mencionada Secretaría es la que tiene facultades para dictar las disposiciones que sean necesarias y convenientes al desarrollo de las instituciones de fianzas.

Al determinar la naturaleza jurídica de la fianza expedida por -- compañía autorizada, se hace necesario acudir a su devenir histórico y su consecuencia a la legislación supletoria. Los Códigos - Civiles para el Distrito y Territorios Federales de 1870 y 1884 - señalaban que " la fianza es la obligación que una persona contrae de pagar o cumplir con otra, si ésta no lo hace " En el Código -

Civil de 1884 se determina que "la fianza es un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace".

La legislación mercantil no contempla definición alguna de la fianza, no obstante que el Artículo 12 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas dispone " las fianzas y los contratos que en relación con ellos se otorguen o celebren las Instituciones de fianzas serán mercantiles para todas las partes que intervengan, ya sea como beneficiarias, solicitantes, fiadas contrafiadoras y obligadas solidarias, excepción hecha de la garantía hipotecaria".

En virtud de la naturaleza mercantil de la fianza, se hace necesario que precisemos el sentido y alcance de los actos mercantiles o de comercio.

En el Artículo 75 del Código de Comercio se enumeran en sus 23 fracciones los actos de comercio, señalando en la última la posibilidad de que los actos análogos se estimen mercantiles.

En esa virtud es posible aceptar la posición de que el acto de comercio es todo acto que realiza o facilita una interposición en

el cambio o que el legislador ha considerado como tal.

Con base en la diversidad de opiniones que al respecto existen --- en la doctrina y en los términos que está redactada la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, nos acogemos a la definición de -- Ramón Concha Malo, quien señala que fianza de empresa es "aquella que otorga en forma habitual y profesional una sociedad mercantil, en forma onerosa, sobre la base de la insolvencia del sujeto afianzado, con un control por parte del estado no solo en cuanto al nacimiento de la empresa otorgante, a su funcionamiento y desarrollo, sino también en cuanto al cumplimiento de las obligaciones contraídas al expedir dicha garantía." (18)

El Artículo No. 118 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas- en vigor dice: " las compañías fiadoras no gozan del beneficio de - orden y excusión"; por lo tanto el crédito se puede exigir indistin- tamente tanto al deudor principal como a la compañía de fianzas, -- la que paga tiene la acción de repetición en contra del deudor - - principal y en caso de haber duplicidad de pago, se presenta la - - acción de devolución de lo pagado indebidamente.

Del concepto expuesto en torno a la fianza que expiden las compa-- ñías afianzadoras se infiere que tales instituciones al expedir - -

(18) Concha Malo Ramón. Fianza Civil, Mercantil y Empresa. México 1977. pág. 101.

las fianzas, se obligan ante el acreedor a pagar o cumplir por el deudor, tratándose por lo tanto de " una declaración unilateral - de voluntad de la empresa afianzadora, hecha al emitir la póliza - y en ejecución de la obligación contraída, en ese sentido, en el - contrato solicitud". (19)

Dicha declaración unilateral de voluntad " da nacimiento a una -- obligación abstracta, lo que explica inoponibilidad hacia el acree- dor por parte de las compañías de fianzas de excepciones derivadas del contrato solicitud". (20).

Rodolfo García de los Angeles ha sostenido que " si se realiza la condición de la que depende el nacimiento de la obligación acceso- ria de garantía, el beneficiario de la fianza estará en condicio- nes legales de exigir su derecho de crédito al fiador o a la fia- dora". (21)

Esta doble posibilidad obedece a que la fiadora no es obligada - subsidiaria por no disfrutar, por mandato de ley de los benefi- cios de orden y excusión.

(19) Concha Malo Ramón. Opus Cit, pág. 145.

(20) La Fianza de Empresa y el Fisco, Tesis Profesional UNAM 1954, pág. 44.

(21) Concha Malo Ramón. Op.cit. pág. 163.

En esos términos, la exigibilidad de la fianza dependerá de que el deudor principal incumpla con las obligaciones que se garantizaron con la fianza de que se trate.

El artículo 117 de la Ley de Instituciones de Fianzas, al respecto señala que " las instituciones de fianzas solo asumirán obligaciones como fiadoras mediante el otorgamiento de pólizas numeradas y documentos adicionales a las mismas tales como las de ampliación, disminución, prórrogas, avisos de aceptación y otros documentos de modificación", agregando en su última parte que el beneficiario - " al ejercitar su derecho, deberá comprobar por escrito que le -- fue otorgada" y que "la devolución de una póliza a la Institución que la otorgó, establece a su favor la presunción de que su obligación como fiadora se ha extinguido, salvo prueba en contrario" del contenido de este artículo se desprende que " la afianzadora al emitir su póliza a favor del acreedor, y en este acto solo interviene la voluntad de la fiadora ésto es, estamos, frente a una declaración unilateral de voluntad reconocida por la ley." (22)

Donde existe verdaderamente un contrato, es el acto que celebran por un lado el solicitante de la fianza y por el otro la institución fiadora del cual deriva la obligación contenida en la póliza.

La obligación de la compañía de fianzas es de carácter accesorio, ya que no puede existir sin una obligación principal válida, cuyo cumplimiento va a garantizar, como lo dispone el Artículo 2797 -- del Código Civil para el Distrito Federal.

El texto del precepto citado concuerda fielmente con el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal; sin embargo, atento a lo dispuesto por el Artículo 120 de la Ley Federal de -- Instituciones de Fianzas en vigor, el cual en su última parte dice que " el requerimiento escrito de pago, hecho a la Institución de fianzas interrumpe la prescripción".

Podemos inferir que la gestión de cobro hecha al deudor principal no interrumpe la prescripción, en cuanto a la obligación de la -- compañía fiadora contenida en su póliza, lo cual rompe con el -- principio anteriormente citado, viniendo a ser una excepción al mismo. (Artículo 1172 Código Civil para el D.F.).

La obligación de la institución de fianzas relativa a la póliza si bien accesorio, es diferente e independiente de la obligación del deudor principal, en cuanto a las acciones que pudieran derivarse de la póliza de fianza a su prescripción y en cuanto a la extinción de la misma.

La obligación de la afianzadora es diferente a la del deudor principal por las siguientes razones:

- a).- La compañía fiadora no resulta coobligada en razón de la expedición de la fianza, es decir, no es obligada solidaria.
- b).- Ambas obligaciones pueden tener un objeto distinto, ya que la del deudor principal puede ser un hacer y el de la fiadora un dar.
- c).- Pueden asimismo estar sujetas dichas obligaciones o modalidades distintas.
- d).- Ambas obligaciones no son mancomunadas, toda vez que a falta de pacto expreso, la fiadora se obliga a otro tanto que el fiador principal.
- e).- El pago de la fiadora extingue la obligación contenida en la fianza pero nunca la obligación principal.
- f).- El hecho de que el deudor principal hubiere renunciado a la prescripción no es obstáculo para que la compañía fiadora haga valer sus excepciones.

g).- Por lo que se refiere a las acciones que se derivan de la póliza de fianza, la obligación es independiente en cuanto a que la institución de fianzas no podrá oponerle excepciones al acreedor derivadas del llamado " contrato solicitud", toda vez que éste no ha tomado parte en dicho contrato, siguiendo el principio " res inter alios acta, aliis neque no cere prodesse potest " es decir, no puede afectar ni beneficiar un contrato a quien no ha sido parte de él.

Considerando lo anterior podemos concluir que:

La póliza de fianza es un contrato de carácter bilateral, oneroso y -- consensual, en el que existe una relación jurídica entre un sujeto -- llamado fiador y otro llamado acreedor por medio de la cual, el primero se obliga con el segundo a responder por la deuda de un tercero -- llamado deudor principal para el caso de que éste incumpla.

CAPITULO III

LA FIANZA COMO GARANTIA DE LOS CREDITOS
DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

C A P I T U L O I I I

LA FIANZA COMO GARANTIA DE LOS CREDITOS DEL I.M.S.S.

7.- EMISION DE LOS CREDITOS.

La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de - - subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar - individual y colectivo.

A efecto de que todos los mexicanos tengan la posibilidad de obtener los beneficios que otorga la ley del Seguro Social el artículo 19 -- del citado ordenamiento determina la obligatoriedad de los patrones- para asegurar a sus trabajadores.

Los patrones están obligados a:

" 1.- Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos que señalen esta ley y sus reglamentos, dentro de plazos no mayores de - - cinco días; ".....

"III.- Enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero patronales....."

Por otra parte el artículo 25 de la Ley del Seguro Social en su fracción V determina.

" El Instituto esta facultado para: "

" Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley "

El capital constitutivo es una consecuencia derivada del incumplimiento del artículo 19 mencionado, que obliga a los patrones a asegurar a sus trabajadores.

En base a lo anterior el patrón deberá presentarse a la Jefatura de Servicios Técnicos de las Delegaciones Regionales, Estatales o Agencias Administrativas del Valle de México a dar de alta o baja a sus trabajadores para que puedan los segundos gozar de la seguridad social.

Por comodidad administrativa el Instituto sin apearse plenamente al artículo 4o. del reglamento para el pago de cuotas y contribuciones -

del régimen del seguro social, se concreta a emitir en forma - - -
anticipada sus créditos (EBA). Emisión Bimestral Anticipada.

" Para efectuar el pago de las cuotas, los patrones utilizarán las cédulas que el Instituto determine, las cuales se les proporcionaran gratuitamente y se llenaran de acuerdo con las instrucciones que al efecto dicte el propio Instituto".

El anterior artículo faculta al patrón para llenar sus cédulas y bases de su pago de acuerdo a la cantidad que el mismo considera, - posteriormente el propio Instituto confirmará el pago efectuado - - o elaborará una liquidación complementaria en caso de inconsistencia.

Lo cierto es que el Instituto emite sus créditos en forma bimestral y anticipada con ayuda de la Jefatura de Servicios de Sistematización del mismo y procede a notificar a los patrones sus liquidaciones.

Los patrones se presentaran a pagar directamente a las Oficinas del Instituto o en los lugares que éste determine para el efecto, de conformidad al artículo 3o. del reglamento para el pago de -- cuotas y contribuciones del regimen del seguro social.

Cuando el patrón considera que las liquidaciones de adeudo - - contienen trabajadores cargados a su clave patronal y realmente - no les corresponden o que deben cotizar en otro grupo, puede hacer el ajuste correspondiente y en forma unilateral hacer su pago - - conforme al artículo anterior del reglamento.

Si del ajuste resultare alguna diferencia al hacer el Instituto la confronta y glosa de los créditos, el mismo procederá a elaborar una liquidación complementaria por la diferencia, la cual - también deberá ser notificada.

B.- NOTIFICACION DE COBRO DE LOS CREDITOS.

Una vez que el Instituto ha emitido sus créditos, de conformidad al procedimiento señalado anteriormente, procederá la notificación de los mismos.

La notificación deberá hacerse conforme a derecho; es decir observando todos y cada uno de los lineamientos y disposiciones de las leyes de la materia.

El Artículo 16 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social nos dice:

"Si el Instituto, al revisar las liquidaciones presentadas por los patrones, advierte errores u omisiones en relación con el importe de las cuotas que debieron enterarse o aquellos que resultaren de las actas que levanten sus inspectores en visitas a las empresas, hará las correcciones u observaciones que procedan comunicándolas al patrón para que, en un término de quince días hábiles, formule las aclaraciones pertinentes, debidamente fundadas y para que, en su caso, pague o reciba las diferencias correspondientes."

Asimismo continúa diciendo el Artículo 17 del citado ordenamiento:

" La liquidación formulada en los términos de los párrafos anteriores se notificará al patrón para que, en un término de quince días hábiles, aduzca las aclaraciones debidamente fundadas que estime pertinentes, y para que, en su caso, -- entere las cotizaciones adeudadas."

La notificación se hará aplicando en forma supletoria los artículos 98 y 100 del Código Fiscal de la Federación, observando lo dispuesto en los artículos 16 y 17 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social.

El término de 15 días observado en los Artículos 16 y 17 del reglamento mencionado, es otorgado por el Instituto con el fin de evitar un posible juicio o recurso posterior; es decir resolver en forma extrajudicial la controversia.

Si el patrón dentro del término de 15 días que podemos llamar - etapa conciliatoria no llega a un arreglo con el Instituto respecto al pago de los créditos; éste organismo descentralizado - -

estará en posibilidad de hacer el cobro de los créditos por conducto de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social en base al procedimiento administrativo de ejecución contenido en el Código Fiscal de la Federación.

El envío de los créditos a las Oficinas para Cobros del Seguro Social se hará en base a lo dispuesto en el Artículo 271 de la Ley del Seguro Social que a la letra dice:

" El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubieran sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social, -- se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por el propio Instituto a través de Oficinas para Cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social. Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que llevan a cabo. "

9.- OPOSICION POR EL PATRON A LOS CREDITOS NOTIFICADOS.

El patrón al recibir la notificación de los créditos se dará cuenta de los términos en que fueron emitidos, y dentro de los siguientes quince días hábiles deberá hacer el pago de los mismos, para evitar que las liquidaciones adquieran carácter ejecutivo y sean turnadas a la Oficina Federal de Hacienda para su cobro.

Asimismo el patrón cuando considera que no procede el cobro de los créditos del Instituto, tiene la posibilidad de oponerse -- al pago de los mismos, haciendo valer sus excepciones al interponer los juicios o recursos que conforme a derecho procedan.

El cobro de los créditos del Instituto estará sujeto a una condición resolutoria; cuando el patrón interpone recurso o juicio - contra el cobro de los mismos.

Es oportuno mencionar que algunos patrones utilizan los recursos que la ley les concede para dejar de pagar sus cuotas obrero - -

-patronales oportunamente, y así financiar sus empresas; debido a que el interés que cobra el Seguro Social, es muchas veces menor al interés que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros ha fijado en caso de préstamos otorgados a la iniciativa privada.

10.- RECONOCIMIENTO DEL PATRON A LOS CREDITOS NOTIFICADOS.

Si todos los patrones se encontraran en este supuesto, el Instituto no tendría dificultad para cobrar sus créditos; es decir no tendría que recurrir a procedimientos de carácter ejecutivo, que la ley le otorga.

Cuando el patrón esta de acuerdo con el cobro de los créditos - acudirá directamente a la Agencia Administrativa del Valle de México, a la Delegación Regional o Estatal de su jurisdicción a hacer el pago respectivo; Ésto también sucede cuando el patrón - se presenta con sus liquidaciones elaboradas en forma unilateral y paga su bimestre con oportunidad, observando lo dispuesto en - el reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social, en su artículo 4o.

El artículo 3o. del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social nos determina la forma del pago de cuotas obrero patronales, cuando el patrón está de acuerdo con el cobro de los créditos notificados. " El pago de las cuotas se hará directamente en las Oficinas del Instituto o en los lugares que éste autorice para el efecto, en la forma que el mismo Instituto determine. El entero de dichas cuotas se hará por bimestres vencidos, dentro de la primera quincena de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año. "

II.- DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION.

Cuando el patrón considera que los créditos que pretende cobrarle el Instituto no fueron emitidos conforme a derecho, tiene la oportunidad de hacer valer sus acciones y excepciones conforme a las leyes de la materia.

II.1 RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Este recurso es de carácter administrativo y su fundamento legal se encuentra consignado en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su Reglamento publicado en el diario oficial de fecha 17 de noviembre de 1950 y reformado por decreto de 3 de agosto de 1979.

El patrón podrá interponer el recurso de inconformidad en contra de actos de autoridad administrativa, mencionando con precisión la oficina o funcionario del que emane el acto reclamado, indicando con claridad en que consiste el mismo anotando en su caso las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que ésta le hubiere sido dada a conocer.

El artículo primero del citado reglamento nos dice:

"La tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de este reglamento o en su defecto a las del Código Fiscal de la Federación, o las del Código Federal de Procedimientos Civiles y las de la Ley Federal del Trabajo."

Por otra parte el artículo cuarto del reglamento que nos ocupa determina que:

" El recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del acto definitivo que se impugne."

Actualmente existen diversos criterios respecto al término que goza el patrón para interponer este recurso, toda vez que los artículos 16 y 17 del reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del Régimen del Seguro Social, otorga quince días hábiles para que el patrón haga sus aclaraciones en relación a las liquidaciones notificadas; por otra parte el artículo cuarto del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, determina que el recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del acto definitivo que se impugna.

Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación determina lo siguiente:

Recurso de Inconformidad, término para su interposición.- " En el caso de no existir aclaraciones por parte del afectado a las liquidaciones de pago de cuotas obrero patronales formuladas por el Instituto, dichas liquidaciones de carácter provisional, adquieren el de definitivas, si el propio Instituto no emite una nueva liquidación en los términos de los artículos 17 y 19 del reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social. En esa virtud ya sea que el Instituto emita una nueva liquidación por no haberse hecho las aclaraciones pertinentes a dicha liquidación provisional se convierte en definitiva por no emitirse una nueva liquidación; el término para interposición del recurso de inconformidad será de quince días hábiles contados a partir de la fecha de la nueva liquidación ó en su defecto de aquella en la que se convirtió en definitiva la liquidación notificada por el Instituto para el pago de cuotas obrero patronales y sobre la cual no se hizo aclaración alguna." (23).

Revisión 324/75 juicio 474/75. Resolución de fecha 11 de septiembre de 1978.

El criterio sostenido por el Instituto es en el sentido de que si no se hizo aclaración por el patrón ante el mismo Instituto,

(23) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.-Agosto 1978, Julio de 1979, pág. 427.

no debe computarse el término a que se refiere el reglamento para el pago de cuotas y contribuciones al régimen del Seguro Social, junto con el término que tiene el patrón para interponer el recurso de inconformidad.

Nosotros consideramos que el patrón deberá optar en utilizar únicamente quince días hábiles para interponer el recurso de inconformidad o aclarar las liquidaciones notificadas.

La presentación del escrito relativo al recurso de inconformidad se hará directamente o considerando el domicilio del patrón, por medio del correo con servicio de registrado con acuse de recibo en escrito dirigido al Consejo Consultivo Delegacional.

Se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, -- aquella que se le anote a su recibo en la oficina de partes o la de su depósito en la oficina postal.

Si el recurso se interpusiere extemporáneamente se desechará de plano; y si la extemporaneidad se comprobare en el curso del -- procedimiento se sobreseera.

Según acuerdo 4650/81 de fecha 22 de abril de 1981 dictado por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, cabe mencionar el hecho de que todos los recursos de Inconformidad deberán ser presentados ante los Consejos Consultivos de cada Delegación y no ante la Unidad de Inconformidades del propio Instituto.

" Este Consejo Técnico acuerda otorgar a los Consejos Consultivos de las Delegaciones del Valle de México a partir del día 24 de abril de 1981, las facultades que a la fecha se han delegado a los Consejos Consultivos de las Delegaciones Estatales y Regionales del IMSS., consistentes en:

- A.- Ventilar y resolver el recurso de inconformidad, en los términos del acuerdo número 7 239/79 dictado por este propio cuerpo colegiado con fecha 29 de agosto de 1979.

- B.- Celebrar convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago, en adeudos cuyo monto no exceda de un millón de pesos con base a lo dispuesto en el acuerdo número 492/79 de fecha 24 de enero de 1979 y las normas del trámite y otorgamiento de convenios de reconocimiento de adeudo y facilidades

de pago, autorizadas por la H. Comisión Bipartita de Bases - para Convenio en el oficio número 592 de fecha 6 de febrero de 1980.

- C.- Autorizar las adquisiciones de acuerdo con las bases aprobadas por este propio cuerpo colegiado.
- D.- Cancelar créditos a cargo de patrones no localizados o insolventes, siempre que los adeudos no sean superiores a - - - - \$ 500,000.00 y
- E.- Aprobar la cancelación de créditos a cargo de personas no -- localizadas e insolventes por concepto de servicios médicos otorgados en el Instituto sin ser derechohabientes cuyo adeudo no exceda de \$ 500,000.00. "

El artículo 2o. del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social aun menciona que el trámite del recurso estará a cargo de la Unidad de Inconformidades, sin considerar el acuerdo 4650/81 antes mencionado que indica que los Consejos Consultivos Delegacionales serán los que se encargan de resolver los recursos de inconformidad: continúa diciendo el mencionado precepto - que el " Secretario General de Instituto o en su defecto el Prosecretario General autorizará con su firma los acuerdos, certifi-

caciones y notificaciones correspondientes, hasta poner los expedientes en estado de resolución teniendo los mismos funcionarios que resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución cuando sea procedente".

El patrón con fundamento en el artículo 27 del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social podrá solicitar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

La suspensión a que se hace mención, en caso de que sea otorgada por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional que corresponda tiene por objeto que las Oficinas Federales de Hacienda queden imposibilitadas para proceder a hacer efectivos los créditos turnados por el propio Instituto en base al artículo 271 de la Ley del Seguro Social.

ARTICULO 27 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

" La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secretario General del Instituto o por el -

Secretario del Consejo Consultivo que corresponde con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y - mediante otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece continúa diciendo el mencionado precepto."

" Cuando el acto recurrido esté en vías de ejecución la suspensión podrá solicitarse a elección del interesado, ante los funcionarios mencionados en el párrafo anterior, según proceda, o - ante las autoridades ejecutoras correspondientes y se tramitará aplicando también en todo lo conducente las normas establecidas por el Código Fiscal de la Federación."

Toda vez que los créditos del Instituto estarán sujetos a una - condición resolutoria con motivo del recurso de inconformidad, - el mismo cuidará su patrimonio y vigilará que sus créditos sean debidamente garantizados.

El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional hará un análisis de las pruebas presentadas por el inconforme y dictará la - resolución que conforme en Derecho proceda, la cual deberá ser notificada conforme a lo dispuesto en los artículos 99 y 100 del Código Fiscal de la Federación.

Cuando del análisis de la resolución se desprenda que el patrón probó su acción el Instituto procederá a cancelar la póliza de fianza y por ende la obligación que consignaba la misma queda-- sin efecto.

Si la resolución dictada por la autoridad administrativa es contraria a los intereses del patrón, éste tiene la posibilidad de impugnar la misma mediante el recurso de revocación, o juicio - de nulidad según proceda.

Si la resolución a que nos referimos ha quedado firme el Instituto procederá a la efectividad de la garantía por conducto de la Tesorería de la Federación.

II.2- RECURSO DE REVOCACION.

Este recurso de carácter administrativo podemos decir que es -- prácticamente nuevo, toda vez que hasta el año de 1928 nuestros tribunales judiciales federales no admitían la constitucionalidad de medios de defensa que contra actos de la administración pública, se hiciesen valer ante la misma administración pública.

Fue hasta el año de 1929 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptó que el juicio de garantía era improcedente, si antes el quejoso tenía a su alcance un recurso o medio de defensa que agotar ante la misma administración.

Como elementos esenciales para la procedencia de este recurso - podemos considerar a) Que el recurso administrativo esté establecido por el ordenamiento legal correspondiente b) La existencia de una resolución administrativa.

La sola existencia de una resolución administrativa, expedida a un particular no implica que pueda impugnarse en un recurso administrativo sino que ella debe reunir ciertas características:

- 1) Que sea definitiva.
- 2) Que sea personal
- 3) Que cause un agravio
- 4) Que conste por escrito
- 5) Que sea nueva.

El artículo 26 del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social determina la procedencia de este recurso.

" Contra resoluciones del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, procederá el recurso de revocación ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente."

" El recurso de revocación se interpondrá dentro de los tres días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano."

Por lo que toca a la legislación tributaria el artículo 161 del Código Fiscal determina:

" La revocación procederá contra resoluciones administrativas en que se determinen créditos fiscales, se niegue la devolución de un impuesto pagado indebidamente o se imponga una sanción por infracción a las leyes fiscales".....

Continúa diciendo el mencionado precepto:

" El afectado por las resoluciones administrativas a que se refiere el párrafo anterior podrá optar entre --

interponer el recurso de revocación o promover el --- juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero deberá intentar la misma vía cuando se trate de créditos fiscales conexos; por lo tanto será improcedente este recurso contra resoluciones administrativas que determinen créditos fiscales conexos a otro directamente impugnado en juicio de nulidad".

Toda vez que la ley ordinaria si contempla el recurso de revocación no es posible pensar que el afectado tenga posibilidad de optar entre interponer el recurso de revocación o promover el -- juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, menos aún que se pueda aplicar en forma supletoria el precepto antes -- citado.

Es decir que el afectado tendrá que agotar este recurso con apego a lo dispuesto por el artículo 26 del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación sustenta la siguiente tesis:

" Auto de desechamiento.- Procede la revocación.- Desechamiento del recurso de inconformidad en contra de los

autos relativos dictados por la Secretaría General del Consejo Técnico, procede el recurso de revocación, resultando improcedente el juicio de nulidad de acuerdo a lo establecido por el Artículo 26 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, procede el recurso de revocación en contra de los autos dictados por la Secretaría General del Consejo Técnico, por lo que desecha inconformidades, lo que significa que si en contra de ellas se promueve el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal, deba sobreseerse con base en los artículos 190 fracción VI, 191 fracción II del Código Fiscal, por tratarse de resoluciones a efecto de las cuales concede la ley un recurso, por virtud de lo cual pueden ser revocadas o nulificadas.

Tribunal Fiscal de la Federación 15 de enero de 1971".

(24)

II.3 - JUICIO DE ANULACION.

"Hasta antes de la reforma de 1961, el tribunal nacido en la ley de justicia fiscal de 27 de agosto de 1936, se caracterizaba con los términos de tribunal de mera

(24) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación año 1971.- Trimestre 1º pág. 12.

anulación. Su competencia se limitaba doblemente: por la materia que conocía y por la índole de sus pronunciamientos". (25)

El Tribunal Fiscal de la Federación es el competente para conocer sobre el juicio de anulación.

El artículo 23 de la ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación determina la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

" Las salas regionales conoceran de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indiquen a continuación.

1.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije - en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación....."

(25) Briseño Sierra Humberto.- Derecho Procesal Fiscal 1975, pág. 221.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso -- administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa -- para el afectado.

Considerando lo dispuesto en el precepto anterior, el afectado -- por una resolución administrativa podrá interponer juicio de nulidad ante la Sala Regional de su Jurisdicción.

Artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

" El Tribunal tendrá salas regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar --- sesiones una sola será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos."

El artículo 21 de la ley antes invocada determina:

" El territorio nacional, para los efectos del artículo anterior, se divide en las siguientes regiones:

- I.- Del noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II.- Del norte centro con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III.- Del noroeste con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV.- De Occidente con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI.- De Hidalgo México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México.
- VII.- Del Golfo Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII.- Del Pacífico Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.

IX.-Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de -
Chiapas y Oaxaca.

X.-Peninsular, con jurisdicción en los Estados de - -
Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI.-Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

Respecto a la naturaleza de la sentencia que dicta el Tribunal -
Fiscal de la Federación Humberto Briseño Sierra considera que:

" Un examen particular de cada una de las fracciones del artículo 23 de la ley orgánica, demuestra que no se trata siempre de sentencias meramente declarativas, porque el tribunal no se limita a declarar la validez o nulidad del acto impugnado. En algunos casos se - -
acoge la pretensión para ordenar devoluciones, o se -

establecen bases para liquidar, que viene a ser lo mismo que constituir la relación fiscal precedente." (26)

El artículo 192 del Código Fiscal de la Federación nos dice como deberá ser presentada la demanda.

" La demanda deberá ser presentada directamente al -- Tribunal Fiscal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efecto la notificación de la resolución impugnada....."

" El demandante tendrá derecho a ampliar su demanda - dentro de los quince días siguientes al en que se surta sus efectos al acuerdo recaído a la contestación - de la misma....."

El artículo 200 del Código Fiscal determina que una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella a las partes emplazándolas para que la contesten dentro del término de quince días -- y en el mismo acuerdo se citará para la audiencia del juicio - dentro de un plazo que no excederá de 45 días.

En el juicio fiscal se admitirán toda clase de pruebas excepto -- la confesión de autoridades y las que no hayan sido ofrecidas -- ante la autoridad demandada en el procedimiento administrativo, salvo que en éste no se le hubiere dado oportunidad razonable -- de hacerlo.

" Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en Derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutivos -- expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca, -- causan estado las sentencias que no admitan recurso."

Como es natural, contra las resoluciones de la sala, sean declarativas o revocatorias, cabe nueva impugnación; que va ante el -- pleno del Tribunal por violación de jurisprudencia, si existe -- alguna que resulte contravenida; o juicio de amparo por viola-- ción de alguna garantía constitucional que solo puede ser promo-- vido por los particulares.

II.4 - REVISION

Este recurso algunos autores lo denominan recurso asimétrico, - porque únicamente a la autoridad que le causa perjuicio la resolución, es la autorizada para interponerlo.

El artículo 15 de la ley orgánica del Tribunal Fiscal determina:

" Es competencia de la Sala Superior "

II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las salas regionales, que concedan las leyes....."

En relación a este recurso el artículo 240 del Código Fiscal - expresa:

" Las resoluciones de las salas del Tribunal Fiscal que decreten o nieguen sobrecimientos, y los que pongan - fin al juicio serán recurribles ante el Tribunal en - - pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que el asunto corresponda; o de los Directores o jefes de los organismos descentralizados -- en su caso."

El artículo 241 del Código Fiscal señala. " El trámite del recurso de revisión, el que deberá ser presentado por escrito dirigido al Presidente del Tribunal dentro del plazo de diez días siguientes en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se impugna. El escrito deberá ser firmado por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado o por el jefe del Departamento del Distrito Federal u organismo descentralizado".

Al admitirse el recurso se designará magistrado ponente y se mandará correr traslado a la parte contraria por el término de cinco días.

REVISION FISCAL.

La autoridad afectada por la resolución dictada por la Sala Superior podrá interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Artículo 242 del Código Fiscal determina que:

" Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades - -

podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de quince días siguientes al en que surta sus efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala, que deberá ser firmado por el mismo funcionario legitimado para interponer el recurso a que se refiere el artículo -- 240. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinan la importancia y la trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio, excede de un millón de pesos se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso."

" Tiene la revisión fiscal perfiles singulares, primero porque se sustancia como la revisión en amparo indirecto y dentro de los límites que ha fijado la jurisprudencia de la corte, de manera que no pasa de ser un control jerárquico en el que, a semejanza de una apelación ilimitada en cuanto a la potestad de revisar, pero limitada en cuanto la tramitación no admite nuevas

confirmaciones en la segunda instancia, sino que analiza los agravios tomando en cuenta lo actuado ante el Tribunal Fiscal de la Federación". (27)

El artículo 243 del Código Tributario determina:

" El recurso de revisión fiscal se sujetará a la tramitación, que la Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, fija para la revisión de amparo directo."

La Suprema Corte de Justicia examinará el fondo del negocio y si a su juicio el mismo no reúne los requisitos de importancia y trascendencia, podrá desechar el recurso de revisión fiscal.

La resolución que dicte la Suprema Corte con motivo de este recurso quedará firme de pleno derecho.

JUICIO DE AMPARO DIRECTO.

" El amparo mexicano, que nosotros siempre llamamos juicio, porque tiene vida independiente, ante distinta jurisdicción y no nace por excepción ni por alzada

(27) Briseño Sierra Humberto. op.cit. pág. 666

dentro de otra, es un remedio constitucional, por su origen y forma de juicio, por su objeto recurso, que lleva por finalidad restituir al sujeto quejoso en el goce de las garantías individuales y en general constitucionales que una ley o un acto de cualquier autoridad le lesionan, o que la autoridad federal o la de los Estados Federales vuelvan a sus respectivas orbitas cuando mutuamente se invadan. Este juicio sumarísimo es seguido dentro de fórmulas judiciales y solicitado siempre por individuo lesionado. Ampara solo en el caso concreto sin hacer declaraciones ni producir efectos generales." (28)

Como Tribunales competentes para conocer y resolver el juicio de amparo exclusivamente podemos considerar: a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, b) Los Tribunales Colegiados de Circuito y c) Los Juzgados de Distrito. Sus respectivas atribuciones se consignan en los artículos 94 a 107 Constitucionales así como en la ley de amparo, en la ley orgánica del poder judicial de la -- Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley del Ministerio Público.

En términos generales el maestro Ignacio Burgoa considera que:

" La acción de amparo es el derecho público subjetivo, que incumbe al gobernado víctima de cualquier contravención a alguna garantía individual cometida por cualquier autoridad estatal mediante una ley o un acto, o a aquel en cuyo perjuicio tanto la autoridad federal - con la local, por conducto de un acto concreto o la expedición de una ley, hayan infringido su respectiva competencia, derecho en que se ejercita en contra de cualquier autoridad de la federación o de las autoridades locales, en sus respectivos casos, y con el fin de obtener la restitución de las garantías violadas o la anulación concreta del acto contraventor del régimen de competencia federal o local, por conducto de los -- órganos jurisdiccionales federales." (29)

Por lo que respecta a la naturaleza de la acción de amparo nos dice el mencionado maestro que es:

(29) Burgoa Ignacio.- El Juicio de Amparo, pág. 320.

" Restituir al agraviado en el goce de la garantía -- violada y nulificar la ley o acto en que se hubiere -- traducido la infracción al regimen de competencia federal y local, mediante la intervención del poder jurisdiccional federal." (30)

El artículo 21 de la ley de Amparo indica el término para la interposición del juicio.

" El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que se haya notificado -- al quejoso la resolución o acuerdo que reclame; el -- en que haya tenido conocimiento de ella o de su ejecución, o al en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos."

Considerando lo anterior el juicio de amparo directo será interpuesto por el agraviado, en los términos del artículo 158 de la Ley de Amparo.

" El Juicio de Amparo directo se promoverá en única -
instancia ante la Suprema Corte de Justicia o ante --
los Tribunales Colegiados de Circuito, según el caso,
en los términos establecidos por las fracciones V y VI
del artículo 107 Constitucional y las disposiciones -
relativas de la ley orgánica del poder judicial de la
federación, y procede contra sentencias definitivas -
dictadas por tribunales judiciales o administrativos,
o contra laudos pronunciados por tribunales del tra-
bajo, por violaciones a las leyes del procedimiento -
cometidas durante la secuela del mismo, siempre que -
afecten a las defensas del quejoso trascendiendo al -
resultado del fallo y por violaciones de garantías --
cometidas en las propias sentencias o laudos.

Para los efectos de este artículo, solo será procedente
el juicio de amparo directo contra sentencias defini
tivas de tribunales civiles o administrativos, o --
contra laudos de tribunales del trabajo, cuando sean-
contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a-
su interpretación jurídica, a los principios generales
de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan
personas, acciones, excepciones o casos que no hayan -

sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan -
todas, por omisión o negativa expresa."

COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE.

Al respecto el artículo 25 fracción III de la ley orgánica del -
poder judicial determina lo siguiente:

" Corresponde conocer a la Segunda Sala:

III.- De los amparos de única instancia, en materia -
administrativa, contra sentencias definitivas, por --
violaciones cometidas en ellas o durante la secuela -
del procedimiento, dictadas por tribunales federales,
administrativos o judiciales, en juicio de cuantía --
determinada, cuando el interés del negocio exceda de -
un millón de pesos, o en juicios que en opinión de la
sala sean de importancia trascendente para los intere-
ses de la Nación, cualquiera que sea la cuantía de - -
ellos."

Ante tal situación si a un particular le causa agravio la senten-
cia dictada por un tribunal administrativo (tribunal fiscal de -
la Federación), éste con fundamento en el anterior precepto, - -
artículo 158 de la ley de amparo y demás relativos del mismo --

ordenamiento podrá interponer el juicio de amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte en su ejecutoria que a continuación transcribimos nos dice:

" Tratándose de un amparo directo, la oportunidad procesal para el planteamiento de esta cuestión la tiene el quejoso precisamente, al formular la demanda respectiva. Esta consideración se apoya en el artículo 166-fracción VIII de la Ley de Amparo según la cual en la demanda se expresaran: Los datos necesarios para precisar la cuantía del negocio, cuando ésta determine la competencia para conocer del juicio; aunque esta disposición no contempla la cuestión que se analiza, ante la ausencia del precepto aplicable válidamente puede concluirse que es en la demanda donde los quejosos deben hacer valer su pretensión en el sentido de que el asunto es de importancia trascendente para el Interés nacional, porque si la cuantía del negocio -- determina la competencia para conocer del juicio, --- los quejosos deben precisar en la demanda los datos -

relativos, lógicamente debe concluirse que la oportunidad procesal para plantear la importancia trascendente para los intereses de la nación en el amparo directo, por tratarse de una cuestión que también determina la competencia del órgano jurisdiccional, la tiene el promovente precisamente al presentar su demanda, y, consecuentemente, si no hace uso de tal derecho, precluye éste para todos los efectos legales. Por las consideraciones precedentes, los tribunales colegiados de circuito deben desechar las peticiones de esta índole que se hacen después de presentada la demanda, por ser notoriamente extemporáneas, sin que tengan la obligación de remitir los autos a esta segunda sala." (31)

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

Siendo la competencia de la Suprema Corte de Amparo directo -- de carácter expreso y limitativo, fuera de lo apuntado anteriormente, del propio juicio conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito. En otras palabras, ante estos Tribunales deberá -- promoverse el juicio de amparo directo en materia administrativa

(31) Informe de 1973, Segunda Sala, págs. 108 y 109.

cuando la sentencia definitiva que se impugne, " el caso que nos ocupa será la dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación", se encuentre en los siguientes supuestos:

- 1.- Cuando tratándose de juicios administrativos ante tribunales federales el interés del negocio en -- que se haya pronunciado no rebase la cantidad de un millón de pesos.
- 2.- Cuando en los mismos juicios, el interés del negocio sea de cuantía indeterminada y no revista - - " importancia trascendental para los intereses de - la nación" en concepto de la Suprema Corte.

La resolución que dicta el Tribunal Colegiado de Circuito no admitirá más recurso que el de revisión; siempre y cuando se apegue - a lo dispuesto por el Artículo 83 de la Ley de Amparo.

PROCEDE EL RECURSO DE REVISION:

- V.- " Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de -- circuito cuando decidan sobre la constitucionalidad

de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la constitución, siempre que esa decisión o interpretación no estén fundadas en la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte."

El Artículo 86 de la Ley del Amparo determina el término para interponer el recurso de revisión.

" El recurso de revisión solo podrá interponerse por cualquiera de las partes en el juicio, ya sea ante el Juez de Distrito o autoridad que conozca del mismo, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según que su conocimiento corresponda a esa o aquel. El término para la interposición del recurso será de cinco días, contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida."

Consideramos hacer un análisis somero de los recursos que pueden interponer las partes con el fin de presentar un panorama del procedimiento que se deriva de la presentación del recurso de inconformidad.

12.- C O N V E N I O .

El Artículo 1792 del Código Civil define el convenio.

" Convenio es el acuerdo de dos o más personas para--
crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones".

Asimismo el Artículo 1793 del Código Civil nos dice que

" Los convenios que producen o transfieren las obliga-
ciones y derechos toman el nombre de contratos."

El Seguro Social celebra convenios de reconocimiento de adeudo y facilidades de pago con aquellas empresas que atraviesan por una situación económica deficiente.

Debido a la situación económica cambiante por la que atraviesa - nuestro país, muchas empresas dejan de cumplir oportunamente con sus obligaciones para con el Seguro Social, lo mismo sucede con los pequeños comercios.

El Artículo 46 de la Ley del Seguro Social determina:

" Cuando no se entreguen las cuotas o los capitales -
constitutivos dentro del término señalado en las dis-

24,

posiciones respectivas el patrón cubrirá a partir de la fecha en que se hicieron exigibles los recargos en los términos del Artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de las sanciones que procedan.

El Instituto podrá conceder prórroga para el pago de -- los créditos derivados de cuotas o de capitales constitutivos.

Dentro de los plazos concedidos se causarán recargos -- conforme a lo establecido en el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación."

Durante el plazo que el Instituto otorga a las personas físicas -- o morales mediante convenios existe la incertidumbre del cumplimiento o incumplimiento de los mismos.

Considerando lo anterior surgió el Acuerdo 492/79 de fecha 24 de -- enero de 1979 del H.Consejo Técnico del Instituto Mexicano del -- Seguro Social en el que se determina la garantía de los convenios:

1.- " Podrá estipularse que el convenio se garantice con embargo cuando se trate de créditos cuyo importe sea hasta de \$ 250,000.00."

1.1.- " Si se trata de embargo de bienes inmuebles deberá quedar constancia en el expediente relativo,-- de la inscripción de dicho embargo en el registro -- público de la propiedad de la entidad federativa correspondiente."

1.2.- " Si se trata de embargo de bienes muebles, las actas de embargo que al efecto se hayan levantado,-- serán integradas al expediente respectivo extendiéndose bajo la responsabilidad de la Oficina Ejecutorra que los bienes embargados son suficientes para -- garantizar dicho adeudo; en caso de no serlos ésta -- lo comunicará a la Tesorería General que podrá ordenar la ampliación del mismo o lo que proceda."

2.- " Si los créditos son mayores de \$250,000.00, el -- convenio deberá ser garantizado con fianza de compañía autorizada; ésta tendrá que amparar una cantidad

igual al total de los créditos materia del mismo, --
incluyendo las cancelaciones que en su caso se hubieren
convenido más el 100% de posibles recargos de --
acuerdo a lo establecido en los artículos 20 y 22 del
Código Fiscal de la Federación; salvo que la Comisión
Bipartita de Bases para Convenio del H.Consejo Técnico,
previo estudio que al efecto realice la Tesorería
General, autorice otra modalidad."

- 3.- " Cuando se estipule que el convenio deba ser garan-
tizado con fianza, no surtirá efectos, aún firmado -
por las partes, mientras que no se otorgue dicha ga-
rantía; entre tanto, podrá suspenderse el procedimiento
administrativo de ejecución, hasta por un término-
improrrogable de 30 días dentro del cual se otorgará-
la misma; si vencido el plazo, no se otorga ésta, o -
no es solicitado el cambio de garantía, se ordenará -
de inmediato la continuación del procedimiento admi--
nistrativo de ejecución por el total del adeudo o en-
su caso por el saldo."

- 4.- " Si se incumple un convenio, las Delegaciones procederán de inmediato, por medio de su mesa de Fianzas, a exigir el pago de la fianza otorgada.

Tratándose de convenios garantizados con embargo, - si el deudor incurre en incumplimiento, la propia - Delegación lo comunicará de inmediato a la Oficina exactora, para que reanude el procedimiento administrativo de ejecución, hecha excepción de aquellos - casos que por su naturaleza, requieren otro tratamiento, respecto a los cuales la Tesorería General - resolverá motivadamente lo procedente."

- 5.- " A efecto de recuperar de inmediato los créditos -- del Instituto garantizados con fianza, las Delegaciones vigilarán escrupulosamente, para evitar trámites innecesarios que ésta reuna todos los requisitos legales; hecho el requerimiento, no podrá otorgarse -- suspensión alguna, ni aceptarse pago, a no ser que - éste sea por la totalidad del saldo del adeudo."

- 6.- " Invariablemente, el importe resultante de hacer efectiva una garantía otorgada, será aplicado en los términos del artículo 24 del Código Fiscal de la Federación; en tal virtud, las Delegaciones Estatales y Regionales, bajo su responsabilidad tendrán especial cuidado al hacer la aplicación correspondiente."
- 7.- " Tratándose de créditos que hayan sido materia de un procedimiento contencioso, por el que se celebre un convenio de facilidades de pago, en que el deudor desista de los recursos o juicios promovidos,-- deberá remitirse copia del convenio respectivo a la Unidad de Inconformidades o Jefatura de Servicios Legales para su trámite ante el Tribunal que corresponda."
- 8.- " Si la Comisión Bipartita de Bases para Convenio -- autoriza cambiar los términos de un convenio, el -- cual esté garantizado con fianza, deberá requerirse a la Afianzadora la aprobación correspondiente o en su caso se solicitará al patrón el otorgamiento de una nueva fianza."

9.- " En casos de excepción debidamente justificadas, podrá autorizarse el cambio de garantía o su dispensa en un convenio, cuando no afecte los intereses del Instituto a juicio de la Comisión Bipartita de Bases para Convenio previa opinión de la Tesorería General."

De lo anterior se desprende que el Instituto Mexicano del Seguro Social únicamente acepta como garantía de los convenios la fianza expedida por compañía autorizada y excepcionalmente el embargo.

13.- PRESENTACION DE LA POLIZA DE FIANZA.

Una vez presentada la fianza por el patrón conforme a lo establecido en los procedimientos respectivos el Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá la seguridad de que sus créditos que son materia del recurso de inconformidad, juicio o convenio puedan ser recuperados o en su defecto apegarse ambas partes a lo ordenado en una resolución o sentencia dictada conforme a derecho por una autoridad jurisdiccional competente.

Son diferentes los requisitos que debe contener la fianza en caso de inconformidad, juicio o convenio, asimismo es diferente la - -

obligación garantizada, el término de presentación y la autoridad, o dependencia que deberá conocer del asunto, por lo que consideramos analizar en forma aislada ambos casos.

13.1- EN CASO DE IMPUGNACION.

La fianza que garantiza créditos materia de inconformidad o juicio, será expedida para obtener la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y estará en vigor en tanto se resuelve el recurso de inconformidad interpuesto contra actos del Instituto y en su caso los juicios o recursos que se hicieran valer ante autoridades judiciales federales o Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 27 del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social determina el momento procesal de la presentación de la garantía de fianza, así como la autoridad encargada de calificar la misma.

" La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el secretario general del Instituto o por el secretario del Consejo Consultivo-

que corresponda, con sujeción a las normas aplicables - del Código Fiscal de la Federación y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece."

El Consejo Consultivo Delegacional antes de dictar el auto de suspensión deberá calificar la póliza de fianza, es decir debe analizar la misma a efecto de constatar que contenga todos y cada uno de los siguientes requisitos.

- 1) Debe ser expedida ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 2) Nombre del patrón.
- 3) Registro patronal.
- 4) Número de los bimestres materia de inconformidad.
- 5) Si es capital constitutivo especificar el nombre del trabajador.

- 6) Importe total que garantiza con número y letra incluyendo el 100% de posibles recargos.
- 7) Fecha de expedición de la póliza.
- 8) Firma de las personas autorizadas por la afianzadora.
- 9) Especificar que se otorga para obtener la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, así como los juicios o recursos que se interpongan por las partes.
- 10) Si el importe de la fianza excede al margen legal de operación autorizado, debe constar la autorización de reafianzamiento por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante que el secretario del Consejo Consultivo Delegacional analice los requisitos antes mencionados antes de dictar el auto de suspensión, en virtud de que al quedar firme el acuerdo no podrá ser revocado por el mismo.

13.2.- EN CASO DE CONVENIO.

La fianza que garantiza créditos que son materia de convenio será expedida para garantizar el cumplimiento del mismo y estará en vigor durante su vigencia.

" Lo accesorio sigue la suerte de lo principal."

En caso de que el convenio no se cumpla conforme a lo establecido en sus cláusulas la afianzadora pagará el saldo insoluto del adeudo y sus intereses moratorios a partir de la fecha del incumplimiento en los términos detallados en dicho convenio.

En base al acuerdo 492/79 de fecha 24 de enero de 1979 dictado por el H.Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, - antes mencionado, el patrón está obligado a otorgar la garantía de fianza en los siguientes términos:

" Cuando se estipule que el convenio debe ser garantizado con fianza no surtirá efectos, aun firmado por las partes, mientras que no se otorgue dicha garantía, entre tanto podrá suspenderse el procedimiento administrativo de ejecución hasta por un término improrrogable de 30 días dentro del cual se otorgará la misma."

El patrón deberá presentar la garantía de fianza dentro del término mencionado anteriormente en las oficinas de convenios de las Delegaciones Regionales Estatales y Agencias Administrativas del Valle de México del propio Instituto.

Las oficinas a que hacemos referencia son las responsables de -- calificar la garantía, es decir, deben vigilar que la póliza de -- fianza reúna los siguientes requisitos:

- 1) Nombre del patrón
- 2) Debe ser expedida ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 3) Debe contener el número del convenio.
- 4) Especificar los créditos materia del mismo.
- 5) La duración del convenio.
- 6) Fecha de expedición de la póliza de fianza.

7) Firma de la persona autorizada por la afianzadora.

8) Registro Patronal.

9) El importe del convenio con número y letra especificando la suerte principal y sus posibles accesorios al 100%.

10) Debe especificar que se expide para garantizar el cumplimiento del convenio.

11) Si el importe de la fianza excede al margen legal de operación autorizado, debe constar la autorización de reafianzamiento por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si la póliza de fianza no reúne los requisitos antes citados no será posible proceder a la efectividad de la misma, en caso de incumplimiento del convenio.

Así el acuerdo 492/79 multicitado, que norma el procedimiento de los convenios celebrados con el Instituto manifiesta lo siguiente:

" A efecto de recuperar de inmediato los créditos del Instituto garantizados con fianza, las Delegaciones - vigilarán escrupulosamente, para evitar trámites innecesarios, que ésta reuna todos los requisitos legales; hecho el requerimiento, no podrá otorgarse suspensión alguna, ni aceptarse pago, a no ser que este sea por la totalidad del saldo del adeudo."

14.- EXIGIBILIDAD DE LA GARANTIA DE FIANZA.

Determinaremos en forma separada en que momento procede hacer efectiva la póliza de fianza que garantiza créditos del Instituto --- Mexicano del Seguro Social, materia de inconformidad, juicio o convenio, en virtud de que en cada caso surgen elementos diferentes - que determinan en forma fundada y motivada la exigibilidad de la fianza.

A fin de evitar que sea impugnado el requerimiento de pago que deberá efectuar la Tesorería de la Federación a la Compañía Afianzadora, es necesario determinar con precisión el momento procesal - en que puede ser exigible la garantía.

14.1.- EN CASO DE IMPUGNACION.

Se hace necesario la existencia de una resolución dictada por una autoridad administrativa o judicial, la cual determina la procedencia o improcedencia de cobro de la póliza de fianza.

Esta resolución debe quedar firme, es decir que no admita recurso alguno, además debe de ser notificada a las partes de conformidad a lo dispuesto por los artículos 98 y 100 del Código Fiscal de la Federación.

En este caso también se requiere la existencia de la póliza de fianza que garantice debidamente los créditos materia del recurso o juicio.

En base a lo anterior podemos determinar que la exigibilidad de la garantía de fianza nace al día siguiente de que surta sus efectos la notificación de la resolución que determina la procedencia de cobro de la misma.

14.2.- EN CASO DE CONVENIO.

Como dejamos asentado anteriormente el convenio, es un acuerdo de voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

La voluntad de las partes únicamente se constriñe al cumplimiento del convenio, en base a lo dispuesto en cada una de las cláusulas del mismo.

Dentro de la modalidad de los convenios adoptados por el Instituto Mexicano del Seguro Social podemos observar las siguientes cláusulas.

C L A U S U L A S

PRIMERA.- El deudor se obliga a pagar al Instituto Mexicano del Seguro Social la cantidad de _____ según detalle en el cuadro que antecede.

SEGUNDA.- Dicha cantidad será pagada en _____ mensualidades de \$ _____ que se pagarán a partir del _____

TERCERA.- Cuando el deudor deje de pagar alguna mensualidad cubrirá recargos moratorios sobre saldos insolutos de acuerdo a la tasa establecida en la Ley del Seguro Social vigente.

CUARTA.- El deudor se obliga, para garantizar el cumplimiento del presente convenio, a otorgar dentro de un término improrrogable de 30 días hábiles contados a partir de la firma del mismo, fianza de compañía autorizada, que amparará el saldo de la suerte principal y las cancelaciones que se hubieren concedido más el 100% de posibles recargos.

QUINTA.- Si dentro del plazo indicado, el deudor no otorga la garantía señalada, el convenio quedará sin efecto y el -- instituto procederá de inmediato a activar el cobro por la totalidad del adeudo mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

SEXTA.- Cuando el deudor deje de pagar 3 mensualidades consecutivas, el convenio quedará rescindido, sin que sea necesaria notificación judicial o extrajudicial, quedando sin efecto las cancelaciones y/o plazos en su caso - -

concedidos y el Instituto podrá cobrar de inmediato el saldo con todos sus recargos.

SEPTIMA.- En caso de rescisión del convenio, los recargos por el saldo insoluto de la suerte principal se cuantificarán, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social.

OCTAVA.- El deudor pagará puntualmente los créditos subsecuentes a los que son materia de convenios; en caso de que incurra en mora por más de un bimestre, el convenio quedará rescindido convencionalmente en los términos y para los efectos de la cláusula sexta, y el Instituto procederá a activar el cobro por el procedimiento administrativo de ejecución.

NOVENA.- Las partes convienen, que en caso de que el deudor haya proporcionado datos falsos al Instituto, el convenio quedará resuelto en los términos de la cláusula sexta.

DECIMA.- El deudor se desiste en este acto para los efectos que procedan de los recursos de inconformidad o juicios promovidos respecto de los créditos materia de este convenio y renuncia a las acciones o derechos que deriven de las resoluciones dictadas con motivo de dichos créditos.

UNDECIMA.- Se dejan a salvo los derechos que otorga al Instituto el artículo 16 del reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del Régimen del Seguro Social.

La cláusula cuarta del convenio especifica claramente que el deudor tiene treinta días hábiles contados a partir de la firma del mismo, para presentar la garantía de fianza.

Asimismo la cláusula sexta especifica que cuando el deudor deja de pagar tres mensualidades consecutivas, el convenio quedará rescindido y el Instituto podrá cobrar el saldo con sus respectivos recargos.

En base a lo anterior la exigibilidad de la garantía de fianza -- procede al día siguiente en que se dejen de pagar las tres mensualidades especificadas en la cláusula sexta del convenio.

En caso de convenio la exigibilidad de la garantía de fianza -- puede estar sujeta a la voluntad de las partes.

15.- SOLICITUD DE REQUERIMIENTO A LA TESORERIA DE LA FEDERACION.

Para que el propio Instituto Mexicano del Seguro Social, titular de la garantía de fianza, esté en posibilidad de solicitar a la Tesorería de la Federación que requiera de pago a la compañía afianzadora es necesario que la Mesa de Fianzas de cada Delegación Regional y Estatal o del Valle de México integre debidamente el expediente, con toda la documentación relativa al recurso de inconformidad, juicio o convenio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1950, así como su reglamento respectivo.

En caso de inconformidad o juicio, la Mesa de Fianzas procederá a integrar el expediente respectivo bajo las siguientes bases de conformidad a lo dispuesto en el artículo 50. del reglamento del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

- 1) Original de la póliza de fianza.- Como se dejó asentado anteriormente la póliza de fianza debe contener requisitos esenciales para su validez.

2) Liquidación de adeudo.- La liquidación de adeudo es el documento que elabora el Instituto, en el que determina la cantidad exigible que el deudor deberá pagar como suerte principal con sus respectivos recargos.

El importe consignado en la liquidación de adeudo es el resultado del análisis minucioso de la resolución dictada por la autoridad administrativa o judicial.

3) La notificación de la resolución y citatorio en su caso.- Es necesario que la resolución que fundamente el cobro de la garantía haya quedado firme; toda resolución dictada por una autoridad administrativa o judicial deberá ser notificada a las partes, esta notificación deberá hacerse observando lo dispuesto por los artículos 99 y 100 del Código Fiscal de la Federación, anexando citatorio si el caso lo requiere.

La notificación de la resolución es de vital importancia, toda vez que a partir de la misma empieza a correr el término para la prescripción de los créditos y de la acción derivada de la póliza de fianza.

4) Acta de Incumplimiento.- El acta de incumplimiento será levantada en la Mesa de Fianzas de la Delegación Regional, Estatal o del Valle de México de que se trate, con intervención del Tesorero de la misma, donde se harán constar los actos u omisiones

del fiado que constituyen el incumplimiento de sus obligaciones.

Con fundamento en el artículo 6o. fracción VIII del reglamento de organización interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como en el Acuerdo 298840 del H. Consejo Técnico de fecha 17 de febrero de 1971, las Mesas de Fianzas de las Delegaciones del Valle de México procederán a certificar por septuplicado los documentos antes mencionados, a efecto de que la Tesorería de la Federación pueda correr traslado a las partes interesadas en la efectividad de la garantía; esta certificación deberá hacerse por conducto del C. Prosecretario General del Instituto.

Por lo que toca a las Delegaciones Regionales y Estatales la certificación de documentos deberá hacerse por conducto del C. Delegado que corresponda, con apego a lo dispuesto en el artículo 5o. fracción i) del reglamento de organización interna de las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de fecha 14 de julio de 1981.

Una vez cumplidos los requisitos antes señalados, relativos a la integración del expediente, el Instituto estará en posibilidad de

efectuar la solicitud de requerimiento ante la Tesorería de la -
Federación.

La solicitud de requerimiento es la petición hecha por el Institu-
to a la Tesorería de la Federación a efecto de que esa dependen-
cia requiera de pago a la compañía garante.

En el supuesto de convenio incumplido, la solicitud de requerimien-
to también estará sujeta a la integración del expediente observan-
do los siguientes requisitos:

- 1) Copia del Convenio.- La copia del convenio debidamente firmado-
por las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social y
por el patrón o su representante legal, es el documento que ser-
virá de base para hacer efectiva la garantía de fianza; toda --
vez que de conformidad a las cláusulas contenidas en el mismo -
depende su cumplimiento.
- 2) Original de la póliza de fianza.- El original de la póliza de -
fianza es la garantía del convenio y debe contener los requisi-
tos que se mencionan en páginas anteriores, para su validez.

3) Liquidación de adeudo.- Este documento es elaborado por el Instituto y es en el que consta la cantidad líquida y exigible -- que el patrón está obligado a pagar como suerte principal y sus respectivos recargos.

4) Acta de incumplimiento.- En el caso de convenio, también se deberá levantar acta de incumplimiento con la intervención del -- Tesorero de la Delegación correspondiente, en la que se hará -- constar los actos u omisiones del fiado que constituyen el incumplimiento de sus obligaciones o créditos garantizados.

Se procederá a la certificación de los documentos mencionados en la misma forma que inconformidades o juicio, posteriormente se solicitará a la Tesorería de la Federación requiera de pago a la compañía afianzadora, sin olvidar acompañar el expediente debidamente integrado en el que conste de manera fundada y motivada la procedencia del cobro de la fianza.

En ambos casos la Tesorería de la Federación sellará de recibido la solicitud del requerimiento y hará constar, que se acompañó a la -- misma la documentación que marca el artículo 95 de la Ley Federal -- de Instituciones de Fianzas así como su reglamento.

Es oportuno mencionar que la prescripción de la acción derivada de la garantía, no se inicia a partir de la presentación de la solicitud de requerimiento ante la Tesorería de la Federación, -- toda vez que empieza a contar a partir de la exigibilidad de la garantía. Art. 120 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

16.- REQUERIMIENTO.

Requerimiento es " el acto judicial por el cual se amonesta que se haga o deje de ejecutar alguna cosa; y la intimación aviso o noticia que se paga a uno haciéndole sabedor de alguna cosa con autoridad pública." (32)

Pago es " la entrega de algún dinero que se debe, la satisfacción precio o recompensa." (33)

Es conveniente diferenciar el procedimiento de cobro en contra de las compañías afianzadoras, en virtud de que es distinto, según -- se trate del llevado a cabo por un particular o por el Gobierno -- Federal, como lo determinan los artículos 93 y 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas ya que el primero de los preceptos citados expresa que:

(32) Joaquín Escriche, Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Madrid. 1912, pág. 1438.

(33) Joaquín Escriche, Opcit. pág. 1308.

" Antes de iniciar juicio contra una Institución de fianzas, el beneficiario deberá requerirlo por oficio o escrito directo dirigido a sus oficinas principales o sucursales, para que cumpla sus obligaciones como fiadora - - "agregando que" La Institución dispondrá de un plazo de sesenta días hábiles para hacer el pago si es que procede."

Dicho procedimiento es el que deberá seguir un particular para hacer efectiva una póliza de fianza. En cambio el seguido por el Gobierno Federal se rige por el segundo de los preceptos invocados, el cual es el acto administrativo que realiza la autoridad competente, por el que se reclama a las compañías fiadoras la entrega del adeudo -- garantizado.

Para tal efecto la Tesorería de la Federación que es la facultada para realizar la reclamación, con base en la documentación que le remite el Instituto Mexicano del Seguro Social procede a formular requerimiento de pago a las compañías de fianzas, con fundamento -- en lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley de Instituciones de -- Fianzas y su reglamento, es decir, en forma personal en la Oficina de la casa matriz de la fiadora o sucursales cuando dicha matriz -- se encuentra fuera del Distrito Federal.

Con fundamento en los artículos 14 y 16 Constitucionales, el requerimiento se hará en forma fundada y motivada, acompañando la documentación que justifique la exigibilidad del crédito.

La Tesorería de la Federación en el mismo requerimiento de pago --- apercibirá a la Institución de Fianzas, en el sentido de que si dentro del plazo de treinta días naturales, contados a partir de la -- fecha de notificación del requerimiento, no se hace el pago de la - cantidad que se reclama, se le rematarán valores de su propiedad.

Del requerimiento de pago se deberá enviar copia a la Dirección de Bancos Seguros y Valores, antes Dirección de Crédito, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que conste la fecha en que fue recibido por la compañía fiadora.

Dentro del plazo de treinta días naturales la Institución fiadora -- deberá comprobar ante la Dirección de Bancos, Seguros y Valores, -- que hizo el pago o impugnó ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la improcedencia del cobro, para lo cual deberá exhibir copia sellada de la demanda, en caso contrario al día siguiente de vencido el -- plazo dicha dirección ordenará a la Institución Nacional de Crédito -- que corresponda, se rematen en bolsa valores propiedad de la - - compañía fiadora, suficientes a cubrir el importe del adeudo garantizado.

La Subtesorería de Crédito y Presupuesto de la Tesorería de la Federación, como una medida de economía procesal con fecha 3 de enero de 1956, dictó el Acuerdo 102-103, en el que concedía a las Instituciones de Fianzas el término de 60 días naturales, a partir de la comunicación de pago, para que en caso procedente acudieran a la Tesorería de la Federación; a presentar documentación probatoria de la no procedencia del requerimiento de pago; esta instancia la resolvía la Procuraduría Fiscal de la Federación, determinando la cancelación de la garantía o la efectividad de la misma con fundamento en la ley de la materia.

El plazo a que hacemos referencia se otorgaba en el caso de que la acción derivada de la garantía no estaba próxima a prescribir, -- pues si así fuere se formulaba de inmediato el requerimiento de -- pago para evitar la prescripción de la misma.

El acuerdo antes mencionado quedó sin efecto en virtud de que el -- reglamento interior de la Secretaría de Hacienda otorgó la facultad de resolver esta instancia al Departamento de Garantías, Unidad de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación, -- específicamente con fundamento en los artículos 23 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, 183 fracción III Inciso B -

de su Reglamento, Octavo fracción III y 23 fracción XVI del Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta facultad está regulada por el convenio de fecha 8 de febrero de 1978, celebrado entre la Tesorería de la Federación y el Comité de Fianzas en el que se otorga también el término de 60 días naturales.

El artículo 23 del reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al referirse en sus diversas fracciones a la competencia de la Tesorería de la Federación en la XVI expresa:

" Aceptar previa calificación, las garantías que se otorguen a favor del Gobierno Federal registrarlas, autorizar su sustitución cancelarlas o hacerlas efectivas conforme a las disposiciones legales."

Conforme a lo anterior aquellas garantías otorgadas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, en base al artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas serán cobradas por la Tesorería de la Federación; toda vez que las pólizas de fianzas otorgadas ante esta Institución garantizan créditos fiscales.

El artículo 23 de la Ley de la Tesorería de la Federación a este -- respecto señala que: " la aceptación de las garantías se comunica -- rá a las autoridades que requirieron su otorgamiento o que conozcan -- del asunto que los motive, para que éstos vigilen el cumplimiento -- de las obligaciones garantizadas y bajo su responsabilidad, den a -- conocer oportunamente ante la Tesorería de la Federación o a sus -- organismos subalternos aceptantes, las resoluciones debidamente -- fundadas que impliquen cancelación, devolución, reclamación de pago -- o aplicación correspondiente según el caso para su ejecución si son -- procedentes ", y el reglamento de este ordenamiento legal en su -- artículo 183 fracción (III Inciso B) en este sentido señala que -- " las resoluciones que impliquen cancelación de fianzas cuyo pago -- hubiere sido reclamado conforme al reglamento del artículo 95 de -- la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, se comunicará invaria -- blemente a la Tesorería para que se desista del requerimiento formu -- lado o se abstenga de hacerlo en su caso " y devuelva la fianza al -- Instituto Mexicano del Seguro Social, para su cancelación.

En la práctica las afianzadoras, aprovechando el beneficio que con -- cede dicho convenio, presentan promociones la mayoría de las veces -- improcedentes, sin fundamento legal alguno, con el único propósito -- de retardar el procedimiento y hacer uso de los 60 días que otorga

la Tesorería de la Federación y lo mismo se vuelve a repetir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, una vez que la Tesorería de la Federación le formule el requerimiento de pago.

Por lo anterior consideramos que la Secretaría de Hacienda deberá de abstenerse de otorgar este plazo.

Podemos pensar que la facultad de resolver las promociones de oposición al cobro de fianzas que presentan las compañías fiadoras corresponde a la Procuraduría Fiscal de la Federación por ser el órgano jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no obstante consideramos que tal argumento carecería de fundamento legal, -- toda vez que, si bien es cierto que el artículo 9 del reglamento -- interior de dicha secretaría, al referirse a la competencia de esa Unidad Administrativa otorga, entre otras, la relativa a " tramitar y resolver los recursos administrativos establecidos en el Código Fiscal de la Federación "también lo es que dicha competencia es con relación a los recursos establecidos expresamente en el propio Código Fiscal.

Ahora bien, si analizamos el concepto administrativo llegaremos a la conclusión de que las promociones que presentan las afianzadoras oponiéndose al cobro de sus fianzas, no es un recurso, en virtud -- de que éste "constituye un medio legal de que dispone el particular,

afectado en su derechos o intereses por un acto administrativo de terminado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrarse comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo." (34)

La Tesorería de la Federación, para el efecto de formular el requerimiento de pago, examinará que la documentación del caso esté integrada de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y el Artículo V de su reglamento, es decir que al oficio de consignación se deberá acompañar el documento determinante del crédito, la póliza de fianza que garantice el crédito u obligación de que se trate; en el caso de que se haya concedido prórrogas, novación o cualquiera otra variación en las obligaciones o créditos garantizados, al consentimiento expreso de la institución fiadora; la liquidación por el monto del crédito u obligación exigible y sus accesorios legales en su caso, y acta levantada por autoridad competente, en donde consten los actos u omisiones del fiado y que constituyen el incumplimiento de sus obligaciones o créditos garantizados.

Si con motivo del requerimiento la compañía fiadora realiza el pago, la Tesorería de la Federación lo comunicará a la Dirección de Bancos Seguros y Valores, así como a la Comisión Nacional

(34) Fraga Gabino.-Derecho Administrativo.-Décima Quinta Edición. Editorial Porrúa,S.A., México 1973, pág. 445.

Bancaria y de Seguros, dando por terminado el procedimiento de ejecución en contra de la compañía garante, devolviendo la documentación correspondiente al Instituto Mexicano del Seguro Social para su aplicación por recapitulación adicional en la Subtesorería de Cobranza de la Tesorería General; de conformidad a lo dispuesto en la fracción VI Inciso B a) del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Una vez asentado el procedimiento que utiliza la Tesorería de la Federación para hacer efectivas las pólizas de fianza expedidas a favor del Instituto creemos conveniente dejar constancia de nuestro personal punto de vista:

Consideramos que el procedimiento vigente que realiza la Tesorería de la Federación al hacer efectivas las pólizas que garantizan créditos fiscales, adolece de ciertos vicios, mismos que afectan, en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social al otorgar a esa dependencia total-autonomía para manejar las garantías; por lo que a continuación nos permitimos destacar la conveniencia de que la Tesorería General del propio Instituto por conducto de las Oficinas para Cobros del Seguro Social apliquen el procedimiento de ejecución tendiente a requerir de pago -

a las compañías afianzadoras, con apego a lo dispuesto -
en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de
Instituciones de Fianzas y su Reglamento.

VENTAJAS.-

- A) Mejor supervisión sobre las pólizas de fianza que actualmente -
se envían a la Tesorería de la Federación.
- B) La desconcentración de la aplicación del procedimiento de efec-
tividad de las pólizas de fianza que actualmente se encuentra-
concentrado en la Tesorería de la Federación.
- C) El término que concede el artículo 120 de la Ley Federal de - -
Instituciones de Fianzas en relación a la prescripción de la --
acción derivada de las garantías, no se vería disminuido como -
actualmente sucede con:
- El envío de los expedientes integrados en las diversas
delegaciones de la República a la Tesorería de la Fede-
ración.
 - La devolución de expedientes a su lugar de origen cu
do se encuentren mal integrados.

- La devolución de aquellos expedientes, en que la efectividad de la póliza no se encuentra fundada y motivada por encontrarse subjudice el juicio fiscal interpuesto.

- La dificultad para aclarar con la Tesorería de la Federación alguna inconsistencia en la documentación que funda y motiva el cobro, con cada Delegación que tiene a su cargo los créditos de origen.

D) La recuperación en forma inmediata de los créditos garantizados al no existir intermediario en la efectividad de las pólizas de fianzas.

E) Aplicación rápida y oportuna de los créditos garantizados.

F) Se reafirma la autonomía del Instituto como organismo fiscal -- autónomo que está reconocido legal y doctrinalmente al tener la facultad de hacer efectivos sus propios créditos y garantías.

G) El Instituto tendrá mayor vigilancia de aquellas garantías que procede su efectividad en virtud de que es el titular de ellas.

H) El Instituto tendrá la posibilidad de recuperar en forma inmediata sus créditos que son materia de inconformidad o convenios garantizados con fianza y así cumplir de la mejor manera con su misión encomendada.

Con la finalidad de alcanzar el objetivo anteriormente expuesto, se proponen las siguientes modificaciones a la Ley del Seguro Social, Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y Ley Federal de Instituciones de fianzas.

LEY DEL SEGURO SOCIAL

Artículo 271 " El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por el propio Instituto a través de Oficinas para Cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicaran el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables.

Las propias oficinas resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que llevan a cabo."

271 bis.- " Las oficinas para cobros del Seguro Social mencionadas en el artículo anterior también tendrán la facultad de hacer efectivas las garantías otorgadas a favor del Instituto , con apego a lo dispuesto en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, y en forma supletoria el Código Fiscal de la Federación.

La calificación y aceptación de las garantías a favor del Instituto corresponderá únicamente al mismo, así como la facultad de autorizar dispensa o sustitución de garantía.

LEY DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.

Artículo 20.- Toda garantía que deba exigirse para asegurar el interés fiscal, el cumplimiento de disposiciones legales, de contratos administrativos, permisos, autorizaciones, concesiones y multas, cualquiera que sea la dependencia del gobierno federal que intervenga, será otorgada ante la Tesorería de la Federación y - - puesta a disposición de la misma, o bien ante o a favor de organismos subalternos, cuando éstos sean los que requieran su otorgamiento. En todo caso la propia Tesorería bajo su responsabilidad, podrá disponer de las garantías cuando se trate de pagos bajo protesta o de depósitos en dinero.

Quedan exceptuadas las garantías que se otorguen ante autoridades judiciales e Instituto Mexicano del Seguro Social.

LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS.

Artículo 95.- " Las fianzas que las Instituciones otorguen a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados, de los Municipios y del Instituto Mexicano del Seguro Social se harán efectivas conforme a las siguientes reglas:

1.- Al hacerse exigible una fianza a favor de la Federación la autoridad que la hubiera aceptado deberá comunicarlo a la dependencia especializada de la Tesorería de la Federación, acompañando la documentación relativa a la fianza y a la obligación por ella garantizada.

Como excepción las fianzas otorgadas a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social se harán efectivas por el mismo Instituto.

Las Instituciones de Fianzas estarán obligadas a enviar a la Tesorería de la Federación una copia de todas las pólizas de fianzas que expidan a favor de la Federación, de la misma forma al Instituto Mexicano del Seguro Social deberán enviarse copias de las pólizas de fianza expedidas a su favor. El incumplimiento de esta obligación se sancionará en los términos del artículo 110 de esta ley.

La Tesorería de la Federación procederá a requerir de pago, en forma personal, a la Institución deudora en su oficina matriz o en sus sucursales, cuando dicha matriz se encuentre fuera del

Distrito Federal, debiendo hacerse el requerimiento en forma fundada y motivada, acompañado de los documentos que justifiquen la exigibilidad del crédito.

En el caso de las pólizas de fianza otorgadas a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, el requerimiento se hará directamente por el mismo Instituto, por conducto de sus Oficinas para Cobros del Seguro Social, observando los requisitos señalados en el párrafo anterior.

Tratándose del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios el requerimiento de pago que se hará en los términos anteriores lo llevarán a cabo las Tesorerías locales correspondientes, así como las Oficinas para Cobros del Seguro Social, en lo que respecta a las pólizas otorgadas a favor del propio Instituto Mexicano del Seguro Social, y podrá hacerse mediante oficio con acuse de recibo.

En consecuencia, no surtirán efecto los requerimientos que se hagan a los agentes de las Instituciones y los hechos por autoridades distintas de las Oficinas competentes de acuerdo con las disposiciones de este artículo.

II.- En el mismo requerimiento de pago, se apercibirá a la Institución de fianzas deudora, de que si dentro del plazo de 30 días naturales contados a partir de la fecha en que dicho requerimiento se realice no hace el pago de las cantidades que se le reclamen, se rematarán valores en los términos de este artículo.

III.- La Tesorería de la Federación, las Tesorerías del Distrito Federal, o de los Estados o Municipios, deberán remitir a la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, copia autógrafa del requerimiento, en la que conste la fecha en que fue recibido por la Institución fiadora.

IV.- Dentro del plazo de treinta días naturales señalado en el requerimiento, la Institución de fianzas deudora deberá comprobar, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o ante el Instituto Mexicano del Seguro Social según corresponda, que hizo el pago o que cumplió con el requisito de la regla V. En caso contrario, al día siguiente de vencido dicho plazo, la misma Secretaría o el propio Instituto según corresponda ordenará a la Institución Nacional de Crédito correspondiente se rematen en bolsa, valores propiedad de la Institución de fianzas, bastantes a cubrir el importe de lo reclamado.

V.- El procedimiento de ejecución de que habla este artículo se - suspenderá, cuando se compruebe que se ha presentado la deman da de que habla el artículo siguiente, exhibiéndose al efecto copia sellada de la misma.

VI.- El procedimiento de ejecución solamente terminará por alguna de las siguientes causas:

- a) Por pago voluntario.
- b) Por haberse hecho efectivo el cobro en ejecución forzosa.
- c) Por sentencia firme del tribunal fiscal de la federación que declare la improcedencia del cobro.
- d) Porque la autoridad que hubiere hecho el requerimiento se desistiere del cobro.

Los oficios de desistimiento de cobro, necesariamente deberán sub cribirlos los Tesoreros de las entidades respectivas.

17.- JUICIO DE NULIDAD CONTRA EL REQUERIMIENTO.

La Tesorería de la Federación con fundamento en el artículo 95 - - fracción II de la ley federal de instituciones de fianzas procede a requerir de pago a la Institución fiadora, apercibiéndola que si

dentro del plazo de 30 días naturales contados a partir de la fecha del requerimiento no hace el pago de la cantidad que se reclama, se le rematarán valores en los términos del artículo 95 - - - fracción IV del ordenamiento antes citado.

En el supuesto que las Instituciones de Fianzas no estén de acuerdo con la procedencia del requerimiento de pago, podrán impugnar éste ante el Tribunal Fiscal de la Federación con fundamento en el Artículo 95 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, - - oponiendo para ello sus excepciones y probanzas.

" En caso de inconformidad contra el requerimiento las instituciones de fianzas, dentro del término de 30 días naturales, señalado en el artículo anterior, demandarán ante el Tribunal Fiscal de la Federación la improcedencia del cobro."

Las Instituciones de Fianzas acuden al Tribunal Fiscal de la Federación a impugnar el requerimiento que efectúa la autoridad competente; en este caso la Tesorería de la Federación, y la resolución que dicte el mencionado Tribunal será declarando la nulidad del -- acto reclamado o la validez del mismo.

El Artículo 10. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación nos dice: " El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que ésta ley establece."

No obstante la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación el 2 de enero de 1978, los juicios de nulidad que interponen las Compañías Afianzadoras contra el requerimiento efectuado por la Tesorería de la Federación se siguen ventilando a nivel central; -- esto obedece a que la autoridad ordenadora aun se mantiene concentrada.

Considerando lo dispuesto por el Artículo 173 del Código Fiscal, -- las partes en el juicio de nulidad son " serán partes en el procedimiento:

- I.- El actor.
- II.- El demandado.

a) La autoridad que dicte u ordene, ejecuta o trate de ejecutar la resolución o tramite el procedimiento impugnado o la que legalmente la sustituya.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa.

III.- El tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor.

IV.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien será representado en la forma que señalan los ordenamientos, aun cuando no sea actor ni demandado, podrá apersonarse al juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la anulación de una resolución favorable a un particular. "

De manera general el concepto de parte no debe referirse a las personas litigantes, sino a la posición que ocupen en el ejercicio de la acción procesal.

En síntesis podemos considerar como parte actora en el juicio de nulidad a la Institución fiadora, demandada la Tesorería de la Federación representada por la Procuraduría Fiscal y como tercero titular de los créditos el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como tercero siempre debe ser llamado a juicio, este criterio jurídico está sustentado debidamente en la tesis siguiente:

Procedimiento que se debe reponer por no haber sido emplazado a juicio el tercero interesado. " De conformidad con lo dispuesto por el artículo 173 fracción 3a. del Código Fiscal de la Federación, es parte en un juicio de nulidad el tercero que durante el procedimiento administrativo aparezca como titular con derecho imputable -- con que comprende el actor, en tal virtud, de acuerdo con lo previsto por el Artículo 200 del citado ordenamiento, debe ser emplazado a juicio, corriéndole traslado con una copia de la demanda para que la conteste dentro del término legal, y de no hacerlo así se comete una violación substancial al procedimiento, debiendo por consiguiente ordenarse la reposición del mismo, a fin de que se dé cumplimiento - al último de los dispositivos legales invocados." (35)

19.- CANCELACION DE LA POLIZA DE FIANZA.

En la mayoría de las pólizas de fianza su cancelación se encuentra debidamente condicionada dentro del texto de la misma.

(35) Jurisprudencia No. 70 de la Sala Superior del Tribunal Fiscal
Texto aprobado en sesión del 28 de octubre de 1980.

Considerando la regla general la póliza de fianza tendrá la misma vigencia que el bien garantizado; y en el caso que nos ocupa según ha quedado asentado, el bien garantizado son los créditos del Seguro Social, materia de recurso de inconformidad o de convenio de -- reconocimiento de adeudo y facilidades de pago.

Podemos decir que: "Lo accesorio sigue la suerte de lo principal" considerando como accesorio la póliza de fianza y como principal -- los créditos garantizados.

La cancelación de la póliza de fianza solamente podrá efectuarse -- por alguna de las siguientes causas:

- a) Por pago voluntario de los créditos garantizados por parte del patrón.
- b) Por pago voluntario de los créditos garantizados por parte de la Compañía Afianzadora.
- c) Por haberse hecho efectivo el cobro en base al artículo 95 de la Ley de Instituciones de Fianzas por conducto de la Tesorería de la Federación.

- d) Por sentencia firme de la autoridad administrativa o judicial que declare la improcedencia del cobro.

- e) Porque la autoridad que hubiere hecho el requerimiento se desistiere del cobro.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal - autónomo, tiene la facultad de determinar sus créditos que conforme a la Ley del mismo tienen el carácter de fiscal, las bases de su liquidación, así como fijarlos en cantidad líquida y cobrarlos.
- 2.- Las cuotas obrero patronales tienen el carácter de aportaciones - de seguridad social.
- 3.- De acuerdo a sus características la póliza de fianza es un contrato bilateral, oneroso y consensual en el que existe un sujeto llamado fiador y otro llamado acreedor, por medio del cual, el primero se obliga con el segundo a responder por la deuda de un tercero llamado deudor principal, para el caso de que éste incumpla.
- 4.- Las pólizas de fianza a que hacemos referencia en el presente -- estudio son aquellas que el patrón otorga a favor del Instituto - para garantizar créditos materia del recurso de inconformidad, - juicio y convenio de reconocimiento de adeudo y facilidades de - pago.

- 5.- El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la facultad de --
determinar la garantía de sus créditos, aceptando aquellas que
a su juicio reportan mayor seguridad a sus intereses.

- 6.- Los ordenamientos respectivos permiten a los afectados por reso-
luciones o sentencias dictadas por las autoridades competentes,
a impugnar los mismos, y por su parte el Instituto Mexicano del
Seguro Social es el encargado de cuidar que sus créditos materia
de impugnación queden debidamente garantizados.

- 7.- Actualmente la Tesorería de la Federación dependiente de la Se-
cretaría de Hacienda y Crédito Público, es la única dependencia
autorizada para efectuar el requerimiento de pago a las Institu-
ciones de Fianzas.

- 8.- Se propone la reforma de los artículos que han quedado determina-
dos en las páginas 118 y siguientes del presente trabajo, relati-
vos a la Ley del Seguro Social, Ley de la Tesorería de la Federa-
ción y Ley Federal de Instituciones de Fianzas, con el fin de -
que el Instituto Mexicano del Seguro Social tenga plena facultad
para hacer efectivas las pólizas de fianza otorgadas por créditos
a su favor, así como resolver sobre su aceptación, calificación,
cancelación, devolución y dispensa.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Briseño, Humberto.- Derecho Procesal Fiscal, México: Cárdenas Editor y Distribuidor, 1975.
- Burgoa, Ignacio.- El Juicio de Amparo, México: Porrúa, 1975.
- Concha, Ramón.- Fianza Civil, Mercantil y de Empresa, México. 1977.
- De Piña, Rafael.- Diccionario de Derecho Civil, México: Porrúa, 1975.
- De la Garza, Sergio.- Derecho Financiero Mexicano, México, Porrúa 1976.
- De Piña, Rafael.- Derecho Civil Mexicano T. IV. México: Porrúa, 1977.
- Esriche, Joaquín.- Diccionario de Legislación y Jurisprudencia: Porrúa, 1981.
- Flores, Ernesto.- Elementos de Fianzas Públicas Mexicanas, México: Porrúa, 1975.
- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, México: Porrúa, 1978.
- Margain, Manautou.- Introducción al Estudio de Derecho Tributario Mexicano. Tercera Edición. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1973.
- Moreno, Javier.- Ley del Seguro Social Comentada, México: Trillas, Sexta Edición, 1980.
- Moreno, Javier.- El Capital Constitutivo como Crédito Fiscal, México: Trillas, 1979.
- Valdez, Ramón.- Curso de Derecho Tributario. Tomo I : Montevideo, 1970.

LEGISLACION CITADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Código Fiscal de la Federación.
Código Civil para el Distrito Federal.
Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
Ley del Seguro Social.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley de Ingresos de la Federación.
Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.
Ley Orgánica del Poder Judicial.
Reglamento del Artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.
Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del
Seguro Social.
Legislación sobre Fianzas -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Dirección General de Créditos.
Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1981.
"Reformas a la Ley de Ingresos de la Federación."
"Reformas al artículo 271 de la Ley del Seguro Social."
"Reformas al Código Fiscal de la Federación."

INDICE

CAPITULO I

PAGINA

DEL SEGURO SOCIAL

1.-	Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismo Fiscal Autónomo.-----	1
2.-	La Naturaleza Jurídica de las Cuotas Obrero Patronales.-----	6
3.-	Obligación de los Patrones de pagar - sus Cuotas Obrero Patronales.-----	13

CAPITULO II

DE LAS GARANTIAS FISCALES

4.-	Definición y Clasificación.-----	21
5.-	Diversas Garantías.-----	24
6.-	Naturaleza Jurídica de las Fianzas - como Garantía.-----	32

LA FIANZA COMO GARANTIA DE LOS
CREDITOS DEL INSTITUTO MEXICANO
DEL SEGURO SOCIAL.

7.- Emisión de los Créditos.-----	41
8.- Notificación de Cobro de los Créditos.--	45
9.- Oposición por el Patrón a los Créditos - Notificados.-----	48
10.- Reconocimiento del Patrón a los Créditos Notificados.-----	49
11.- De los Medios de Impugnación.-----	50
12.- Convenio.-----	83
13.- Presentación de la Póliza de Fianza.-----	89
14.- Exigibilidad de la Garantía de Fianza.---	96
15.- Solicitud de Requerimiento a la Tesorería de la Federación.-----	102
16.- Requerimiento.-----	107
17.- Juicio de Nulidad contra el Requerimien- to.-----	124
18.- Cancelación de la Póliza de Fianza.-----	128
19.- Conclusiones.-----	131
20.- Bibliografía y Legislación.	133

