

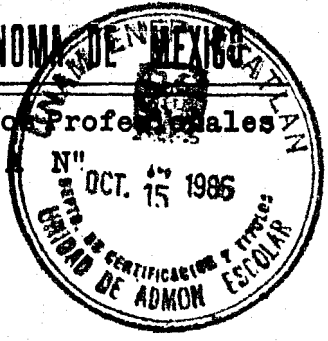
2ef. 51



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

"A C A T L A N"



DE LA NECESIDAD DE UNIFICAR LA AUTORIDAD
COMPETENTE EN EL COBRO DE CREDITOS
PERTENECIENTES AL I.M.S.S. DE ACUERDO
AL DERECHO POSITIVO VIGENTE.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HECTOR CORONEL ROSAS

Asesor: Lic. Miguel Angel López Mastache





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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

CAPITULADO

	Pág.
INTRODUCCION.	I
DISPOSICIONES GENERALES	III
CAPITULO I.- AUTORIDADES COMPETENTES EN TRATANDOSE DEL COBRO DE CREDITOS CON CARACTER FIS CAL PERTENECIENTES AL I.M.S.S.	1
a.- DEL NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES ORDENA DORAS Y EJECUTORAS.	9
b.- INCOMPATIBILIDADES DE CARGOS Y EMPLEOS DENTRO DEL I.M.S.S.	23
c.- EPOCA DE OTORGAMIENTO DE GRATIFICACIONES Y COMPENSACIONES.	27
CAPITULO II.- DE LOS CREDITOS CON CARACTER FISCAL - OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	39
a.- DEL RETIRO DE LIQUIDACIONES Y LA CARGA DE GASTOS DE EJECUCION.	55
CAPITULO III.- ORIGEN Y DESARROLLO DEL PROCÉDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.	65
a.- DE LAS TERCERIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	69
b.- AVALUO Y CONVOCATORIAS EN TRATANDOSE DE REMATE DE BIENES MUEBLES E INMUE- BLES.	72

	Pág.
c.- PROCEDENCIA DEL REMATE FUERA DE SUBASTA	81
d.- DE LA ADJUDICACION DE BIENES POR PARTE DEL I.M.S.S.	84
e.- DEL ABANDONO DE BIENES DADO EN DEPOSITO.	87
CAPITULO IV.- DE LA SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINI NISTRATIVO DE EJECUCION.	90
a.- CUANDO PROCEDE EL PROCEDIMIENTO ADMINIS TRATIVO DE EJECUCION.	96
b.- DE LA INTERPOSICION DEL AMPARO INDIRECTO. LA SUSPENSION DEFINITIVA Y DEL SOBRESEI- MIENTO DEL JUICIO.	99
c.- AUTORIDADES COMPETENTES EN LA SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJE- CUCION.	107
d.- DE LA NATURALEZA EN TRATANDOSE DE CELE- BRACION DE CONVENIOS.	113
CAPITULO V.- DE LA FACULTAD TRATANDOSE DE CONTROL Y VIGILANCIA DE CREDITOS.	117
a.- DEL CONTROL DE CREDITOS A CARTO DEL - I.M.S.S.	123
b.- DE LA COMPETENCIA EN TRATANDOSE DE VISITAS DE INSPECCION Y AUDITORIA	127
CONCLUSIONES GENERALES FINALES.	131
BIBLIOGRAFIA GENERAL.	133

INTRODUCCION.

Considerando la importancia que tiene el aporte de los créditos de Cuotas, de Capitales Constitutivos y de Intereses Moratorios como fuentes de ingreso al Instituto Mexicano del Seguro Social, el objetivo del presente trabajo es el de proponer la delimitación definitiva en cuanto al cobro de dichos créditos con carácter fiscal que pertenecen al Instituto conforme a su vigente legislación.

Para ello es necesario que el Poder Ejecutivo Federal conforme a la Administración Pública Federal puede delegar atribuciones a Secretarías de Estado y a Organismos Paraestatales, por lo cual, el Seguro Social como parte integrante de éste, puede ser órgano para hacer efectivos los cobros de los créditos, en virtud de que como autoridad tiene facultades.

Planteando el anterior objetivo, se va a partir del análisis jurídico de la captación de créditos fiscales con efecto de precisar a la autoridad con atribuciones para poder realizar la ejecución de los actos administrativos en forma coactiva, en contra de los sujetos obligados (personas morales y trabajadores) como concepto de prestaciones recibidas en especie y en dinero del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Asimismo, con la misma figura del objeto de este estudio, el siguiente paso lo constituye la revisión de los ordenamientos legales que regulan la captación de créditos fiscales, así como su función económica dentro de la estructura básica del Instituto para poder otorgar los beneficios de Seguridad Social, como instrumento prioritario a la población protegida y que tiene derecho a este régimen.

Así pues, en virtud que revisten en importancia los créditos fiscales para el progreso y desarrollo de la Seguridad Social dentro de la estructura del Estado, y dado que -- hay disposiciones legales que se han expedido y que se encuentran dispersas y contradictorias, que dificultan al propio Seguro Social pueda en una forma llevar a cabo el control y verificación del cumplimiento de los objetivos de la función del Instituto, se ha elaborado este trabajo con el objeto de delimitar en forma definitiva la percepción de los créditos fiscales pertenecientes al I.M.S.S., con una adecuada técnica legislativa a efecto de poder facilitar su cobro por parte de los sujetos pasivos, y que con ello se estará en posibilidad de asegurar las metas fijadas por el Seguro Social, para la obtención del bien común de la Seguridad Social.

DISPOSICIONES GENERALES.

En ese orden de ideas, a continuación me permito esbozar brevemente lo que a cada Capítulo concierne:

En el primer capítulo, se analizará la situación jurídica del Seguro Social como autoridad administrativa para poder ejecutar atribuciones, en cuanto al desarrollo de competencia como órgano legal para cobro de créditos fiscales, que la Administración Pública le delega al efectuar actos ejecutivos y que llegue a decisiones a través de su ordenamiento, encaminado hacia los particulares, asimismo sus atribuciones y empleados de acuerdo al derecho. Por otra parte el nombramiento determina los derechos y obligaciones a los mismos, por la ejecución de funciones y que en cuanto a sus obligaciones, se impondrá a estos la incompatibilidad como el obstáculo legal para no ejercitar simultáneamente otro cargo que no esté determinado por el nombramiento y sobre sus derechos la Administración Pública le otorgará a estos la compensación y gratificación como un medio adicional al sueldo.

El segundo capítulo, comprenderá las propias funciones del Instituto como autoridad fiscal autónomo para ejecutar actos de fuerza colectiva que podrá reclamar a los sujetos pasivos (patrones y trabajadores) su pago del crédito fiscal por la obligación que contraiga con el Seguro Social, ya que

el crédito fiscal se constituye por las cuotas obrero patronales, capitales constitutivos y los recargos, como concepto de los beneficios de prestación en dinero y en especie recibidos por el propio trabajador como a sus beneficiarios, por otra parte, se establecerán en una forma generalizada al procedimiento de retiro de liquidaciones y la carga de gastos de ejecución contemplados, dentro de la propia ley y reglamentos.

En el tercer capítulo, me permito analizar lo concerniente sobre la exigibilidad de cobro de crédito fiscal por el Instituto, así como los elementos constitutivos legales de los actos procedimentales que realiza de fuerza coactiva para su cobro de acuerdo al procedimiento administrativo de ejecución, además las tercerías (como partes integrantes del procedimiento), seguido con el avalúo y convocatoria de los bienes, remate y su adjudicación, además del abandono de los mismos dados en depósito.

En el cuarto capítulo, trato sobre las garantías otorgadas por la Constitución Política (de protección legal) para el sujeto pasivo contra actos ejecutivos emitidos por autoridad fiscal, (originados por un crédito fiscal) ya que este podrá contar con la suspensión como recurso legal, y amparo indirecto contra los propios actos ejecutivos, y por otra parte se hablará de la autoridad administrativa para la suspensión del procedimiento administrativo y como último se expondrá la modalidad administrativa al convenio para la facilidad de pago por parte de los sujetos deudores del crédito fiscal.

Finalmente el quinto capítulo, constituye la estructura interna del I.M.S.S., para ejercer actos de control y vigilancia de créditos fiscales, asimismo la legalidad con que sus órganos realizan todos sus actos conforme a su ley y reglamentos y donde se determina la política a seguir sobre el crédito fiscal, como percepción elemental para la seguridad social y por último las facultades del Seguro Social que realizan -- desde el punto de vista legal sobre los actos de visitas de inspección y auditoría a sujetos que contraigan obligaciones a título de crédito fiscal con el propio Instituto.

CAPITULO I

AUTORIDADES COMPETENTES TRATANDOSE DEL
COBRO DE CREDITOS CON CARACTER FISCAL
PERTENECIENTES AL I. M. S. S.

Ya que por tradición de nuestra legislación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H. y C.P.) es una entidad receptora de los impuestos, derechos y aportaciones a la seguridad social. Asimismo se puede considerar al Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.) como un organismo paraestatal que va a tener atribuciones como son: las cuotas obrero patronales, capitales constitutivos y los recargos.

Para que toda autoridad pueda ejercer actos en contra de los particulares, deberán estar determinados en un ordenamiento jurídico, como lo indica la Constitución General de la República, al establecer como principio fundamental en el artículo 16 (primer párrafo) "...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, - - que funde o motive la causa legal del procedimiento ..." (1)

El Estado, por medio de la Administración Pública, que se encuentra conformada por la Administración Central y Paraestatal a los cuales otorga atribuciones para que ejerciten actos conforme a la norma jurídica.

(1). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México. AÑO 1986.

Con respecto al régimen paraestatal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45 indica -- "... Dentro de la Administración Pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten..." (2)

En efecto, el Seguro Social está contemplado dentro de la estructura jurídica paraestatal al definirse en su artículo 5 que "... La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonios propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social ..." (3)

El Seguro Social, como organismo paraestatal del Estado, con la finalidad de brindar un servicio público encaminado a prestar el derecho a la salud; con atribución de autoridad y para dar este servicio tiene un régimen financiero propio, que se integra con los importes de las cuotas obrero patronales, los capitales constitutivos y los recargos por parte de los sujetos, que se encuentran obligados bajo este ordenamiento.

(2). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México, Año 1984.

(3). Ley del Seguro Social, Editorial Porrúa, México, Año 1986.

Teóricamente el autor Arce Cano indica "... De acuerdo con la doctrina del Derecho Administrativo, todo servicio público debe desarrollarlo el Estado ya en forma mediata o inmediata. De ahí que la Ley del Seguro Social hubiera creado una institución descentralizada, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio ...(4)

La Administración Pública para llevar a cabo, a través de sus órganos los actos de autoridad, deberá otorgarle facultades para desarrollar estos actos.

Serra Rojas define que la autoridad "... Es toda persona revestida de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece. Autoridad no es sólo el que decide legalmente, es también la que ejecuta de acuerdo con sus funciones..." (5)

Toda persona física para realizar un ejercicio dentro del Estado, deberá tener aptitud legal que una norma le atribuya para poder ejecutar actos dentro y fuera de la Administración.

En otra forma, Arce Cano manifiesta "... La autoridad es, para nosotros, la que comprende la autoridad del Estado y de los organismos descentralizados, que tienen por objeto la realización de fines y prestaciones de servicios obligatorios y de índole pública, siempre que las actividades tengan

(4) Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales en México. Edición Botas, México, Año 1944. Página 266.

(5) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, año 1983, Página 255.

fuerza ejecutiva, con exclusión de las judiciales ..." (6)

El I.M.S.S. se constituye a esto último, como una autoridad de acuerdo con su propia Ley al otorgarle la norma facultades para efectuar actos previstos por su propio ordenamiento.

De esto, que la Ley del Seguro Social (S. S.) en su artículo 240 (fracciones que se indican) versa "... El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades a atribuciones siguientes:

- X. Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización, aun sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido;
- XIII. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;
- XVII. Determinar y hacer efectivo el costo de los capitales constitutivos en los términos de esta ley; y
- XXI. Las demás que le otorgen esta ley, sus reglamentos y cualesquier otra disposición aplicable ..." (7)

En cuanto a este artículo, el Seguro Social tiene la aptitud de autoridad para ejecutar los actos previstos, en la

(6) Arce Cano, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, México, Año 1972 pág. 478.

(7) Ley del Seguro Social Op. cit.

medida y límites que la propia ley le establezca.

Conforme a la Suprema Corte de Justicia, en una de sus Tesis define "...El Seguro Social, el I.M.S.S. es autoridad. A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que establece la facultad para determinar el monto de las cuotas obrero patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto tienen el carácter de autoridad para efectos de amparo que contra él se interpongan.

(25/5-65 Quinta época Tomo XCI pág. 375, Hilos Torcidos, S.A. Tomo XCI pág. 2737, Lizara Antonio R., XCI pág. 2486, Fintex, S. de R.L.) ..." (8)

Con lo anterior, se deja en claro la Facultad del I.M.S.S. como autoridad para ejecutar actos en contra de los individuos, que se encuentran obligados al pago de los créditos.

Por lo que toca, a la competencia que se constituirá como el conducto por el cual la autoridad administrativa pueda realizar los actos administrativos, deberá ejecutarlos en razón a sus facultades, el autor Bielsa Rafael enuncia "...- El acto administrativo según hemos definido, es la decisión de autoridad administrativa; pero no basta que emane de dicha autoridad, sino que es necesario, además, que la misma tenga competencia para realizar el acto, que lo ejecute en -

(8) Ley del Seguro Social, Ediciones Fiscales. I.S.E.F., Tomo II Año 1983, 25-5-65 (Hoja sustituible)

cumplimiento de sus propias funciones y atribuciones legales. .." y anexa que "...La competencia, reglada por el derecho público, está determinada en la Ley ..." (9)

Determina Fraga Gabino que "... Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad..." (10)

Así, para que toda autoridad pueda exteriorizar su voluntad deberá ésta tener atribución y aptitud jurídica en cuanto a los actos que realizan de acuerdo al Derecho, además que la competencia es una forma de protección a favor de los particulares.

Por otra parte, mediante la competencia se constituirá como la atribución legal para que una persona física realice funciones dentro del Estado, además desarrollará los actos administrativos impuestos por la misma norma; Serra Rojas establece que "...la competencia administrativa es el límite de esas facultades, es decir, de una investidura legal que permite al funcionario o titular, que debe reunir determinados requisitos, la realización o ejercicio de los actos administra-

(9) Bielsa Rafael, Compendio de Derecho Público, Tomo II, Ediciones. Roque-Depalma, Buenos Aires, Argentina, Año 1952. págs. 20, 21.

(10) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, Año 1979, pág. 126.

tivos, expresando la voluntad contenida en la Ley, pero en --
ningún caso su propia voluntad o su interés personal ..." --
(11)

La Ley del Seguro Social en su artículo 268 establece -
"...El Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autóno
mo, con facultades para determinar los créditos y la base pa-
ra su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida,
cobrarlos y perdibirlos de conformidad con la presente Ley y
sus disposiciones reglamentarias ..." (12)

El Estado le otorga al propio instituto la facultad pa-
ra realizar actos como autoridad receptora de los créditos -
fiscales, además que es la de atribución de organismo fiscal-
autónomo, en otras palabras el tratadista De la Garza Sergio
define "...Se llaman organismos fiscales autónomos a los orga
nismos públicos descentralizados que tienen el carácter de au
toridades fiscales para la realización de sus atribuciones -
..." (13)

Respecto a esto, la Suprema Corte de Justicia, en una -
de sus Tesis dispone lo siguiente "... El Seguro Social, el -
IMSS su carácter de organismo fiscal autónomo, no modifica su
naturaleza jurídica de organismo descentralizado. La circuns-
tancia de que el artículo 135 de la anterior ley del Seguro -
Social (cuyo contenido normativo, reproducen sustancial los-

(11) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 254

(12) Ley del Seguro Social, Editorial Porrúa. Op. Cit.

(13) De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero
Mexicano, Editorial Porrúa, México, Año 1983, pág. 75

artículos 267, 268 y 271 ley vigente) otorgue al I.M.S.S. la calidad de organismo fiscal autónomo, y que como tal, tenga - facultad para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares, así como para imponer a éstos el acotamiento de sus determinaciones, solo significa - que en este limitado ámbito de su actuación, y precisamente - para los fines previstos por el mencionado precepto legal (el artículo 135) está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarios para el res- - guardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifica su intrínseca estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad - jurídica propia y por tanto como entidad separada de la Administración Central.

(23-4-73 Amparo Directo AD 12-69 I.M.S.S. del 23-04-73)..." - (14)

De acuerdo a esta Tesis, se entiende que el I.M.S.S., - conforme al Derecho tiene las facultades de autoridad con competencia para ser receptora de los créditos con carácter fiscal señalada en la propia norma así como para poder ejercitar estos actos administrativos en contra de los particulares deberá estar contemplada en la propia ley, en el caso de omisión de pago de un crédito fiscal por la prestación de un servicio al trabajador o a sus beneficiarios, que se encuentran obligados bajo este ordenamiento.

(14) Ley del Seguro Social, Ediciones Fiscales I.S.E.F. Tomo II, México Año 1983. pág. 29-4-73 (Hoja sustituible)

a.- DEL NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES ORDENADORAS
Y EJECUTORAS.

Partiendo del artículo 256 de la Ley del Seguro Social dispone "... El Director General será nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento ..."
(15)

Respecto a esta figura, el Poder Ejecutivo tiene atribuciones conforme a la Constitución Política, que en su artículo 89 (fracción 11) señala las facultades y obligaciones en su (primer párrafo) "... El nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho..." (16)

A su vez, el tratadista Tena Ramírez define que "... -- Hay tres clases de nombramiento y son: a) nombramientos absolutamente libres; b) nombramientos que necesitan la ratificación del Senado ó de la Cámara de Diputados y c) nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley. -- .." (17)

De esta manera, el Presidente de la República tiene la absoluta atribución legal para poder emitir los nombramientos a los Secretarios, que comprenden tanto a los de la administración central y a la paraestatal.

Por otra parte, el autor Villegas Basavilbaso habla de-

(15). Ley del Seguro Social, Editorial Porrúa, Op. Cit.

(16). Constitución Política, Op. Cit.

(17). Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial - Porrúa, México, Año 1978, pág. 497.

"... Sistemas de nombramientos que pueden ser discrecional, -
condicionado o reservado:

Es discrecional cuando existe libertad completa en la designación; es condicionado cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso, a las de acuerdo senatorial o las de elección de una terna; es reservado cuando la designación debe hacerse entre determinadas personas que - han prestado servicios al Estado ... (18)

Este sistema sirve como el medio, por el cual el Estado va a designar las personas físicas, que desempeñarán sus servicios como funcionarios o empleados dentro del ámbito de la Administración. Y tiene importancia el sistema discrecional - por la misma libertad del titular para nombrar a una persona, siempre y cuando éste llene los requisitos establecidos por - la Ley.

Pero volviendo en sí al nombramiento, el doctor Serra - Rojas indica que "... Es un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público, es investido para el - ejercicio de una función... " (19)

De acuerdo con este autor, para que toda persona desempeñe una función dentro del Estado, deberá tener aptitud jurídica legal para realizar los actos, que se le confiere mediante la propia atribución.

(18) Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administrativo, Tomo III, -- Editorial Tipografía, Argentina, Año 1951, pág. 393.

(19) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pág. 394

El nombramiento, que puede surtir efectos jurídicos, debe estar formalizado en dos voluntades tanto de la persona física como del Estado, una que acepta y otra que la emite respectivamente el acto y que ejercerá la persona física las facultades de funcionario según las atribuciones que la Ley le imponga, así el autor Fraga Gabino manifiesta en otro sentido el nombramiento"... Que el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato por que en él no se origina situaciones jurídicas individuales, - Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso, cuyas características son las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino del de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público..." (20)

Señala a su vez el tratadista argentino Bielsa Rafael que se va a constituir el nombramiento como el medio que la administración pública va a facultar al individuo con la actitud jurídica -

(20). Fraga Gabino, Op. Cít. pág. 133

para poder desenvolver las atribuciones sobre el ejercicio -- de un puesto público administrativo, además que se exteriorizará la voluntad a través de la norma, al hablar textualmente al "...Nombramiento sus caracteres jurídicos y legales, desde el momento, en que el Estado atribuye a una persona el ejercicio de una función o de un empleo nacen para el y para el Poder Público derechos y obligaciones, que forman precisamente el contenido de la relación jurídica del empleo o función. El acto jurídico formal que origina esta relación, es un acto administrativo que se denomina nombramiento, pero es necesario que éste sea aceptado para que tenga efectos jurídicos: la -- aceptación es manifestación del consentimiento, sea ella expresa o tácita ..." (21)

Ahora bien, definido el nombramiento desde el punto de vista doctrinal, como una atribución la cual emite un órgano a través de su titular, a la persona física para poder ejercer una función o cargo dentro de la administración pública, desde el punto de vista jurídico la Ley del Seguro Social establece en su artículo 257 "... El Director General tendrá -- las siguientes atribuciones:

VIII. Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores..."

Ya el IMSS como organismo paraestatal por medio de su titular, - podrá ejercitar la atribución de una autoridad para poder designar, mediante nombramiento a los funcionarios y trabajadores.

(21). Bielsa Rafael, Op. Cit. pág. 118

Y en cuanto a funcionario, empleado o trabajador, nuestra legislación establece diferencias en razón a las funciones o empleos que desempeñan dentro de la propia administración pública y que será necesario se distingan si el cargo o empleo son de confianza o de base, para esto se dispondrá de la ley de Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, y además de las relaciones laborales que tengan entre el IMSS con sus funcionarios o empleados.

Serra Rojas entiende a "... El funcionario público se caracteriza: por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por no percibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura ..." (22)

El funcionario llevará a cabo las atribuciones para ejecutar los actos administrativos, que la propia norma le imponga, además de poder ser parte integrante de la Administración Pública.

En otras palabras, Acosta Romero define "... Funcionario es el que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los par-

(22). Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. pág. 372

ticulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado ..." (23)

Con esto, el funcionario obtiene una atribución, que es otorgada por el ordenamiento legal para realizar actos administrativos dentro y fuera de la propia administración, en función a las facultades concedidas por la ley.

Desde el punto de vista de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - (I.S.S.S.T.E.) establecía en su artículo 2o. lo siguiente "... I. Por trabajador, a toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, en virtud de nombramiento siempre que sus cargos, sueldo estén consignados en los presupuestos respectivos.

No se considerarán como trabajadores a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos mediante contrato sujeto a la legislación común y a las que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios ..." (24)

Este ordenamiento clasificaba al trabajador como una persona física, que podría realizar su cargo dentro de los términos establecidos por éste, y que llevaba a cabo el Estado, además tendría validez su ejercicio por medio del nombra-

(23). Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México. Año 1983 pág. 702

(24). Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, Apéndice II, Editorial Porrúa. México, año 1983.

miento, que expedía la propia administración pública.

Existe la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (L.F.T.S.E.), que contiene los términos generales de las relaciones de trabajo dentro de la propia administración central entre un titular (funcionario) que está representando a un órgano y por otra parte a una persona física que ingresará como empleado a esta entidad y que éste desarrollará su empleo mediante el nombramiento expedido por la propia administración, en los artículos, que a continuación se enuncian se establecen estos principios: artículo 2o. "... Que para los efectos de esta Ley, la relación de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio, En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación ..." (25)

El artículo 3o. dispone "... Trabajador es toda persona que preste su servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en -- listas de raya de los trabajadores temporales ..."

En cuánto al nombramiento lo determina en su artículo 12 que versa lo siguiente "... Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para expenderlo o por estar incluidos en las -- listas de raya de trabajadores temporales, para obra determi-

(25). Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, Editorial Porrúa, México, Año 1984.

nada o por tiempo fijo ..."

Sobre las formalidades del nombramiento, que expide el Estado a las personas físicas que ingresarán a prestar sus servicios como empleados o funcionarios, según las atribuciones que se otorguen al mismo, y de acuerdo al artículo 15 señala "... Los nombramientos deberán contener:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo estado civil y domicilio;
- II.- Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III.- El carácter del nombramiento definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por otra determinada;
- IV.- La duración de la jornada de trabajo;
- V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador; y
- VI.- El lugar en que prestará sus servicios .." (26)

Este tipo de nombramiento solamente tendrá validez dentro de la Administración central del Estado, es decir del apartado C del artículo 123 Constitucional.

Por su parte, en la Ley del Seguro Social (I.S.S.) expresa en su artículo 245 que "... Las relaciones entre el instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo ..." (27)

(26). Ley Federal de Trabajadores, Op. cit.

(27). Ley del Seguro Social, Op. cit.

De esta manera queda establecido, la diferencia en - - cuanto a las relaciones laborales de trabajo entre el I.M.S. S., como organismo paraestatal y sus trabajadores y emplea-- dos que se encuentran contemplados por el apartado A del -- propio artículo 123 Constitucional.

Respecto a esta figura, el Seguro Social, suscribe un Contrato Ley conforme a la Ley Federal del Trabajo, con el - Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social llamado Contrato Colectivo de Trabajo (C.C.T.)

Así el Contrato Colectivo de Trabajo en su Cláusula 21 establece que el "... Nombramiento y oficios de comisión.

En el momento de ser designado cualquier trabajador, - el Instituto le entregará con copia al Sindicato, su nombramiento u oficio de comisión en los que deberán anotarse los siguientes datos:

- a) Nombre del trabajador;
- b) Categoría y clave de la plaza;
- c) Jornada;
- d) Sueldo
- e) Adscripción; y
- f) Turno.

La fecha de la toma de posesión se comunicará al Sindi- cato, así como el horario y los días de descanso semanal - - asignados al trabajador de que se trate ..." (28)

(28). Contrato Colectivo de Trabajo, Talleres Offset Larios, México, Año 1984, pág. 33

Conforme a esta cláusula, el I.M.S.S., determinará el tipo de nombramiento que tendrán sus empleados y trabajadores dentro de este organismo Público descentralizado.

Por lo que toca al funcionario, se le puede considerar de acuerdo a las actividades que desempeñe dentro de la Administración Pública como actos de confianza.

Ahora bien, contempla la Ley Federal del Trabajo (L.F.T.) en su artículo 90 "... La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuanto tenga carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón de la empresa o establecimiento ..." (29)

Con referencia a la Ley Federal del Trabajo, la persona física que ejecute estos actos como la fiscalización e inspección dentro de una empresa, se le llama de confianza, por su parte el I.M.S.S., toma como norma jurídica a éste artículo para designar a sus empleados que realicen estas funciones.

Por su parte, la Constitución Política expresa en su artículo 113, apartado B fracción XIV "... La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protec-

(29). Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa, México, año 1986.

ción al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. ..." (30)

En cuanto a esto, la (I.F.T.S.E.) como ley reglamentaria del propio artículo 123 Constitucional apartado B enuncia en su artículo 5o. "...Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley, sean de dirección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes e inventarios, investigación científica, asesoría, así como el personal que quede adscrito en forma directa e inmediata a quienes desempeñen los puestos mencionados ..." (31)

Este artículo, comprende los cargos catalogados como de confianza dentro de la administración pública central y también tiene importancia por el tipo de actos que va a desenvolver el funcionario o empleado a través del nombramiento.

Por otra parte, el C.C.T., en su Cláusula II determina la "... Clasificación de trabajadores.

(30). Constitución Política, Op. Cit.

(31). Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Editorial Porrúa, México, Año 1983.

Los trabajadores del Instituto se clasifican como sigue:

- 1.- Trabajadores de confianza "A";
- 2.- Trabajadores de confianza "B";
- 3.- Trabajadores de base;
- 4.- Trabajadores de obra determinada; y
- 5.- Trabajadores sustitutos.

Los trabajadores a que se refiere el punto 1 serán libremente designados por el Instituto. Los trabajadores a que se refiere el punto 2 serán designados por el Instituto, seleccionados entre el personal de base y de confianza "B" mediante exámenes de oposición así como otras técnicas de selección equivalentes y convenidas por las partes y deberán tener una antigüedad mínima de dos años como trabajadores de base. Las partes crean la Comisión Mixta de Confianza "B" ..
.(32)

De acuerdo a esta Cláusula, el I.M.S.S., atribuirá a los funcionarios o empleados, por medio del nombramiento para desempeñar las funciones, según el tipo de contratación que tengan, además el primer punto se refiere a la designación libre del S.S. a través de su Director General para contratar a esas personas.

Como principio fundamental de este contrato, establece propiamente las funciones de cargos o empleos dentro de este organismo paraestatal, ya que la Cláusula 12 clasifica a los

"...Trabajadores de confianza:

A) Trabajadores de confianza "A" al servicio del Instituto:

1. El Director General;
2. Los Subdirectores Generales;
3. El Secretario General;
4. Los Titulares de las jefaturas y Subjefaturas de Servicios;
5. El personal adscrito directamente al servicio de las Oficinas Superiores (Dirección General, Subdirectores Generales, Secretaría General, Jefaturas de Servicios, Tesorería General y Contraloría General, no mencionados expresamente como de confianza "B" y todo el personal de la Jefatura de Relaciones Laborales);
6. Los Delegados del Valle de México, los Delegados y Subdelegados Regionales y Estatales, así como los Supervisores Generales; y
7. El personal que realice labores de auditoría.

B) Son trabajadores de confianza "B" al servicio del Instituto:

1. Los Jefes de los Departamentos Administrativos de todas las Jefaturas de Servicios;
2. Los Jefes de Departamentos de Operación, de Apoyo Técnico y de Créditos de la Jefatura de Servicios de Personal; y
3. Los Jefes de Agencias Administrativas y los Jefes de los Departamentos de Promoción de la Emisión, de

Promoción de Cobro, de Control de Cartera, de Control de Operaciones, de Investigación y Operación y Mantenimiento, así como de la Unidad de Emisión y Cobranza, los Jefes de Oficina "E", "H" y "J", los Cajeros "A" y "C" de la Tesorería Federal ..."(33)

Con lo expresado, se dispone los cargos de confianza y que por medio del nombramiento podrá el I.M.S.S. facultar a una persona física para realizar las funciones previstas por ésta Cláusula, también se dejará en claro que el nombramiento a las personas con atribuciones de autoridades ordenadoras y ejecutoras y que el propio Instituto está facultado para nombrarlos, ya que se van a constituir como partes integrantes dentro del procedimiento administrativo de ejecución.

(33). Contrato Colectivo, Op. Cit. págs. 24, 26.

b.- INCOMPATIBILIDADES DE CARGOS Y**EMPLEOS DENTRO DEL I.M.S.S.**

La incompatibilidad de cargos, la doctrina ha discutido si una persona física pueda desempeñar dos empleos dentro de la misma jornada de trabajo.

Villegas Basavilbaso define que "...Un principio fundamental: el funcionario-empleado y el empleado tiene la obligación de dedicar su actividad de un modo continuativo y exclusivo a la función o empleo de que es titular; la de la imposibilidad material de atender al mismo tiempo tareas ajenas a su investidura, seán éstas públicas o privadas..."(34)

En base a esta definición, el funcionario y empleado tiene como deber el ejecutar actos de acuerdo a los términos del nombramiento expedido por la administración pública.

Por otra parte, Serra Rojas expresa "... Como el deber de diligencia. Este deber como obligación fundamental del empleado, implica prestar sus servicios personalmente, en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio lo requiera ..." (35)

Con esto, el Estado como ente jurídico fijará en una ley o reglamento las condiciones para el desarrollo de una función o empleo, y que en una forma ininterrumpida la realizarán los individuos a través de un horario establecido por la administración.

(34). Villegas Basavilbaso, Benjamín. Op. Cit. pág. 457.

(35). Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. pág. 403

En otro sentido, el tratadista Bielsa Rafael habla de la "...Incompatibilidad que resulta del desempeño simultáneo de - dos o más cargos entre los cuales hay oposición de intereses - del funcionario o empleado respecto de lo que convienen a la - administración pública, que prevalecen necesariamente sobre - los del funcionario, razón por la cual ello determina la exclu - sión del cargo o empleo. Los intereses de la administración - pública son administrativos, económicos y morales ..."(36)

De esta manera, el funcionario y empleado tendrá como un impedimento, que es el interés de la administración para no - ejercer otro cargo al mismo tiempo.

El Estado va a imponer dentro de su estructura adminis - trativa la centralización y paraestatal los cargos y empleos, asignados a las personas, así como las facultades para ejercer los actos, que los realizarán dentro de su jornada de trabajo.

Establece el autor Villegas Basavilbaso "... Dos clases - de incompatibilidad la expresa y la virtual, la primera es - - cuando está prevista en la Ley formal o material (Constitución ley o reglamento) y la segunda la que está sujeta a un examen - previo a fin de decidir sobre su existencia ..." (37)

Respecto a esta figura, la incompatibilidad existirá - - siempre como un obstáculo jurídico, y que partirá de una nor - ma jurídica de la Constitución Política como Ley Suprema, la - que establece la exclusión de no ejercitar otras funciones ad -

(36). Bielsa Rafael, Op. Cit. pág. 121

(37). Villegas Basavilbaso, Benjamín, Op. Cit. pág. 458

ministrativas que no se le tiene previsto por el nombramiento.

Para Serra Rojas entiende que "... El sistema de nuestra Constitución es muy estricto para fijar las incompatibilidades en las categorías superiores de funcionarios. En unos casos - la misma función exige esa incompatibilidad, ya que el funcionario no estará rodeado de la necesaria independencia y no podría dedicarse a sus actividades con eficacia y responsabilidad ..." (38)

En efecto, se encuentra fijada la incompatibilidad como la incapacidad legal en la Constitución, y que tiene como principio en que estos funcionarios superiores realicen sus cargos dentro de esta norma, de ahí que la Constitución tiene contenidos en los artículos 62 y 125, lo siguiente el artículo 62 dispone "... Los diputados y senadores propietarios, durante el período de encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empelo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrutes sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio, la infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador ..."

Y en el artículo 125 declara "... Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir, entre ambos el que (38). Serra Rojas Andrés, Op. Cit. pág. 404.

quiera desempeñar ..."

De esta forma, la incompatibilidad es conforme al derecho un obstáculo jurídico para que un funcionario no pueda -- ejercer otro cargo al que se le tiene atribuido, y así podrá -- tener una responsabilidad mayor en las funciones que desarrolle.

Explica Serra Rojas que "...El empleo o cargo no es un bien que entra en el patrimonio de un funcionario o empleado, pues el Estado tiene el derecho de modificar toda la estructura del personal de la administración pública, a los reclamos -- del interés general. Al trabajador al servicio del Estado, lo incumbe legalmente la tarea de desarrollar las funciones a su cargo ..." (39)

En consecuencia, el Estado dentro de su organización administrativa, tiene como propias las funciones de cargo y empleo, las que puede atribuir a través de la designación a individuos que puedan desenvolverlo.

(39). Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. pág. 412.

c.- EPOCA DE OTORGAMIENTO DE GRATIFICACIONES
Y COMPENSACIONES.

La Administración Pública se compone de funcionarios y empleados, que se regirán por diferentes ordenamientos legales y que tendrán obligaciones y derechos, al desempeñar las funciones respectivamente, que tengan encomendadas dentro del Estado.

Establece Serra Rojas una distinción sobre el órgano de su titular al decir que "... El órgano es una creación legal, una esfera abstracta de competencia, que se mantienen en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambia los supuestos de la competencia. Y el titular es una persona física, es decir, un ser humano, su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto ..." (40)

Con esto, el titular al realizar actos tendrá a su vez deberes y derechos por la ejecución de los actos administrativos, y que para desempeñar un puesto dentro de la administración deberá tener actitud jurídica para desarrollar un cargo, y los deberes se constituirán en la percepción económica, que el propio Estado otorga pro el desempeño de una función.

Ahora bien, al realizar los actos administrativos el funcionario y empleado en los términos del nombramiento que expide la administración tanto en la entidad centralizada y

(40). Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. págs. 369-370.

paraestatal], tendrá derecho a la percepción económica por la ejecución de los propios actos, y además los derechos de la percepción económica que son la gratificación y la compensación que concede el Estado.

Primeramente la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (L.F.T.S.E.) comprende al sueldo como una percepción económica que un empleado público recibe a cambio de -- prestar un servicio, ya que en su artículo 32 establece "... El sueldo o salario que se asigna en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, constituye la retribución básica presupuestal que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados .."

También dispone que el salario será igual al trabajo - realizado por un trabajador o empleado, además que establece una modalidad económica como la compensación por el alto costo de la vida, en diferentes partes de la República llamada- sobresueldo. Asimismo el artículo 33 indica que "... El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores y será fijado en los Presupuestos de Egresos respectivos..."

En cuanto al sobresueldo el artículo 35 (1a. parte) la - define como "... La uniformidad de los salarios correspon- - dientes a las distintas categorías de trabajadores será fija- da, pero para compensar las diferencias que resulten del dis- tinto costo medio de la vida en diversas zonas económicas de la República, se crearán partidas destinadas al pago de so - bresueldos, determinándose previamente las zonas en que de--

ben cubrirse y que serán iguales para cada categoría ..."

Con respecto a la compensación, que se otorgan al empleado o funcionario por desempeñar otras funciones extraordinarias dentro de su cargo, y que es requerida por la administración, esta compensación se constituirá en una retribución adicional al sueldo de un empleado o funcionario, a esto en el artículo 36 se manifiesta "... Se crearán también partidas específicas denominadas " Compensaciones adicionales por servicios especiales " que se destinarán a cubrir a los trabajadores cantidades que se agregarán a su sueldo presupuestal y sobresueldo y cuyo otorgamiento por parte del Estado será discrecional en cuanto a su monto y duración, de acuerdo con las responsabilidades o trabajos extraordinarios inherentes al cargo o por servicios especiales que desempeñen ..."

Por su parte, la Constitución como norma suprema establecía los fundamentos jurídicos de la compensación y que la Administración Pública beneficiaba a los altos funcionarios del Estado por la ejecución de servicios dentro de la propia entidad, al indicar en su artículo 127 "...El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y senadores y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la Ley, y pagada por el Tesorero Federal. Esta compensación no es renunciabile a la Ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el -

cargo ..."

Además el artículo 13 segundo párrafo del propio ordenamiento expresaba "... Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la Ley ..." (41).

Definía éste precepto, que únicamente se otorgaría la compensación por la ejecución de actos durante el desarrollo de un cargo dentro del Estado y que esta sería determinada por una ley o reglamento.

Doctrinariamente la compensación es una prestación, que el Estado va a pagar por los servicios especiales que el empleado o funcionario desempeñen a su favor, en otras palabras Acosta Romero indica "... la compensación es la cantidad adicional que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración en atención a responsabilidades o servicios especiales que desempeñe el trabajador ..." (42)

El Boletín Judicial, en una de sus Ejecutorias establece "... Empleados públicos. Compensación complementaria del salario. Diferencia entre esta y la que se paga por servicios extraordinarios (art. 36). Hay una clara distinción entre la compensación por servicios extraordinarios que se otorga a los trabajadores al servicio del Estado, como complemento de su salario, y la que se paga a los mismos por servicios extraordinarios. En el primer caso, la compensación tie-

(41). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, Año 1982.

(42). Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. pág. 718.

ne un carácter permanente y el trabajador la percibe una vez transcurrido el mes calendario durante el cual ha laborado y, en esa virtud, debe estimarse que aquélla viene a constituir un complemento de lo cual el citado trabajador percibe a cambio de sus labores ordinarias. En cambio, en el segundo caso, cuando el trabajador desempeña labores extraordinarias, el salario correspondiente se paga en forma proporcional a los citados servicios.

Por consiguiente, esta última percepción no tiene un carácter permanente, ya que el trabajador puede desempeñar un servicio extraordinario o no, y tampoco es igual para todos los trabajadores, porque, evidentemente, no pueden coincidir durante el mes en la prestación del mismo número de servicios extraordinarios y, entonces, es necesario llevar un registro del tiempo extra laborado para el pago de compensación correspondiente.

En consecuencia, si el actor en un conflicto individual reclamó algún adeudo, se le pagará la compensación que se otorga a los trabajadores pertenecientes a la categoría a que pertenece, y el Titular demandado, al absolver posiciones, reconoce que es cierto que se paga a éstos la referida compensación; que la misma consiste en una cantidad mensual fija, y que el tiempo que laboran fuera de su horario se les paga mediante el sistema de pólizas de egresos, en las que se anotan tales actividades como servicios extraordinarios, los que posteriormente se envían a la Contaduría de la Federación, procede concluir que debe condenarse al titular al

pago de la compensación reclamada, más aún, cuando éste no probó que el pago de dicha cantidad obedeciera a servicios extraordinarios especiales fuera del horario regular. (Ejecutoria B.I.J., N 173. 2 de enero de 1962. A.D. 1049-1961. Pablo García Castañeda R. el 13 de noviembre de 1961) ..." (43)

Con esto, la compensación se va a originar para un servidor público en una percepción extraordinaria a su sueldo, por la prestación de servicios fuera de su jornada de labores establecida por la propia administración a través de nombramiento.

Como último, la propia Ley manifiesta, que los trabajadores obtendrán una retribución especial llamada aguinaldo, que el Estado otorga a los funcionarios y empleados durante el mes de diciembre de cada año y que servirá como una ayuda económica para estos y así como a sus familias, ya que el artículo 42 bis contempla que "... Los trabajadores tendrán derecho a un "aguinaldo" anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos, que deberá pagarse antes del día quince de diciembre y que será equivalente a un mes de salario, cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año ..."

Por lo que toca, al Contrato Colectivo de Trabajo (C.C.T.) otorga beneficios económicos a sus trabajadores y funciona--

(43). Ley Federal de Trabajadores, Op. Cit. págs. 386-387.

rios, ya que en su cláusula 98 manifiesta "... Compensación para el personal que labore en lugar de alto costo de vida.

El personal que preste servicios en lugares donde sea mayor el costo de la vida que en la Ciudad de México, seguirá disfrutando de la compensación que por este concepto recibíba.

Las partes de común acuerdo determinarán los nuevos lugares donde debe otorgarse esta compensación, así como su ampliación en los ya existentes, con base en estudios económicos elaborados por una Comisión nombrada por las partes..."

Se entiende que está compensación, es cuando un funcionario presta sus servicios en zonas donde hay un nivel de vida más alto al del Distrito Federal.

En la cláusula 103 (1a. parte) se establece como otro tipo de compensación "...Los medios de transporte, compensación por pasajes.

A todo el personal que presta sus servicios fuera de los límites de la Ciudad de México, de la circunscripción territorial del Estado de México, y de las poblaciones asiento de las Delegaciones Regionales y Estatales, el Instituto les pagará el importe de un pasaje redondo en servicio de primera clase, computado el mencionado pasaje desde el "Zócalo" en el Distrito Federal y en la circunscripción territorial del Estado de México, y desde el centro de las poblaciones asiento de las Delegaciones Regionales y Estatales hasta el centro de trabajo donde el interesado preste sus servicios ..."

Esta compensación es con la finalidad para todo el per-

sonal, que labore fuera del Distrito Federal, y se constituye por concepto de pasajes, que así se va a constituir en -- una ayuda extra a su salario.

Existe dentro de este contrato, una Gratificación por - Antigüedad ya que la Cláusula 144 dispone que "... El Instituto conviene en otorgar a sus trabajadores, por concepto de antigüedad, una gratificación extraordinaria anual que consistirá:

- a) En cuatro quincenas de sueldo, a los trabajadores que tengan cinco años de servicio;
- b) En cinco quincenas de sueldo, cuando los trabajadores tengan diez años de servicios;
- c) En siete quincenas de sueldo, para los que tengan quince años de servicios;
- d) En diez quincenas de sueldo, para los que tengan veinte años de servicios;
- e) En doce quincenas de sueldo, para los que tengan veinticinco años de servicios;
- f) En catorce quincenas de sueldo, para los que tengan treinta años de servicios;
- g) En dieciseis quincenas de sueldo, para los que tengan treinta y cinco años de servicios;

A los trabajadores fundadores se les concede adicionalmente una gratificación fija mensual de \$ 1,000.00

Para el solo efecto de dichas compensaciones, la antigüedad se computará a partir de la fecha en que el trabajador -

comenzó a prestar sus servicios al Instituto en forma ininter-rumpida. El cómputo del tiempo de servicios se hará en los términos del párrafo primero de la Cláusula 30 de este Contrato que regula "Tiempo de Servicios".

Las cantidades que importan la gratificación a que se re-fiere esta Cláusula, se pagarán incorporando la parte proporcional al sueldo quincenal de cada trabajador ..."

Conforme a esto, el Instituto como autoridad administrativa otorgará al trabajador la gratificación, por la presta-ción de servicios en una forma constante dentro del Seguro - Social, y se adicionará al salario quincenal de todo empleado.

Ahora bien, en la Cláusula 107 define que el "... Aguinaldo anual de los trabajadores será de tres meses de sueldo nominal y proporcional a los sueldos percibidos. El pago se - hará anticipando medio mes en la primera quincena de enero; - medio mes más a elección del trabajador, en cualquiera de - los períodos en que disfrute de sus vacaciones y los dos me- ses restantes en la primera quincena del mes de diciembre.

El aguinaldo se pagará a los trabajadores que hubieren - laborado uno o más años al servicio de Instituto.

En el caso de que el trabajador hubiera prestado sus ser-vicios por un término inferior al de un año, la gratificación será proporcional al tiempo laborado.

El aguinaldo se pagará libre de impuestos, absorbiendo- los el Instituto.

El derecho a percibir el aguinaldo, no se afectará por -

licencias originadas por enfermedad, ni maternidad.

El aguinaldo no tendrá repercusiones de ningún género sobre las demás prestaciones que se consignan en el Contrato Colectivo de Trabajo, a excepción del Régimen de Jubilaciones y Pensiones ..."

Entonces el aguinaldo es una forma más de la gratificación que el Instituto pagará a sus trabajadores hasta por tres meses de salario, y que será entregada en cada época de fin de año, que es el mes de diciembre.

Como último, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.) contiene en su artículo 15 que "... El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquier otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.

Sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeñe.

Sobresueldo es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.

Compensación es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las

responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubre con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales ..."

Respecto a esto, la compensación se constituye para el empleado como una entrada extra a su salario, como concepto de las funciones desarrolladas dentro de su cargo, y que el Estado le entregará a través de la autoridad administrativa.

Así también, la Ley Federal del Trabajo, que comprende a las personas sujetas a contrato de trabajo, entre dos partes, la persona física y la persona moral (empresa) regidos por el Apartado A del Artículo 123 Constitucional.

Dentro de este ordenamiento el artículo 8 expresa que .. "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio ..."

En cuanto a este artículo se expresa que el trabajador es una persona física que tiene una relación de trabajo con otra persona, que se constituye como empresa y realizará el trabajo en atención a la preparación y trabajo que desempeñe.

En cuanto a beneficios económicos, este ordenamiento otorga en su artículo 82 establece "... Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo. ..."

Se dispone en el artículo 84 de esta Ley, lo siguiente -
..." El salario se integra con los pagos hechos en efectivo -
por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, -
primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra
cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su -
trabajo ..."

De acuerdo a estos artículos, se establecen otras retri-
buciones económicas aparte del salario y la compensación que-
dentro de esta Ley se encuentra regulada, como parte inte- -
grante del salario real integrado. Asimismo en el artículo -
87 de esta Ley a la gratificación al decir lo siguiente "...
Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que de-
berá pagarse antes del día veinte de diciembre equivalente a
quince días de salario, por lo menos.

Los que no hayn cumplido el año de servicios independien-
temente de que se encuentren laborando o no en la fecha de -
liquidación del aguinaldo, tendrán derecho a que se les pague
la parte proporcional del mismo, conforme al tiempo que hubie-
ren trabajado, cualquiera que fuere éste ..."

CAPITULO II
DE LOS CREDITOS CON CARACTER FISCAL
OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DE EJECUCION.

El Seguro Social como entidad paraestatal tiene facultades y atribuciones de autoridad como organismo fiscal autónomo, el cual tiene la aptitud jurídica para captar los créditos fiscales conforme al Derecho.

Ahora bien, el Código Fiscal del año de 1966 regulaba en su artículo 18 "... El crédito fiscal es la obligación fiscal determinada en cantidad líquida y debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas - ..." (44)

Disponía este artículo como la obligación de persona - deudora con la relación tributaria, en el pago de un crédito-fiscal por concepto de un servicio prestado dentro de los términos señalados.

Por otra parte, el Código Fiscal vigente manifiesta en - su artículo 4o. "... Son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades - que el Estado tenga derecho a exigir a sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las Le yes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir

(44). Código Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, México, Año - 1981.

por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la - Federación, aún cuando se destinen a un fin específico, se ha - rá por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las - oficinas que dicha Secretaría autorice ..."

Respecto a esto, cuando la ley que dá origen a un crédi- to fiscal con la situación de un individuo prevista por ésta - está obligada a su pago, ya que tanto el Estado como sus orga- nismos paraestatales tendrán derecho a percibir el crédito - fiscal.

También el mismo Código Fiscal vigente contempla en su - artículo 2o. "... A las aportaciones de seguridad social, las - que definen de la siguiente manera: (Fracción II.)

II.- Aportaciones de seguridad social son las contribu- ciones establecidas en la Ley a cargo de persona que son sus- tituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fi- jadas por la ley en materia de seguridad social o las perso- nas que se benefician en forma especial por servicios de segu- ridad social proporcionados por el mismo Estado ..." (45)

De acuerdo a esta Ley, se considera que las aportaciones de seguridad social son una contribución, que se encuentra - establecida en una disposición legal creada pro el propio Es- tado, y va encaminada a que las personas físicas o morales, - contribuyan con el pago de un crédito, a los que se encuen- - tren bajo el régimen de la seguridad social (Seguro Social),

(45). Código Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, México. Año - 1986.

ya que este organismo a cambio, les otorga beneficios como prestaciones en dinero y en especie.

De esta manera, la Ley del Seguro Social establece en su artículo 267 "... El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal ..."

Como un primer elemento del crédito fiscal el pago de las cuotas se constituirá de carácter impositivo para los individuos sujetos al régimen del Seguro Social.

Ya el Seguro Social como una autoridad de organismo fiscal autónomo determinará, el fijar el monto de las cuotas obrero patronales, por concepto de los servicios prestados de seguridad social dentro de los términos que la propia ley señale.

Por otra parte, hay diferentes autores que tratan sobre la naturaleza jurídica de las cuotas como un crédito fiscal a favor del Seguro Social (S.S.)

Conforme a la Ley del S.S. las cuotas es un medio económico para su sostenimiento financiero, además de que es un elemento vital para el desarrollo de la seguridad social, ya que en su artículo 242 establece "... Constituyen los recursos del Instituto:

I. Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y de más sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado;

II. Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes;

III. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y ad_

judicaciones que se hagan a su favor; y

IV. Cualesquiera otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos ..."

También se señala en la propia ley, que las cuotas tienen como destino a cubrir las prestaciones, por parte de los individuos obligados por este precepto, ya que el artículo 113 señala " ... Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de Enfermedad y maternidad, se obtendrán de las cuotas que estén obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado ..."

Dentro del Reglamento para el pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de Septiembre de 1950) en su artículo 10. (primera parte) afirmaba que "... Los patrones enterarán al Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos del presente reglamento, las cuotas que, conforme a la ley, deben cubrir ellos y sus trabajadores en los ramos de enfermedad no profesional y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía y muerte, así como las que solo a ellos corresponde pagar en el seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesionales ..."

En lo señalado por este Reglamento, se determinaba en forma general y obligatoria para los patrones y trabajadores deban cubrir al Seguro Social los ramos dentro de los términos establecidos por este ordenamiento.

Para Flores Zavala "... Las cuotas del Seguro Social son

un impuesto. Si analizamos las obligaciones del pago de las cuotas del Seguro Social a cargo de los patrones, a la luz de la definición que examinaremos, llegaremos a la conclusión de que esta obligación del pago es un verdadero impuesto - - porque fue establecido por el Estado unilateralmente y con carácter obligatorio para todos los que se encuentren dentro de las hipótesis prevista por la ley.

Es cierto que el rendimiento de ese gravamen se va a destinar al fin especial del Seguro Social y que la regla general de que los impuestos se destinen a cubrir los gastos generales del Estado, pero es posible, legal y técnicamente, que ciertos gravámenes se destinen a un fin especial como sucede en el presente caso. Esta Tesis fue sostenida por la Primera Sala del Tribunal Fiscal, en el Juicio Número 4571/945, que es lo mismo que nos referimos en el párrafo anterior ..."(46)

De acuerdo a este autor, a las cuotas obrero patronales el Estado las considera como obligatorias, su pago a los sujetos obligados, trabajadores y patrones, que se encuentran bajo el régimen jurídico del Seguro Social.

Define Aguilar Jorge, a las cuotas del Seguro Social como las "... Contribuciones especiales que reúnen el requisito de ser unilateralmente fijadas por el Estado en forma obligatoria, de tal suerte que su pago no depende de la voluntad de los particulares sujetos a ella; que además presentan la ca--

(46). Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, México, Año 1981, pág. 45.

racterística de que su importe tiene por objeto cubrir gastos que el Estado o la corporación realiza para la prestación de un servicio de carácter directamente en beneficio particular, el cual se presta conforme la reglamentación que le es propia y aún cuando el particular no haya solicitado espontáneamente que le sea prestado ..." (47)

Al analizar la anterior definición, se observa que las cuotas obrero patronales son una contribución especial y su finalidad es de que todos los individuos sujetos al S.S. cumplan con las obligaciones de pagar las cuotas.

Respecto a las cuotas obrero patronales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dos de sus Tesis trata sobre las mismas, así mismo en una de ellas señala "... Sobre la legalidad de las cuotas obrero patronales.

Constitucionalidad del párrafo del artículo 29 de la Ley del Seguro Social, que impone obligaciones a los patrones. Las cuotas obrero-patronales son créditos fiscales, verdaderos tributos o contribuciones en sentido genérico según la terminología constitucional que los patrones y obreros pagan obligatoriamente al Estado, al beneficiarse de manera especial por la implantación del servicio público administrativo de la seguridad social, servicio que a la vez reporta un beneficio colectivo. Estos tributos tienen su fundamento jurídico además de la sujeción a la potestad de imperio del Estado pa-

(47). Aguilar, Jorge, Revista de Investigación Fiscal, Número 32 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México Agosto 1968, pág. 78

ra imponer las contribuciones necesarias a fin de hacer frente a los gastos públicos, en lo dispuesto por el artículo - - 123, fracción XXIX de la Constitución Política, pues el Seguro Social constituye un servicio público nacional establecido con carácter obligatorio, en cumplimiento de ese precepto de nuestra carta fundamental. Amparo de revisión 4547/67. Promovido por Carlos Delgado Andrade, fallado el 16-09-1970 por - Unanimidad de votos .." (48)

Con esto, ya el Seguro Social encaminado como un organismo paraestatal con facultad de autoridad con el fin de prestar un servicio público nacional de la seguridad social, y que tiene por necesidad de implantar las cuotas obrero patronales como verdadero crédito fiscal, a cambio de la prestación que otorga el Instituto tanto al trabajador como a sus beneficiarios que tengan derecho a este servicio público.

En la otra Tesis expone lo siguiente "... Seguro Social, naturaleza jurídica de las cuotas del :

El legislador ordinario, en el artículo 135 de la ley del Seguro Social, dió carácter de aportaciones a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerándolas como contribuciones de origen gremial o profesional a cargo del patrón, que hallan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna y su ley reglamentaria. De tal manera que las

(48). Ley del Seguro Social, Ediciones Fiscales I.S.E.F. Op. Cit, - - 16-6-70 (Hoja sustituible)

cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social, quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares con fines parafiscales, con carácter obligatorio, para un objeto de una persona jurídica que tiene a su cargo la prestación de un servicio público en administración indirecta del Estado, encargado de la prestación de un servicio público. En tales circunstancias, no se puede considerar que la obligación de cubrir las cuotas del Seguro Social sea de carácter civil derivada del acuerdo de voluntades, sino que su inspección deriva de la Ley. Amparo de Revisión 4607/55. Promovido por Manufacturas Unidas, S.A., Fallado el 29-06-1971 ..." (49)

Se desprende, que tanto las cuotas obrero patronales como los créditos fiscales, que forman parte necesario y fundamental del sostenimiento financiero del Seguro Social, y que se originan con el descuento de las propias cuotas por la relación jurídica de trabajo entre un patrón y trabajador, de acuerdo a los términos establecidos por la Ley del Seguro Social y reglamentos vigentes.

Como un segundo elemento, del crédito fiscal el capital constitutivo, el autor Moreno Padilla, sostiene que "... Los ingresos que obtiene el IMSS se deben invertir en la forma que señala la Ley de la materia. Estas reservas incluyen las cantidades que actuarialmente han calculado para que el organismo en cita pueda hacer frente a las pensiones a que la ley lo obliga. Dichas cantidades son las que se conocen con el

(49). Ley del Seguro Social, Ediciones Fiscales I.S.E.F. Op. Cit, 29-6-71 (Hoja sustituible)

nombre de capitales constitutivos ..." (50)

Esta percepción, la recibe el S.S. como la inversión económica encaminada al régimen de pensiones, que el Instituto las determinará en forma y pago como un crédito fiscal en los términos señalados por la ley.

En aspecto jurídico, el capital constitutivo se dispone como "... El impuesto de las prestaciones inmediatas en servicios, en especie y en dinero o el valor de las pensiones otorgadas a un trabajador o a sus beneficiarios originados por la ocurrencia de un riesgo profesional, cuando el trabajador no se encuentra asegurado al ocurrir el siniestro o bien estuviera inscrito en un grupo de salario distinto de cotización inferior al que le corresponde.

En éste último caso el capital constitutivo estará formado únicamente por las diferencias de subsidios, ayuda para gastos de funerales y valores actuales de las pensiones, existentes entre el grupo de inscripción y el que correspondiere..." (51)

Se determina, que el capital constitutivo como el origen, cuando un patrón con obligación de inscribir a un trabajador no lo lleve a cabo y que éste sufra un accidente de trabajo, podrá obtener del Seguro Social las prestaciones en dinero y en especie especificadas por esta Ley. Además que también se-

(50). Moreno Padilla, Javier, Implicaciones Tributarias de las Aportaciones al Seguro Social, Volumen IV, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, pág. 189. Año 1984.

(51). Leyes, Reglamentos e Instructivos, México, año 1969 pág. 287.

podrá originar el capital constitutivo cuando un patrón inscriba a un trabajador y avise un salario inferior al que tenga realmente, estará obligado al pago de las diferencias del salario.

Por su parte, la Ley del S.S., en su artículo 86 establece que "... Los capitales constitutivos se integran con el importe de alguna o 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. En su caso, 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; y
- XI. Valor actual de la pensión, que es la cantidad calculada a la fecha del siniestro y que, invertida a una tasa anual de interés compuesto del cinco por ciento, sea suficiente, la cantidad pagada y sus intereses, para que el beneficiario disfrute la pensión durante el tiempo a que tenga derecho a ella, en la cuantía y condiciones aplicables que determina esta ley, to--

mando en cuenta las probabilidades de reactividad, -- de muerte y de reingreso al trabajo, así como la edad y sexo del pensionado ..."

Respecto a esta figura, el I.M.S.S., recauda de estas - prestaciones las aportaciones del capital constitutivo, y además que tiene la prioridad de otorgar asistencia médica, los servicios de hospitalización y pensiones en pago en dinero, - y en especie a trabajadores y beneficiarios vinculados con el propio Seguro Social, asimismo como los gastos de funerales.

Señala la propia Ley en su artículo 181, que "... El patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causaren al trabajador o a sus familiares derechohabientes, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlo o de - avisar su salario real o los cambios que sufriera éste, no - pudieran otorgarse las prestaciones consignadas en este capítulo o bien dichas prestaciones se vieran disminuidas en su - cuantía.

El Instituto, a solicitud del interesado, se subrogará - en sus derechos y le otorgará las prestaciones que le correspondan. En este caso, el patrón está obligado a enterar al - Instituto los capitales constitutivos de las pensiones o el - importe de la ayuda para gastos de matrimonio que haya de - - otorgarse de conformidad con esta Ley.

Las disposiciones del artículo 86 de esta Ley y demás -- relativos para la integración, y cobro de los capitales constitutivos son aplicables al ramo de los seguros de invalidez,

vejez, cesantía en edad avanzada y muerte ..."

De acuerdo al artículo escrito, cuando el patrón que tenga como obligación de asegurar a sus trabajadores en el grupo correcto de cotización no lo inscriba y manifiesta un salario inferior al real, el Instituto determinará, que el patrón pagará por concepto de capital constitutivo los daños y perjuicios dirigidos tanto al trabajador como a sus beneficiarios.

Por último, la Suprema Corte de Justicia define en una Tesis que "... Capitales Constitutivos. Ley del S.S.

Las disposiciones contenidas en el artículo 135 de la ley del Seguro Social no violan el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no está en presencia de una confiscación de bienes, prescrita por dicho precepto constitucional.

Tomando en consideración que los capitales constitutivos se forman por diversos conceptos, entre otros, por el importe de la atención médica y medicamentos proporcionados a los asegurados, por haber sufrido un accidente, además de las aportaciones adeudadas por el patrón y por los intereses moratorios de dichas aportaciones, no puede afirmarse, válidamente que con su cobro se estén confiscando sus bienes ya que por confiscación se entiende la aplicación en favor del fisco de los bienes que posee el que la sufra y evidentemente en el caso no se está privando a la empresa de los bienes de que es propietaria, sino únicamente los gastos señalados, y por tanto, el artículo 135 de la Ley del S.S. no viola en su perjuicio

cio el artículo 22 de la Carta Magna. Amparo de Revisión - -
 8350/68 Alambres y Derivados S.A. Fallado el 09-07-74 ..." -
 (52)

Conforme a esta Tesis, la anterior Ley del Seguro Social contemplaba al capital constitutivo, que se originaba por el importe de los gastos en atención médica y medicamentos que proporcionaba el I.M.S.S., a favor de un trabajador por accidente de trabajo que sufriera, cuando el patrón no pagará las aportaciones obrero patronales e inscripción de trabajadores.

Por otra parte, el Tribunal Fiscal de la Federación que en una de sus Tesis establece al "... Capital Constitutivo, - pago del:

Quedan obligados los patrones, cuando el accidente ocurra con anterioridad a la afiliación.

A partir del 31 de diciembre de 1959, en que se adicionó el artículo 48 de la Ley del Seguro Social, los patrones tienen la obligación de pagar los capitales constitutivos cuando los accidentes profesionales ocurran con anterioridad al momento de la afiliación. Consecuentemente, si se prueba que un trabajador fue inscrito con posterioridad al momento en que sufrió el accidente, resulta aplicable el artículo 48 de la Ley del Seguro Social y con ello, la obligación a cargo de la empresa de pagar el capital constitutivo. Resolución del 7 de Febrero de 1968. Juicio 148/67 3273/65 ..." (53)

(52). Ley del Seguro Social, Ediciones Fiscales I.S.E.F. Op. Cit. - -
 12-04-67 (Hoja sustituible)

(53). Ley del Seguro Social, Ediciones Fiscales I.S.E.F. Op. Cit. --
 12-04-67 (Hoja sustituible)

Determina por su parte este tribunal, que tendrá origen al capital constitutivo, cuando un patrón que tenga omisión de dar de alta al trabajador y éste sufra un accidente de trabajo, el Instituto le proporcionará las prestaciones en dinero y en especie a que tenga derecho, además se le fincará como un crédito fiscal al patrón el capital constitutivo.

Como un tercer elemento, los recargos que se encuentran regulados en la Ley del Seguro Social ya que en su artículo 46 (1a. parte) define que "... Cuando no se enteren las cuotas, o los enteros provisionales o los capitales constitutivos dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hicieren exigibles, los recargos moratorios correspondientes en los términos del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de las sanciones que procedan ..."

Los recargos es una percepción económica, que va a recibir el Seguro Social cuando el patrón que tiene el deber de enterar los créditos fiscales del Instituto dentro de los términos señalados por la ley, no los cubra, el Seguro Social le podrá exigir este pago, por medio del procedimiento coactivo.

Por lo que respecta, al Código Fiscal de la Federación vigente manifiesta en su artículo 21 (1er. párrafo), lo siguiente "... Cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno ..."

Se constituirán los recargos como el reparo por la falta de pago a la autoridad fiscal dentro de los términos señalados por la norma jurídica.

Entiende el autor De Juano Manuel al recargo como "... Para provocar el pago oportuno de los tributos y como reparación por el perjuicio material que ocasiona al fisco la falta de pago en término de los mismos, se sanciona el mero retardo en el pago de las prestaciones pecuniarias, prescindiendo de toda imputación por la mora, en un recargo automático - que comienza a correr desde el vencimiento del plazo para el pago de los impuestos ..." (54).

Lo señalado por éste autor, existirá el recargo cuando - una persona física o moral sujetas al pago de un crédito fiscal, que no lo hacen efectivo en los plazos establecidos por la disposición legal, tendrán como obligación de cubrir como indemnización a la autoridad fiscal por el retardo del pago - de este crédito fiscal.

Para De la Garza Sergio, manifiesta al recargo por mora aquella "... Que tiene como presupuestos el retardo en el -- cumplimiento de la obligación de pago de una prestación fiscal principal, y su contenido es el pago de intereses ..." - (55)

Se tiene determinado con esto, al recargo como el perjuicio que se ocasiona al fisco y se constituye además como una-

(54). De Juano, Manuel, Curso de Finanzas y Derecho Tributario, Edición - nes Malachini-Rosario, Argentina, Vol. II Año 1964. pág. 603.

(55). De la Garza Sergio Francisco, Op. Cit. pág. 444.

obligación accesoria del crédito fiscal principal.

Como último, la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación en su Tesis dispone que "... Recargos, inconformidad contra los:

Los recargos fiscales tienen carácter de una indemnización que el Erario recibe por la falta de pago oportuno de los adeudos respectivos, y la tramitación de la inconformidad que se interpongan no puede tener el efecto, ni doctrinal ni legalmente, de suspender aquéllos, porque la exigibilidad del crédito fiscal no proviene de un fallo que patentice su existencia, que no hace sino declarar el derecho, y porque la Ley, que es donde realmente proviene no preve como excepción la tramitación de la inconformidad que no se causan los recargos Tomo IXV. pág. 3013 Cía. Telefónica y Telegráfica Mexicana. Tomo IXV. pág. 5026 Cía. Telefónica y Telegráfica Mexicana .. ." (56)

Respecto a esto, el recargo se origina por la ley, cuando el causante del crédito, no lo paga en los límites establecidos por la misma, además se constituirá como un interés moratorio a favor de la autoridad exigidora del crédito.

(56). Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a. época. Números del 1 al 6 de agosto de 1978, Julio 1979 pág. 320.

a.- DEL RETIRO DE LIQUIDACIONES

Como principio legal el artículo 19 (fracción III) de la Ley del S.S. sostiene lo siguiente "... Los patrones están obligados a:

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

Los patrones deberán manifestar al I.M.S.S. como autoridad el pago de las cuotas dentro de un período establecido por la propia ley.

En la propia ley del Seguro Social establece en su artículo 240 que "... El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

- IV. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus finalidades;
- XII. Recaudar las cuotas, los capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto, y
- XIV. Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para su liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la presente ley y demás disposiciones aplicables ..."

El Instituto mediante éste precepto, requerirá de los sujetos económicamente pudientes el importe que a través de las cuotas y capitales constitutivos soporten el -

gasto de los servicios de seguridad social que otorga el propio I.M.S.S.

Asimismo contiene la Ley del S.S. en sus artículos 19 - (fracción 1) y el 240 (fracción XIV); y que en primer artículo establece la manera en que el patrón deberá enterar al Instituto los movimientos de inscripción de sus trabajadores, comunicar las altas y bajas de los propios trabajadores, y otros actos que le señala el propio ordenamiento, al decir textualmente "... 1. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de salario y los demás datos que le señale esta ley ..." y en su artículo 240 expresa "... XIV. Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para su liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la presente ley y demás disposiciones aplicables ..."

El Seguro Social con atribución de autoridad fiscal establece los procedimientos y las bases para la liquidación de cuotas a cargo del patrón y trabajador, y que tendrán la obligación los aviso de bajas de los trabajadores por escrito.

A efecto de poder comprender el retiro de liquidaciones, el artículo 268 de la Ley del S.S. define que "... El Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos

y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias ..."

Sobre las bases de liquidación, el Reglamento para Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, que es una disposición complementaria, señala en términos generales las formas en las que se desarrollarán las liquidaciones de las cuotas y en los lugares donde se efectuarán los pagos por parte de los sujetos obligados.

Establece el Art. 3o. (1er. párrafo) de este reglamento como principio, que los pagos por concepto de cuotas se efectuarán en las Agencias Administrativas del propio S.S., además de los lapsos por periodos determinado por el mismo Instituto, al decir textualmente "... 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, julio, septiembre, y noviembre de cada año... (57)

Ahora bien, el art. 4o. regula "... Para efectuar el pago de las cuotas los patrones utilizarán las cédulas que el Instituto determine, las cuales se les proporcionarán gratuitamente y se llenarán de acuerdo con las instrucciones que al efecto dicte el propio Instituto.

Cuando un patrón tenga varias empresas, presentará por

(57). Ley del Seguro Social, Editorial Porrúa. Op. Cit.

separado para cada una de ellas, cédulas de liquidación de -- cuotas.

Una vez efectuado el pago, el Instituto entregará a los patrones los comprobantes que acrediten la cantidad líquida - recibida, sin que en ningún caso el comprobante justifique - el pago de otros períodos de cotización que no sean los expresamente especificados en la constancia de pago.

Todas las cantidades enteradas al Instituto se entien-- den recibidas por éste sin perjuicio de las aclaraciones o - rectificaciones a que hubiera lugar, y del derecho del mismo - para exigir las cantidades omitidas por el patrón o de la - - obligación de devolver las diferencias en caso de pago con de masías ..."

La importancia de este precepto, constituye la manera - en que el I.M.S.S. proporciona a los patrones las cédulas de - liquidación para llevar a efecto sus obligaciones correspon-- dientes en el pago de cuotas.

Se afirma en el art. 13 que "... El patrón está faculta do para descontar de los salarios de sus trabajadores, al - - efectuar el pago de éstos, las cuotas que de conformidad con la ley y sus reglamentos o con las tablas de distribución que resulten de la valuación del contrato colectivo, deban cubrir los asegurados. Cuando esta deducción no sea hecha por el patrón al cubrir los salarios respectivos, sólo podrán descon-- tar las cuatro últimas semanas de cotización, quedando el res to íntegramente a su cargo.

Al patrón se le considera depositorio responsable de --

las cuotas que descuenta a sus trabajadores, quedando obligado a entregar la oportunamente al Instituto en los términos de este reglamento..."

Conforme a este artículo, el patrón tiene dos obligaciones:

Primero.- Se encuentra facultado para descontar del salario de sus trabajadores una parte proporcional de éste para poder efectuar, así el pago de las cuotas en los términos señalados por la ley.

Segundo.- Se determina al patrón como el depositario de las propias cuotas para manifestarlas dentro de los lineamientos de éste reglamento.

Existen dos preceptos del propio reglamento, los que se establecen en el primero, cuando el patrón teniendo como obligación de enterar las cuotas al S.S. y éste al momento de declararlas existe una equivocación, el Instituto le comunicará al patrón para que en un lapso de 15 días hábiles las entere y las corrija y el segundo, tendrá efectos jurídicos en contra del patrón que teniendo como el deber de justificar el pago de cotización obrero-patronales en los lugares señalados y plazos (art. 30.), el Instituto podrá determinarlas y tendrá los mismos efectos en los casos que el patrón no inscriba a trabajadores al I.M. S.S. para recibir los beneficios de la seguridad social, es decir el art. 16 menciona "... 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 aquéllos 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 diferen

cias correspondientes ..."

El siguiente Art. 17 señala "... Cuando el patrón no hiciere el pago de las cotizaciones obrero patronales en los - términos y plazos que señala el artículo 30. de este reglamento, el Instituto formulará en su defecto la liquidación res--pectiva, con los datos que tuviere o recabare al efecto.

En igual forma se procederá en los casos en que el pa--trón no cumpliera la obligación de inscribirse o de inscribir a sus trabajadores y la inscripción se hubiere efectuado por el Instituto directamente o a instancia de alguno o algunos --de sus trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo respectivo.

La liquidación formulada en los términos de los párra--fos 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 ..."

Con respecto, a las facultades del Instituto para lle--var a cabo las cédulas de liquidación, el art. 20 de este re--glamento dispone "... Las liquidaciones formuladas por el Instituto, en los términos de los artículos 16 y 17 de este re--glamento, constituirán el título del crédito respectivo a fa--vor del instituto y serán notificadas al patrón para que, en un plazo de veinte días de calendario, acuda a pagar su importe más los recargos correspondientes, o las recurra en los - términos del artículo 133 de la Ley ..."

Respecto a esta figura, el I.M.S.S. llevará a cabo con-

forme al derecho las facultades que la propia ley le otorga, esto es, el art. 133 (ley anterior), actualmente el art. 268 efectuará a su favor las liquidaciones de las cuotas en los términos establecidos por este.

También el art. 21 en su (1er. párrafo) define "... Si vencido el plazo de veinte días a que se refiere el artículo anterior, el patrón no ha efectuado el pago ni recurrido las liquidaciones que el Instituto formule, estas quedarán firmes y adquirirán carácter ejecutivo por su importe ..."

El Instituto podrá hacer efectivo el pago de las liquidaciones de cuotas y por medio del procedimiento coactivo el cobro de estas, en el caso de incumplimiento por parte del patrón dentro de los términos señalados.

LA CARGA DE GASTOS DE EJECUCION

De la Garza Sergio expresa "... La relación fiscal de gastos de ejecución es la que se establece entre el ente público acreedor y los sujetos pasivos por deuda ajena o por deuda propia y los garantes y que tiene como contenido el reembolso a la Administración Fiscal de todos los gastos realizados por ésta al desarrollar el procedimiento de ejecución para el cobro de una prestación fiscal ..." (58)

Con esto, el Estado realiza actos para requerir el pago de un crédito fiscal, que los gastos de ejecución tendrán efectos dentro del procedimiento, así como la tramitación del mismo y va dirigido al deudor del crédito, cuando haya omitido (58). De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit. pág. 459.

do su pago a la autoridad.

Como principio jurídico los gastos de ejecución, se encuentran determinados en el ordenamiento del C.F.F. al enunciar en su art. 20 (6o. párrafo) "... Los pagos que se hagan se aplicarán a los créditos más antiguos siempre que se trate de la misma contribución, y antes de al adeudo principal, a los accesorios en el siguiente orden:

I. Gastos de ejecución.

II. Recargos.

III. Multas.

IV. La indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este código ..."

Conforme a esto, los gastos de ejecución vienen a ser un pago extra por el retardo del crédito fiscal, y que la autoridad fiscal la fija así.

Asimismo el art. 148 del propio Código en su (2o. párrafo) establece "... El producto obtenido en los términos de este artículo se aplicará a cubrir los créditos fiscales en el orden siguiente:

I. Los gastos de ejecución.

II. Los accesorios de las aportaciones de seguridad social.

III. Las aportaciones de seguridad social.

IV. Las demás contribuciones y otros créditos ..."

Queda convenido que, los gastos de ejecución tendrán prioridad jurídica de los demás elementos accesorios del crédito fiscal.

También el art. 150 de éste ordenamiento, define en sus (párrafos 1o., 5o. y 6o.) sobre lo propio de los gastos de ejecución: que establecen lo siguiente: "... Cuando sea necesario emplear el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal, las personas físicas y los morales estarán obligadas a pagar el 2% del crédito fiscal por concepto de gastos de ejecución.

Asimismo, se pagarán por concepto de gastos de ejecución las erogaciones extraordinarias en que se incurra con motivo del procedimiento administrativo de ejecución, las que únicamente comprenderán los gastos de transporte de los bienes embargados, y de avalúo, de impresión y publicación de convocatorias y edictos, de inscripción o cancelación de gravámenes en el registro público que corresponda, los erogados por la obtención del certificado de liberación de gravámenes, los honorarios de las personas que contraten los interventores.

Los gastos de ejecución se determinarán por la autoridad ejecutora, debiendo pagarse junto con los demás créditos fiscales, salvo que se interpongan recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución ..."

Se determina que, los gastos de ejecución nacen por la actuación en sí de los actos administrativos que realiza la autoridad ejecutora, por medio del procedimiento coactivo, desde el embargo de un bien hasta los honorarios de los depositarios de los bienes.

Como punto final, dentro del Reglamento del C.F.F. dispone en su artículo 73 que "... Los deudores deberán pagar -

erogaciones extraordinarias señaladas en el artículo 150 del Código, en el la cantidad que efectivamente se haya erogado, - La autoridad recaudadora determinará el monto de los gastos de ejecución que deban pagarse por este concepto, acompañando copia de los documentos en que consta la erogación.

Los honorarios de los depositarios, incluirán los reembolsos por gastos de guarda, mantenimiento y conservación del bien; cuando los bienes se depositen en los locales de las autoridades recaudadoras, los honorarios serán iguales a los mencionados reembolsos ..." (60)

(60). Código Fiscal de la Federación, Op. Cit.

CAPITULO III
ORIGEN Y DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

El procedimiento administrativo de ejecución se encuentra conjuntado, por una serie de actos con fuerza ejecutoria y que tiene por objeto de hacer efectivo el cobro de los créditos fiscales a favor de una autoridad fiscal dentro de los términos establecidos por la ley.

Desde el punto de vista doctrinal, Fraga Gabino enseña que "... El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al actor del propio acto la ilustración e información para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución que dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Y agrega "... Ese conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo ..." (61)

De esta manera, el procedimiento está formalizado por una serie de actos administrativos en donde la resolución de la autoridad, y que deberá estar determinada en una norma jurídica para que sus efectos puedan producir consecuencias de derecho.

Asimismo Serra Rojas define que "... El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de jui--

(61). Fraga, Gabino, Op. Cit., pág. 261.

cio, unilateral, externa concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto : La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general ..." (62)

Ahora bien, el Estado al realizar sus actos se encuentra compuesto por órganos administrativos a los que les otorga atribución jurídica para ejecutar actos ejecutorios y que exterioricen su fuerza por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

Para el autor Acosta Romero indica "... El procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo ..." (63)

Es de señalarse que dentro del procedimiento donde una autoridad le dé una formalidad legal exigida por el derecho, para que el propio acto produzca consecuencias de acuerdo a la ley.

Por otra parte, la autoridad fiscal para poder requerir el pago del crédito fiscal a un sujeto pasivo dentro de los términos que señala la ley y no los cubra, por medio de la facultad económica coactiva la autoridad podrá requerir su pago en una forma forzada, que en otras palabras el tratadista De la Garza Sergio afirma "... La actividad administrativa --

(62). Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. pág. 236

(63). Acosta Romero, Miguel, Op. cit. pág. 419.

que desarrolla el Estado para hacer efectivos en vía de ejecución forzosa los créditos fiscales a su favor, se ha conocido en México tradicionalmente como facultad económica coactiva y el C.F.F., la regula con el nombre de procedimiento de ejecución ..." (64)

De acuerdo a la Ley del S.S. que en su artículo 271 - - (1er. párrafo) dispone que "... 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 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..."

Conforme a esto, es de señalarse la unificación de autoridad ejecutora para el cobro de los créditos fiscales, que por disposición jurídica ejercerán sus facultades, además que el I.M.S.S. podrá requerir su pago, por medio del Código Fiscal de la Federación y mediante sus propias oficinas.

Por último, el autor Flores Zavala determina tres periodos del procedimiento coactivo, que se constituirá con la determinación de la autoridad fiscal ejecutora en el pago del crédito fiscal a través de la liquidación, notificando al sujeto pasivo su pago, segundo en caso de incumplimiento de pago por parte del sujeto pasivo; la autoridad ejecutora podrá realizar la fase ejecutiva del procedimiento que se integra -

(64). De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit , pág. 745

con embargo de un bien como garantía en pago, y tercero cuando el propio sujeto está en inconformidad en el requerimiento de crédito fiscal y éste podrá interponer recursos como defensa jurídica en contra de los actos ejecutorios de la autoridad fiscal, que la ley otorga, ahora bien, éste tratadista define "... Que el procedimiento tributario puede dividirse en tres factores: oficiosa, ejecutiva y contenciosa. La primera se forma por todos los actos de la Administración encaminados a la determinación y percepción del crédito fiscal; éstos actos pueden ser: declaración de que alguien es sujeto de un crédito fiscal, fijación de las bases para su liquidación, la liquidación, su notificación al causante y su percepción. En algunos casos será necesario que la administración realice todos estos actos, en otros, algunos de ellos se realizarán por el causante y los demás por la Administración. Segundo.- Si el causante pasivo se rehusa sin causa legal al cumplimiento de su obligación, se inicia la fase ejecutiva con la orden de requerimiento de pago, y se desarrollará en los siguientes actos: Orden de requerimiento de pago, el requerimiento, mandamiento de ejecución, la ejecución o embargo, remate y aplicación del producto del remate. Tercero.- Si el causante tiene objeciones legales que formular con relación a la determinación del crédito a su cobro, se inicia la fase contenciosa - que consiste, en esencia, en la controversia que surge entre el fisco y el sujeto pasivo, de la que conocerán los órganos competentes ..." (65)

(65). Flores Zavala, Ernesto, Op. Cit. pág. 110.

a.- DE LAS TERCERIAS EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

En la fase ejecutiva del procedimiento administrativo de ejecución, se encuentra en controversia un bien que es objeto del procedimiento como fuente del pago del crédito fiscal, que la autoridad ejecutora en requerimiento de éste - bien hace a la parte deudora que va a intervenir y otra persona llamada tercero dentro de éste procedimiento.

El Doctor Pallares Eduardo entiende a la tercera como "... La intervención de un tercero en un juicio ejercitando en éste el derecho de acción procesal, sea que se trate de una intervención voluntaria o forzosa ..." (66)

El autor en cita, señala que el tercero podrá ejercitar sus derechos, que la ley le otorga para poder intervenir sobre la controversia del asunto. Así de esta manera, el tercero se constituirá dentro del procedimiento coactivo, como una persona ajena a la relación entre la autoridad parte actora la persona deudora en cuanto al requerimiento del pago.

Acosta Romero define al tercero como "... a) Todo aquel frente al que se puede valer un acto administrativo; y b) - aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo ...- (67)

(66). Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Civil, Editorial Porrúa México, Año 1979, pág. 752.

(67). Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. pág. 393.

Respecto a esto, el tercero podrá hacer valer un derecho sobre la ejecución del acto administrativo, que emite -- una autoridad en el procedimiento y ya que éste tiene un interés sobre la cuestión del asunto.

Por otra parte, De Pina Rafael señala dos tipos de "... Tercerías coadyuvantes que tienen por objeto permitir que un juicio que tenga interés en sostener los derechos de cualquiera de los litigantes, al que se considera asociado. El tercero no puede introducir en el juicio acciones o excepciones distintas de las que en él se debaten y cuya finalidad sea únicamente el interés propio del que se ostenta como tercero, y las tercerías excluyentes de dominio se fundan en el dominio que sobre los bienes en cuestión o sobre la acción que se ejercite alega el tercero ..." (68)

En cuanto a la tercería excluyente de dominio, otra persona llamada tercería alegará en el propio procedimiento un derecho en cuanto a la situación jurídica de los bienes del propio sujeto pasivo.

Con relación al aspecto fiscal en el art. 158 (1er. párrafo) del C.F.F. se encuentra contemplado que "... Si al designarse bienes para el embargo, se opusiere un tercero fundándose en el dominio de ellos, no se practicará el embargo si se demuestra en el mismo acto la propiedad como prueba documental suficiente a juicio del ejecutor ..."

Es aquí, cuando el tercero podrá intervenir en el proce

(68). Pina, Rafael, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, Año 1982, pág. 454.

dimiento coactivo sobre el bien, que el sujeto pasivo haya -
puesto como garantía, demostrando tener la propiedad por me-
dio de la documentación legal ante la autoridad fiscal para -
que no llegue a la etapa ejecutiva del procedimiento.

b.- AVALUO Y CONVOCATORIAS TRATANDOSE DE
REMATE DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES.

El C.F.F. en el art. 151, (primer párrafo) indica que -
"... Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito
fiscal exhibible y el importe de los accesorios legales, requere-
rán de pago al deudor, y en su caso de no hacerlo en el acto,
procederán como sigue:

1. Embargar bienes suficientes para, en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco ..."

De acuerdo a este artículo, con la ejecución del embargo se llega a la etapa final del procedimiento de ejecución, cuando el deudor no paga el crédito fiscal, además surgirá el avalúo de los bienes que se encuentran como garantía.

Ahora bien, el autor Arellano García define al avalúo como "... El valor que se atribuye a los bienes embargados en la base para fijar la postura legal y así poder convocar al remate respectivo ..." (69)

El avalúo tiene como objeto el señalar el valor de los bienes muebles o inmuebles del sujeto pasivo, que se encuentran sujetos al embargo.

En aspecto legal el C.F.F. manifiesta en el art. 175 (1er. párrafo) que "... La base para la enajenación de los bienes inmuebles embargados será el de avalúo, en negociacio-

(69). Arellano García, Carlos, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, Año 1981, pág. 560.

nes el avalúo parcial conforme a las reglas que establezca el reglamento de este Código y en los demás casos la que fije de común acuerdo la autoridad y el embargado en un plazo de seis días, computado a partir de la fecha en que se hubiera practicado el embargo. A falta de acuerdo, la autoridad practicará avalúo pericial notificando personalmente el resultado de la valuación ..."

La importancia de este artículo, determina que la autoridad ejecutora podrá practicar el avalúo de los bienes, por medio de sus peritos que éste designe con el fin de obtener un precio justo para la venta de estos bienes para así poder recuperar el importe del crédito fiscal.

Explica Arellano García que "... Después del avalúo, la siguiente etapa en el proceso de remate, está constituida por la convocatoria a pública subasta, a fin de llamar a los posibles postores, interesados en la adquisición de los bienes embargados que se someterán a la correspondiente venta judicial ..." (70)

De esta manera, constituido así el avalúo de los bienes el siguiente acto en el procedimiento ejecutivo es la convocatoria, por virtud de la cual la autoridad pondrá estos bienes a disposición de individuos llamados postores.

Asimismo, el C.F.F. sostiene en el art. 176 lo siguiente "... El remate deberá ser convocado para una fecha fijada dentro de los treinta días siguientes a aquélla en que se de-

(70). Arellano García, Carlos. Op. Cit. pág. 561.

terminó el precio que deberá servir de base. La publicación de la convocatoria se hará cuando menos diez días antes del remate.

La convocatoria se fijará en el sitio visible y usual de la oficina ejecutora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente.

En el caso de que el valor de los bienes exceda de una cantidad equivalente a cinco veces del salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, la convocatoria se publicará en el órgano Oficial de la entidad en la que resida la autoridad ejecutora y en uno de los periódicos de mayor circulación, dos veces con intervalo de siete días. La última publicación se hará cuando menos diez días antes de la fecha del remate ..."

Es por medio de la convocatoria donde la autoridad ejecutora establece el valor de los bienes, que se encuentran sujetos al remate, además sirve para que se presenten las personas físicas interesadas en adquirir los bienes mencionados en la propia publicación.

Supletoriamente, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su art. 570 indica que una vez "... Hecho el avalúo se sacarán los bienes a pública subasta, anunciándose por dos veces, de siete días, en siete días, fijándose edictos en los sitios públicos de costumbre, y si el valor de la cosa pasare de cinco mil pesos, se insertarán aquéllos en un periódico de información. A petición de cualquiera de las partes y a su costa el juez puede usar, además-

de los dichos, otro medio de publicación para convocar postores ..." (71)

Respecto a este ordenamiento, determina los bienes que se encuentran bajo esta situación jurídica y que será fijada por la autoridad el avalúo en cuanto al valor de estos bienes por medio de los edictos y periódicos de información que se podrá informar la subasta de éstos bienes a los postores para que lleven a cabo una oferta sobre los bienes.

Por lo que toca a la postura, el tratadista De la Garza Sergio indica que "... Previamente al acto del remate, los interesados en participar en él deben presentar a la oficina ejecutora un escrito en que se contiene su oferta de compra de la totalidad o de partes de bienes embargados ..." (72)

Enfoca este autor, a la postura en el ámbito fiscal al decir, que el individuo puede ofrecer por medio de un escrito en adquirir los bienes, que se encuentran sujetos al remate señalados por la convocatoria establecida en la oficina ejecutora de la propia autoridad fiscal.

Establece el C.F.F. en su art. 179 que "... Es postura legal la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate ..."

Con lo enunciado, la autoridad fiscal impone una tasa a valor de los bienes que se encuentran sujetos a remate, para que los interesados en comprar dichos bienes deberán cubrir -

(71). Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, México, Año 1986.

(72). De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit. pág. 765.

un 75% sobre el valor de éstos.

Asimismo el propio C.F.F. en el art. 181, sobre el certificado de depósito del 10% como un requisito forzoso junto a la postura del individuo que se encuentra interesado en adquirir éstos bienes; textualmente explica el precepto que "... Al escrito en que se haga la postura se acompañará necesariamente un certificado de depósito por el diez por ciento, cuando menos, del valor fijado a los bienes en la convocatoria, expedido por institución de crédito autorizada para tal efecto. En las poblaciones donde no haya alguna de esas instituciones, el depósito se hará de contado en la propia oficina ejecutora ..."

Respecto a la institución de crédito se encuentra facultada la Nacional Financiera, S.A., como la única institución para emitir los certificados de depósito, además indica en su última parte éste artículo los lugares y población donde no exista dicha institución, y que el depósito se pagará en la oficina ejecutora.

En cuanto, al S.S., para los efectos de depósito en su art. 244 indica que "... El Instituto Mexicano del Seguro Social se considera de acreditada solvencia y no estará obligado, por tanto, a constituir depósitos a fianzas legales, ni aún tratándose del juicio de amparo ..."

El Seguro Social como organismo fiscal autónomo se encuentra constituido como una autoridad y que por disposición de ley no se encuentra obligada a presentar el certificado de depósito, cuando va a actuar en el procedimiento administrativo

vo como parte acreedora de los bienes de un deudor por concepto del pago de créditos fiscales considerados por su propia ley.

En consecuencia, que llenando todos los requisitos establecidos por la convocatoria que expida la oficina ejecutora el propio C.F.F. señala en el art. 183 que "... El día y hora señalados en la convocatoria, el jefe de la oficina ejecutora hará saber a los presentes, que posturas fueron calificadas como legales y cuál es la mejor de ellas concediendo -- plazos sucesivos de cinco minutos cada uno, hasta que la última postura no sea mejorada.

El jefe de la oficina ejecutora fincará el remate en favor de quien hubiere hecho la mejor postura.

Si en la última postura se ofrece igual suma de contado, por dos o más licitantes, se designará por suerte la que deba aceptarse ..."

Lo señalado, se desprende la postura legal como la etapa de ejecución de un bien en el procedimiento administrativo y que la autoridad ejecutora señalará la mejor postura para así otorgarle el bien sujeto a remate.

Pallares Eduardo entiende al remate como "... La venta de un bien que se lleva a efecto mediante la intervención de la autoridad, que puede ser judicial o la administrativa... -"
 " (73)

El remate es una institución legal que por medio de és-

ta la autoridad fiscal podrá realizar la venta de los bienes - que se encuentran sujetos a remate.

Para De Pina Rafael el remate es "... La declaración de preferente formulada por el juez en la vía de apremio, respecto a una de las posturas hechas en la correspondiente subasta, en el caso de que haya habido varias, o la de ser aceptable - la que se hubiere hecho en carácter de única ..." (74)

En cuanto a este autor, la autoridad fiscal va a entregar el bien sujeto a remate a la mejor postura, que cree ha - reunido todos los requisitos exigidos por la Ley para adquirir un bien en la etapa coactiva del procedimiento.

Así como el remate se constituye como una figura jurídica donde la autoridad ejecutora, podrá otorgar en remate el - bien que se encuentre bajo los términos del procedimiento administrativo a la mejor postura presentada por un licitante.

El C.F.F. tanto en sus artículos 185 y 186 regulariza - al remate de bienes muebles e inmuebles, por lo que hace al - artículo 185 éste dispone "... Fincado el remate de bienes - muebles se aplicará el depósito constituido. Dentro de los - tres días siguientes a la fecha del remate, el postor enterará en la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura o la que resulte de las mejoras.

Tan pronto como el postor cumpla con el requisito a que se refiere el párrafo anterior, la autoridad ejecutora proce-

(74). De Pina, Rafael, Op. Cit., pág. 528.

derá a entregarle los bienes que le hubiere adjudicado...."

En cuanto a la venta de los bienes muebles establece la autoridad, que aparte del depósito se deberá de liquidar la totalidad ofrecida por el mejor postor, y que en un término de cinco días deberá de pagar el dinero restante en la caja de la oficina ejecutora.

Por lo que respecta al artículo 186 (1er. párrafo), dispone "... Fincado el remate de bienes inmuebles o negociaciones se aplicará el depósito constituido. Dentro de los diez días siguientes a la fecha del remate, el postor enterará en la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura o la que resulte de las mejoras ..."

Dentro de este propósito, contiene los mismos lineamientos del artículo 185, únicamente con la diferencia en cuanto al término de diez días para la liquidación del pago del saldo de la cantidad ofrecida por el licitante.

Como ya se analizó anteriormente el artículo 183 del C.F.F. dispone el fundamento para la primera etapa de la almoneda del procedimiento coactivo, por su parte el artículo 191 de este ordenamiento expresa "... Cuando no se hubiere fincado el remate en la primera almoneda, se fijará nueva fecha y hora para que, dentro de los quince días siguientes, se lleve a cabo una segunda almoneda, cuya convocatoria se hará en los términos del artículo 176 de este Código, con la salvedad de que la publicación se hará por una sola vez.

La base para el remate en la segunda almoneda se deter-

minará deduciendo un 20% de la señalada para la primera.

Si tampoco se fincare el remate en la segunda almoneda se convocará a una tercera..."

Este artículo establece, que será necesario la segunda y tercera almoneda de los bienes, cuando no se haga la venta en primera almoneda, además que tanto en segunda se bajará un 20% del valor del bien y si no hay remate se llevará a efecto la tercera almoneda.

c.- PROCEDENCIA DEL REMATE FUERA DE
SUBASTA PUBLICA.

Con la subasta pública se va a determinar como la fase final del procedimiento administrativo de ejecución, en el que declarará una autoridad ejecutora el fincamiento de la venta en forma pública de los bienes del deudor, como concepto de pago del crédito fiscal.

Entiende De la Garza Sergio a la subasta como "... La enajenación forzosa puede realizarse a través de la subasta, que es un modo de venta cuya función consiste en provocar la concurrencia de los compradores para que se efectúe en favor de que ofrezca el mejor precio ..." (75)

Respecto a la subasta, la autoridad ejecutora señalará el valor propio de los bienes muebles e inmuebles, y que tendrá sus efectos jurídicos ésta venta por medio del procedimiento de apremio.

Ahora bien, el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 2323 manifiesta "... Las ventas judiciales en almoneda, subasta o remate públicos se registrarán por las disposiciones de este título, en cuanto a la substancia del contrato y a las obligaciones y derechos del comprador y del vendedor, con las modificaciones que expresan en este Capítulo. En cuanto a los términos y condiciones en que se hayan de verificarse, se registrarán por lo que disponga el Código de Proce

(75). De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit., pág. 762.

dimientos Civiles ..." (76)

En cuanto a este artículo, todas las ventas judiciales se registrarán por los lineamientos civiles cuando su venta se determine bajo este orden jurídico, y con respecto a los derechos y obligaciones del comprador y vendedor estará bajo las disposiciones del contrato de compra venta.

La propia autoridad fiscal con su intervención va a ordenar en un acto administrativo la ejecución de la venta de los bienes de un deudor.

Desde el punto de vista fiscal, la subasta pública se encuentra definida en el C.F.F., en el artículo 192 al señalar "... Los bienes embargados podrán enajenarse fuera de remate cuando:

I.- El embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.

II.- Se trata de bienes de fácil descomposición o deterioro o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

III.- Se trate de bienes que habiendo salido a remate en primera almoneda, no se hubieran presentado postores....."

Del precepto redactado dispone, a la venta en subasta pública que efectuará en la primera fracción, cuando el deu--

(76). Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, México, Año 1986.

dor ofrezca a un comprador antes del remate del bien, siempre y cuando éste cubra el valor especificado por el bien; conforme a la segunda, procederá la venta del bien considerado muebles, que la autoridad ejecutora no pueda custodiar en los almacenes, por el grado de peligrosidad de productos inflamables, y tercero cuando no se presenten postores dentro de las primeras almonedas se procederá la venta de los bienes por la subasta pública.

d.- DE LA ADJUDICACION DE BIENES POR
PARTE DEL I.M.S.S.

La adjudicación se constituye como el medio jurídico en el cual la autoridad procede a apropiarse de los bienes, cuando no se presenten licitantes al remate de ellos.

Rojina Villegas define a la adjudicación "... Por virtud del cual el juez simplemente declara que con anterioridad una persona ha adquirido el dominio de una cosa ..." y más adelante agrega "... La adjudicación en la venta judicial y remate cuando se pide por el acreedor de los bienes objeto de la subasta debido a que no se presentan postores, el juez dicta una resolución adjudicando esos bienes, el ejecutante ha adquirido el dominio en la subasta pública al ofrecer un precio por los bienes rematados; existe una adquisición de carácter judicial y en el momento de la almoneda se realiza con modalidades especiales, por cuanto se lleva a cabo sin o contra la voluntad del ejecutado ..." (77)

El acreedor puede determinar si se pueden o no presentar postores a la propia subasta, así como también la autoridad ejecutora pueda cubrir en pago el precio del bien sujeto a la venta pública.

De esta manera, la adjudicación es un recurso jurídico, por medio del cual los bienes pasan a dominio de una autoridad por concepto del pago hecho en la subasta.

(77). Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil Mexicano, Tomo II, Editorial Porrúa, México, Año 1976, pág. 101

Conforme al autor De la Garza Sergio define a la adjudicación como "... El acto en virtud del cual, el titular del órgano jurisdiccional entrega en dominio una cosa o un derecho perteneciente al deudor y diferente de lo debido, al acreedor, quien conciente en recibirlo como pago de su crédito ..." (78)

En este caso, se enfoca a la adjudicación en la declaración de una autoridad, que los bienes van a pasar en propiedad a otra persona por concepto del pago de crédito.

Ahora bien, desde el punto de vista fiscal, el C.F.F., dispone en su artículo 190 que "... El fisco federal tendrá preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda, los bienes ofrecidos en remate, en los siguientes casos:

I.- A falta de postores, por la base de la postura legal que habría de servir para la almoneda siguiente;

II.- A falta de pujas, por la base de la postura legal no mejorada;

III.- En caso de posturas o pujas iguales, por la cantidad en que se haya producido el empate.

IV.- Hasta por el monto del crédito, si éste no excede de la cantidad en que deba fincarse el remate en la segunda almoneda ..."

Se precisa en este artículo, que la autoridad ejecutora tendrá prioridad de poder apropiarse de bienes sujetos a la subasta en caso de no presentarse a ésta los postores en la compra de los bienes muebles e inmuebles que se señalan por -

(78). De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit. pág. 592

medio de las convocatorias.

El Seguro Social como autoridad ejecutora receptora en el pago de liquidación del crédito fiscal, establece en su artículo 242 (fracción III) que "... Constituyen los recursos - del Instituto:

III.- Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor ..."

Se determina a la adjudicación para el I.M.S.S. como el recurso económico otorgado por el Estado para el sostenimiento de la seguridad social.

e.- DEL ABANDONO DE BIENES DADOS EN DEPOSITO.

Sobre la naturaleza del abandono de bienes, la Ley de la Tesorería de la Federación define en su artículo 43 que -- "... Los depósitos al cuidado o a disposición del Gobierno Federal, constituidos en efectivos o en valores, prescribirán a favor del erario federal en dos años contados a partir de la fecha en que legalmente pudo exigirse su devolución ..." - (79)

Respecto al depósito, este tiene un doble significado - jurídico; primero, se va a disponer a una autoridad competente para el cuidado de los bienes o valores; y segundo, existirá cuando el término de dos años no se exija la devolución de este depósito.

Ahora bien, el Código Civil señala en su artículo 2516 que "... El depósito es un contrato por el cual el depositario se obliga hacia el depositante a recibir una cosa, mueble o inmueble que aquél le confía, y a guardarla para restituirla cuando la pida el depositante ..."

Conforme a este artículo, el depósito puede recaer sobre los bienes muebles o inmuebles de un depositante, además que se configura como un contrato de prestación de servicios.

De esta manera, se establece al depósito en el procedimiento administrativo, por su naturaleza jurídica, en que el sujeto pasivo tiene en sí el deber de cubrir con bienes el pago del crédito.

(79). Código Fiscal de la Federación., Op. Cit. 78

Por otra parte el C.F.F., en su artículo 141 (fracción 1)) define que "... Los contribuyentes podrán garantizar el - interés fiscal en algunas de las formas siguientes:

I.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito- autorizadas para tal efecto ..."

Conforme a lo dispuesto, el propio Estado atribuye a - una institución pública para poder llevar a cabo los actos de depósito como lo es el certificado de depósito; que será la - Nacional Financiera, S.A., que legalmente podrá autorizar las garantías con esto el pago del propio crédito fiscal.

Establece la propia Ley de Tesorería en su artículo 44 lo siguiente "... Las autoridades que hayan exigido, exijan o acepten la constitución de los depósitos a que se refiere el artículo anterior, vigilarán el cumplimiento de los actos cau sales de tales depósitos y comunicarán oportuna y justificada mente a la Tesorería de la Federación o al organismo subalter no de la misma, según corresponda, las resoluciones que impli quen su devolución a aplicación ..."

En cuanto a la propia constitución del depósito, las - autoridades fiscales deberán vigilar el momento en que el cau sante a recurrido con sus bienes como garantía como pago del crédito fiscal, y que en el tiempo establecido por esta ley- no lo recogen en el término señalado, la propia autoridad ten drá derecho a adjudicarse estos bienes.

Y por último, la propia ley de la Tesorería de la Fede- ración indica en el artículo 45 que "... La Tesorería de la - Federación y sus organismos subalternos, en vista de las reso

luciones que reciban de acuerdo con el artículo precedente y de las que dicten respecto de los depósitos cuya constitución hubiera exigido por propia determinación, tendrá en cuenta el plazo fijado por el artículo 43 para declarar de oficio la prescripción y disponer de los depósitos respectivos aplicando su importe a beneficio del erario federal.

Cuando no sea posible determinar la fecha a que se refiere el propio artículo 43 se tomará como base la de la constitución del depósito para los mismos efectos ..."

De esta manera, se desprende que la autoridad fiscal y a través de la Tesorería de la Federación, podrá disponer de los bienes muebles e inmuebles sujetos a depósitos, cuando un individuo no los reclamen en el tiempo de dos años.

CAPITULO IV

DE LA SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

La suspensión tiene la finalidad de que un acto ejecutivo no pueda producir consecuencias legales sobre el propio patrimonio del sujeto pasivo, y a efecto de entenderse más sobre la suspensión se expondrá de una manera sintética conjuntándolo con la propia legislación y la doctrina.

Define el autor González Pérez que la "... Suspensión de la ejecución deberá ser acordada por el órgano competente en un procedimiento incidental, que deberá tramitarse con independencia al procedimiento principal en que se tramita el recurso ..." (80)

La suspensión deberá ser determinada por una autoridad que tenga facultades y atribuciones jurídicas para poder dejar sin efectos legales a esta figura del acto.

Ahora bien, la suspensión se va a constituir para el -- particular como el medio de protección y que tiene por objetivo el dejar sin efecto al procedimiento coactivo, además que se impone como requisito al sujeto pasivo el que deberá tramitar la suspensión ante una autoridad con atribución para conocer el asunto.

Para el autor Carrillo Flores manifiesta a la suspensión que "... Es una medida de carácter transitorio: la administración pública, puede, cuando se ha propuesto el estudio- (80). González Pérez, Jesús. El Procedimiento Administrativo, Publicaciones Abella-Madrid, España, Año 1964, pág. 796.

de una decisión ya tomada, bien sea en un procedimiento de revocación o de anulación, espontáneo o no, acordar que la decisión previamente dictada no sea eficaz transitoriamente; no -invalida, simplemente suspende su eficacia ..." (81)

En cuanto a esto la suspensión será una medida jurídica por la cual dejará de producir efectos jurídicos, cuando una- persona afectada por la propia determinación de autoridad fiscal que emitió la ejecución del procedimiento, va interponer ante una autoridad competente la revocación para que el mismo acto quede sin fuerza legal.

Es a través de la suspensión, que se puede evitar la -- ejecución de una resolución que va dirigida en contra de un -deudor y también pueda afectar así todo el procedimiento es -decir, dejar sin eficacia el propio procedimiento.

En efecto, la suspensión tiene el objetivo por el cual- se va a prevenir a que un acto de ejecución ilegal producido- por una autoridad, obtenga resultados positivos en contra del particular, así sostiene el tratadista Escola Héctor a "... - La suspensión de la ejecución de un acto administrativo, que ha sido objeto de un recurso en vía administrativa procederá- cuando dicha ejecución produzca efectos que siendo irreversi- bles y constituyendo un perjuicio ocasionando a los adminis-- trados a quienes se dirige el acto dictado, no pueden ser adecuadamente indemnizados o compensados por otro medio. La cer-

(81). Carrillo Flores, Antonio, La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, Editorial Porrúa, México. - Año 1939, pág. 246.

teza y aún la posibilidad sería de que se produzcan estos perjuicios irreparables justifica la suspensión de la ejecución del acto administrativo recurrido ..." (82)

La suspensión se va a constituir fundamentalmente para un particular que se encuentre afectado por una resolución legal en contra de su persona y bienes y que podrá recurrir éste por medio del recurso para poder dejar sin fuerza la propia resolución.

De esta manera, el procedimiento administrativo de ejecución, tendrá suspensión, cuando una persona afectada por la ejecución del acto va a interponer el recurso, a esto el autor Diez Manuel dispone que "... El acto administrativo ejecutorio puede suspenderse vale decir no ejecutarse, si la ley establece que la iniciación de un recurso interpuesto por un particular, que se sienta afectado por el acto en su derecho-objetivo o intereses legítimos, hace procedente esta suspensión..." (83)

La ley determinará, en que casos el sujeto pasivo señalará al recurso como un medio jurídico y que le servirá también en una protección en contra de los actos ejecutorios que lo perjudiquen en su persona o bienes.

Expresa Fraga Gabino que el recurso ..." Constituye un

(82). Escola, Héctor Jorge, Tratado General de Procedimiento Administrativo, Edición De Palma, Buenos Aires, Argentina, Año 1981, págs. - 292-293

(83). Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, Volumen II, Editorial Plus-Ultra, Buenos Aires, Argentina, Año 1974, pág. 287

medio legal que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad la revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo ..." (84)

Se determina que, con el recurso el particular podrá impugnar el acto ejecutorio emitido por la autoridad administrativa, cuando le ocasiona un daño a su persona y patrimonios del propio recurrente.

Con esto, el afectado podrá en el momento de la resolución de la ejecución, promover ante la autoridad competente el recurso a instancia de parte en contra del propio acto administrativo por defensa de sus intereses que se encuentra perjudicado por este.

Asimismo, Carrillo Flores señala que para que exista el recurso "... Se requiere que el derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular, impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con el derecho de que la autoridad a quien se dirige emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades que la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo ..." (85)

(84). Fraga, Gabino, Op. Cit. pág. 435.

(85). Carrillo Flores, Antonio, Op. Cit. pág. 111

De acuerdo a este autor, el recurso como un medio de de fensa del particular dentro de los términos establecidos por la ley, que va en contra del acto emitido por la autoridad en su perjuicio, a fin de promover ante la misma autoridad una re visión del procedimiento colectivo.

Así el C.F.F. versa en su artículo 144 (1er. párrafo) - que "... No se ejecutarán los actos administrativos cuando se solicite la suspensión ante la autoridad ejecutora y se acompa ñen los documentos que acrediten que se ha garantizado el inte rés fiscal ..."

Conforme a esto, para que la suspensión del procedimien to tenga efectos legales, el sujeto pasivo afectado por un ac to ejecutorio deberá garantizar el pago del crédito fiscal, ya que impone el mismo C.F.F. las formas para garantizar el pago, en su artículo 141 determina lo siguiente "... Los contribuyen tes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las for mas siguientes:

- I.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito- autorizadas para tal efecto.
- II.- Prenda o hipoteca.
- III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.
- IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que com-- pruebe su idoneidad y solvencia.
- V.- Embargo en la vía administrativa..."

Determina este ordenamiento, las bases para el individuo que deberá llenar los requisitos de garantía del crédito fiscal, a su vez se dará paso atrás al procedimiento coactivo ante la propia autoridad ejecutora, previamente presentando la propia garantía.

Como último, el recurso se encuentra plasmado en el artículo 116 de la propia ley al decir "... Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer los siguientes recursos:

- I.- El de revocación.
- II.- El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.
- III.- El de nulidad de notificaciones..."

Es conveniente señalar que, el particular podrá hacer valer del acto ejecutorio el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, que se constituirá como medio de defensa.

De esta manera, el sujeto pasivo podrá protestar en contra del acto administrativo, mediante el recurso para que la autoridad competente revise sobre la legalidad de los actos administrativos del propio procedimiento.

a.- CUANDO PROCEDE EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

La persona física o moral que se encuentra sujeta al pago de un crédito fiscal como concepto de una prestación recibida, y no lo cubre en los términos establecidos en la ley fiscal, se le requerirá el pago mediante el embargo de los bienes con el procedimiento coactivo.

De esta manera el artículo 145 del C.F.F. indica que - "... Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución..."

El autor Diez Manuel define a "... La ejecución de bienes muebles o inmuebles. Por esta vía se hace efectivo el apremio sobre el patrimonio del particular. Es un procedimiento de que dispone la administración para el cobro de créditos consistentes en cantidades líquidas a su favor ..." (86)

Conforme a esto, una autoridad fiscal actuará mediante el procedimiento coactivo en caso de incumplimiento moratorio por parte del particular en pago de un crédito fiscal, que se encuentra obligado y en caso de su omisión del propio pago la autoridad podrá por esta vía legal hacer efectivo su pago.

También el doctor Serra Rojas entiende que "... Los actos administrativos que afectan situaciones jurídicas particulares que no son voluntariamente cumplidos, encuentran en la legis

(36). Diez, Manuel María, Op. Cit., pág. 282

lación administrativa los procedimientos coercitivos para llevarlos a su final cumplimiento, la acción de oficio o ejecución forzosa de la administración es consecuencia de la ejecutoriedad del acto administrativo ..." (87)

De acuerdo a este autor se va a realizar la ejecución del acto mediante el procedimiento coercitivo, que va encaminado a la finalidad del cumplimiento de parte del sujeto pasivo en el pago del crédito por acción ejercitada de autoridad competente.

Así la autoridad ejecutora actuará con facultad inherentes y que se constituye el procedimiento como la forma de exigibilidad del pago del crédito fiscal, cuando este no haya satisfecho voluntariamente el importe de lo debido dentro de los términos señalados por la ley.

El autor Villegas Héctor establece que con "... La ejecución fiscal, si el sujeto pasivo no paga a tiempo su obligación, el Estado tiene derecho a perseguir su cobro por un procedimiento especial y sumario habitualmente, llamado juicio de apremio. Es un juicio ejecutivo más sumario, y se basa en el principio de la legitimidad de los actos administrativos ..."

(88)

Enfoca este autor, al procedimiento ejecutivo como el -

(87). Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. págs. 311-312

(88). Villegas, Héctor B, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina Año 1977, pág. 326.

juicio de apremio y que por medio de éste la autoridad ejecutora exigirá el pago del crédito fiscal dentro de los términos del derecho.

Va a tener efecto legal la determinación del pago del crédito fiscal en el procedimiento administrativo de ejecución cuando una autoridad fiscal ejecutora va a resolver, por medio del acto administrativo ejecutorio en contra del individuo al pago del crédito.

Por otra parte, expresa PUGliese Mario a "... La llamada facultad económica-coactiva siempre se consideró como una -- excepción, justificada financieramente por la importancia de las funciones del Estado, que exigen la oportuna percepción de cuantiosos medios económicos, y explicada jurídicamente por la presunción de legalidad de todo acto administrativo, y en particular de la calificación fiscal ..." (89)

De esta manera, por medio de este procedimiento se constituirá con la realización forzosa del acto administrativo que emita la autoridad administrativa ejecutora para poder penetrar así en la esfera del particular, por concepto del pago de un crédito.

(89). Pugliese, Mario, Instituciones de Derecho Financiero, Editorial Porrúa, México, Año 1976, pág. 128

b.- DE LA INTERPOSICION DEL AMPARO INDIRECTO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 107 (fracc. VII) que "... El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluído, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas -- ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia ..."

La Constitución establece los cimientos básicos contra todo acto, emitido por una autoridad administrativa en el desarrollo del juicio, que va en contra del particular afectado por la resolución emitida y que por tal motivo podrá promover el -- juicio de amparo.

El tratadista González Cosío entiende a "... El amparo -- es el que se indica ante los jueces de distrito y está sujeto a la posibilidad de revisión a petición de parte, por la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados -- de Circuito. La acción de amparo indirecto, en términos generales, se endereza contra violaciones cometidas por autoridades no judiciales, tanto legislativas como ejecutivas ..." (90)

(90). González Cosío, Arturo, El Juicio de Amparo, Editorial Textos Universitarios, UNAM, México, Año 1973, pág. 95

Es conveniente que con el amparo indirecto lo pueda iniciar la persona afectada ante un juez de distrito, por concepto y contra la violación cometida, por parte de una autoridad ejecutiva dentro del procedimiento.

La Ley de Amparo, en su artículo 114 define "... El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I. Contra leyes que, por sus sola expedición, causen -- perjuicios al quejoso.

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un -- procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda -- a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la -- controversia;

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma de manda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubiere dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruben ..." (91)

Conforme a este artículo, el amparo indirecto lo promoverá el sujeto pasivo y que se le constituirá como el medio de defensa en contra de la sentencia definitiva dictada por la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución.

En efecto, con el amparo indirecto el particular lo tendrá como la protección constitucional y que se llevará a cabo - en cuanto exista un perjuicio jurídico en su persona o patrimonio dentro del propio procedimiento.

LA SUSPENSION DEFINITIVA

Burgoa Ignacio señala que la suspensión "... Será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que generan - la paralización o cesación temporalmente limitadas al algo positivo, consistentes en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese algo, a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invade lo anteriormente realizado ..." (92)

Tendrá sus efectos la suspensión definitiva en contra - de un acto coactivo en razón de paralizar al mismo acto, que se encuentra determinado por una autoridad, además que esta suspen

(91). Nueva legislación de Amparo, Editorial Porrúa, México, Año 1986.

(92). Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México, Año 1983, pág. 708.

sión existirá siempre de una manera especial para que no tenga sus efectos jurídicos un acto dirigido hacia el individuo.

Es entonces que, la suspensión tiene como finalidad y objeto el de dejar sin efecto un acto ejecutivo para que no produzca consecuencias de derecho dirigido a un particular, ya que es emitida por resolución de una autoridad administrativa.

Determina León Orantes que "... Los fines de la suspensión son también de dos órdenes: materiales, en cuanto a evitar perjuicios al quejoso, y de orden jurídico, en cuanto que con ella se persigue conservar la materia de la controversia constitucional a efecto de que cuando llegue la oportunidad de resolver si el acto reclamado es legal o no, se esté en condiciones de destruirlo definitivamente en caso de resultar violatoria de la Constitución ..." (93)

En cuanto a esta definición, se clasifica a la suspensión primero, en tratándose de individuos, que cuando un acto le daña sus derechos, y segundo, lo es en sí, dentro del ámbito constitucional, cuando un acto que emita una autoridad la desarrolle dentro de las normas jurídicas, ya que el mismo acto de la propia materia de amparo la pueda declarar como ilegal.

De esta manera, la suspensión se puede determinar como una institución jurídica que a través de la cual una autoridad con atribuciones jurídicas podrá dejar sin efectos a un acto administrativo ejecutivo en perjuicio de una persona física.

(93). León Orantes, Romero, El Juicio de Amparo, Editorial Constancia, S.A., México, Año 1951, pág. 301.

DEL SOBRESEIMIENTO.

En cuanto al sobreseimiento es otra figura jurídica, -- que tiene como finalidad la de que no produzca efectos jurídicos a una sentencia en un procedimiento en este caso administrativo de ejecución.

El C.F.F. dispone en su artículo 203 que "... Procede - el sobreseimiento del juicio:

I. Por desistimiento del demandante;

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III. En el caso del demandante muera durante el juicio, - si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

.. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo ..."

Respecto a esta figura, el sobreseimiento tiene sus - efectos jurídicos, en cuanto a que primero la persona deudora - se desiste de sus derechos de acción, (segundo se tratará más -- adelante), tercero por fallecimiento de la persona demandante - dentro del procedimiento, cuarto si la autoridad ejecutora deja sin fuerza jurídica el acto administrativo, y quinto cuando - - exista un obstáculo para resolver la cuestión del asunto.

En cuanto a la improcedencia y sobreseimiento, el autor León Orantes distingue "... La improcedencia es la causa, es el antecedente; el sobreseimiento es el efecto, es a consecuencia; la primera se relaciona inmediatamente y de modo directo con la acción procesal, la afecta substancialmente y la hace inexistente desde el punto de vista legal, subjetivamente; el segundo como su consecuencia, cierra el proceso y, materialmente, de modo objetivo, da por terminado el litigio sin resolver en cuanto al fondo precisamente por inexistencia de la acción procesal ejercitada ..." (94)

Para este autor, la improcedencia es el elemento esencial para producirse el sobreseimiento, y este a su vez se constituye como un motivo para la paralización en un momento dado del procedimiento.

Por su parte Castro Juventino establece al sobreseimiento como "... Un acto procesal judicial, que concluye una instancia en forma definitiva, pero no resuelve el negocio en cuanto al fondo ..." (95)

De acuerdo a este tratadista, se puede dar por terminado el sobreseimiento en forma final, pero no así en la cuestión de la materia de la controversia, como también por la existencia de un obstáculo jurídico material que impida resolverlo.

También el doctor Burgoa Ignacio define que "... Es un acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional que con

(94). León Orantes, Romero, Op. Cit., págs. 236-237.

(95). Castro, Juventino V., Lecciones de Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México, Año 1981, pág. 362

cluye una instancia judicial en el amparo, sin decidir sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado - - (cuestión de fondo), sino atendiendo a circunstancias o hechos diversos a ella ..." (96)

El sobreseimiento lo resolverá únicamente la autoridad judicial sobre el acto emitido por la autoridad administrativa, a petición del particular afectado por el acto ejecutivo del mismo.

Dispone la ley de Amparo al sobreseimiento que está contemplado en el artículo 74 (fracciones que se indican) lo siguiente "... Procede el sobreseimiento:

- I. Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda o se le tenga por desistido de ella, con arreglo a la ley;
- II. Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada sólo afecta a su persona;
- III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior; y
- V. En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea de orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo

lapso ..."

A esto último, un juez de Distrito conocerá al sobresej-
miento en materia de amparo indirecto, por un acto ejecu-
torio de autoridad administrativa en la violación de garantías
del particular en este caso por la resolución del acto.

c.- AUTORIDADES COMPETENTES EN LA SUSPENSION
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECU-
CION.

El Seguro Social ya constituido como una autoridad competente para dar inicio y conocer el procedimiento adminis--
trativo de ejecución, también su propia ley y reglamentos --
se señalan facultades para suspender el propio procedimiento

Ahora bien, el Reglamento del artículo 274 de la ley del Seguro Social dispone en su artículo 27 (1a. parte) que "... La suspensión del -
procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secreta-
rio General del Instituto o por Secretario del Consejo Consultivo que -
corresponda, con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de -
la Federación y mediante otorgamiento de las garantías que el mismo - -
ordenamiento establece.

Conforme a esto, el Secretario General tiene la apti--
tud jurídica de autoridad, que la propia ley le otorga para
suspender el procedimiento coactivo de acuerdo con los lineamientos
del C.F.F.

Por otra parte, la Ley del Seguro Social indica en su
artículo 253 (fracción VIII) que "... El consejo técnico tendrá
las atribuciones siguientes:

VIII. Nombrar y remover al Secretario General, a los subdi-
rectores, jefes de servicio y delegados en los términos de -
la fracción VII del artículo 257 de esta ley ..."

Respeto al artículo 257 (fracción VII) expresa "...
Proponer al consejo la designación o destitución de los fun-

cionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253..."

Conforme a esta disposición, el Consejo Técnico podrá como autoridad el nombrar al Secretario General, además de otorgarle a este competencia para llevar a cabo las facultades señaladas en el propio ordenamiento.

De esta manera, el Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social manifiesta en sus artículos 3 y 6 (fracciones que se indican) lo siguiente:

Artículo 3 "... La Secretaría General auxiliará en sus labores a la Dirección General, fungiendo además el titular de la propia Secretaría, como secretario del Consejo Técnico y de la asamblea general.

Y el artículo 6. De la Secretaría General: Son facultades y obligaciones de la Secretaría General:

- I. Las que delegue expresamente el Director General del Instituto.
- VI. Dictar los acuerdos necesarios para poner los recursos de inconformidad que se presenten ante el Consejo Técnico en estado de resolución;
- VII. Dar cuenta al Consejo Técnico de todos los asuntos de que deba conocer dicho cuerpo; y
- X. Las demás que le señalen los reglamentos o le encomienda el Director General ..."

Determina este reglamento que al Secretario General lo puede nombrar a la vez, por una parte el Consejo Técnico, y por otra parte el Director General del Instituto, además que

el reglamento de organización, le atribuye al propio para conocer y resolver al recurso de inconformidad, que en sí se constituye a la propia suspensión del procedimiento de ejecución.

Existe también otra autoridad del I.M.S.S. para conocer a la suspensión del procedimiento, que lo es el Consejo Técnico, al cual la Ley del Seguro Social establece en su artículo 246 (fracción II) que "... Los órganos superiores del Instituto son:

II. El Consejo Técnico..."

Además, el Consejo Técnico se conforma como una autoridad competente, ya que la propia ley le da aptitud jurídica a tal efecto el artículo 252 (1er. párrafo) versa que "... El Consejo Técnico será el representante legal y administrador del Instituto ..."

Asimismo, se señala en el artículo 253 de la propia ley (fracciones XIII y XIV) lo siguiente "... El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:

XIII. Autorizar, en la forma y términos que establezca el reglamento relativo, a los consejeros consultivos delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274;

XIV. Las demás que señalen esta ley y sus reglamentos ..."

Conforme al artículo 274 de la Ley del Seguro Social establece en su (1er. párrafo) que "... Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus be-

neficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el - que resolverá lo procedente ..."

Determina esta ley, que el Consejo Técnico tiene facultad para suspender el procedimiento, por inconformidad del - acto que dictó en contra de los sujetos señalados por este - artículo.

El Consejo Consultivo se constituye como otra autoridad al cuál le delega atribuciones el Consejo Técnico, ya - que así el Consejo consultivo se encuentra normalizado por - el Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, la que sostiene en sus artículos 3 y 6 (fracciones II y III) lo siguiente:

Artículo 3 "... Son órganos de la Delegación y actuarán con las delimitaciones que a los mismos señala la ley - del Seguro Social y sus reglamentos:

I. El Delegado; y

II. El Consejo Consultivo.

Artículo 6. "... Son facultades y obligaciones del Consejo Consultivo las que se encuentran previstas en el Reglamento de los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social y, además las siguientes:

II. Previa autorización del Consejo Técnico ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad, en la forma y términos que establezca el Reglamento del artículo 274-

de la Ley del Seguro Social; y

III. Las demás que les señalen el Consejo Técnico y la Dirección General ..."

En efecto, el Consejo Consultivo podrá llevar a cabo la suspensión del procedimiento, previo acuerdo del Consejo Técnico.

Del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social define en su artículo 20. que "... Cuando en los términos de la fracción XIII del artículo 253 de la Ley del Seguro Social, el Consejo Técnico autorice a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y en su caso, resolver el recurso de inconformidad, en los términos de este reglamento, las funciones que competen a la Unidad de inconformidad se desempeñaran por los servicios jurídicos delegacionales y las atribuidas al Secretario General del Instituto, por el Secretario del Consejo Consultivo ..."

Expuesto a las autoridades para conocer de la suspensión del procedimiento, como lo son el Secretario General, el Consejo Técnico y el Consejo Consultivo, con atribuciones para conocer a la suspensión, además que dentro del mismo ordenamiento del Reglamento del artículo 274 se determina en su propio artículo 2 (1er. párrafo) que "... El trámite del recurso estará a cargo de la Unidad de inconformidades, dependiente del Consejo Técnico..."

Sobre la Unidad de Inconformidades se encuentra contemplado dentro del Reglamento de Organización interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que en su artículo 16

expresa (fracciones II, V, y XIV) lo siguiente "... El Departamento Jurídico y de Estudios Económicos, comprenderá las Secciones de Estudios Jurídicos, Estudios Económicos, Consultas y de inconformidades, así como las Mesas de Estudios de Contratos y Dictámenes, teniendo como atribuciones las siguientes:

- II. Atender las reclamaciones judiciales de los patrones, de los asegurados o los beneficiarios;
- V. Tramitar los recursos de inconformidad que se interpongan ante el Consejo Técnico, en los términos de la ley y sus reglamentos, desde el inicio del procedimiento hasta el estado de resolución, formulando el proyecto de fallo respectivo y turnándolo al Consejo Técnico. La firma de los acuerdos relativos a la tramitación de las inconformidades hasta el estado de resolución, estará a cargo de la Secretaría General; y
- XIV. En general, ser el consultor legal del Instituto, interviniendo y dictaminando en todos los casos de índole jurídica de carácter contencioso que se presentaren..."

Como último, mediante la Unidad de inconformidades es donde el propio I.M.S.S. tramitará y resolverá sobre el procedimiento hasta su suspensión del mismo, por las autoridades ya señaladas.

d.- DE LA NATURALEZA EN TRATANDOSE DE
CELEBRACION DE CONVENIOS.

Los convenios para el pago de créditos fiscales a favor del I.M.S.S., solo tendrán lugar a celebrarse, cuando se compruebe la solvencia e idoneidad de los deudores aún tratándose de manera parcial.

Así la Ley del Seguro Social dispone en su artículo 47 (2o. y 3er. párrafos) lo siguiente" ... Asimismo, podrá celebrar convenios individuales con patrones y con la representación obrera respectiva, para cambiar el sistema de porcentaje sobre el salario.

El propio Instituto podrá convenir con los patrones, la modificación de los períodos de pagos de las cuotas obrero patronales, los que en ningún caso excederán de un bimestre ..."

El I.M.S.S. sí puede celebrar convenios con los propios patrones que adeuden las cuotas, ya que con esto se otorgan al deudor facilidad para el pago en plazos.

Ahora bien, el Seguro Social está facultado para poder celebrar este tipo de convenios con su carácter de organismo Fiscal autónomo, ya que los créditos en este caso las cuotas se constituyen en crédito fiscal, y así que tales convenios se celebran para el sólo efecto de otorgar plazos para la facilidad de pagos al patrón deudor, por medio del Consejo Técnico que concede la prórroga para el pago de las cuotas de carácter fiscal.

Respecto al Consejo Técnico, la Ley del Seguro Social- señala en su artículo 253 (fracción XI) "... El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:

XI. Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas ..."

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa en su Tesis 3047 que el "... Convenio Administrativo para el Pago de Crédito Fiscal, sin efectos. Vuelve la vigencia de la situación anterior.

Pactado en el convenio que tiene en particular con el Fisco respecto de un Crédito Fiscal, que si el deudor no cumple con las obligaciones constituidas en el convenio, el mismo quedará sin efectos, al llegarse a producir ese incumplimiento queda sin efectos el convenio, cesando las obligaciones de las partes que tenían su única fuente en el expresado convenio, resultando infundado que se pretenda que se de tratamiento distinto a la cancelación de intereses que se pactó, que al resto de las obligaciones nacidas del convenio. Amparo Directo 1338/1969 Afinadora Cossío, S.A., Noviembre 7 de 1969. 5 votos Poniente Mtro. Felipe Tena Ramírez, 2a. Sala - Séptima Epoca, Volumen II, Tercera parte pág. 62 ..."

Respecto a esto, se formaliza el convenio en la forma fiscal, para el pago de los créditos fiscales que suscribe una autoridad fiscal con una persona deudora del crédito además que tiene la finalidad el convenio cuando el sujeto pasivo no cumple con su deber de pago, y de llegar a extinguirse entre ambas partes derechos y obligaciones.

Determina por su parte el Tribunal Fiscal de la Federación, que el "... El convenio celebrado entre los patrones y el Instituto Mexicano del Seguro Social para cubrir el pago de adeudos, deja sin materia el recurso de inconformidad interpuesto por el patrón. En el caso de que un patrón interponga el recurso de inconformidad y durante la tramitación del mismo celebre con el Departamento de Control y Promoción de Convenios del Instituto Mexicano del Seguro Social en convenio en el cual se establezcan las bases para cubrir el adeudo, incluyéndose en el mismo el desistimiento del recurso de inconformidad, es obvio que dicho recurso queda sin materia y por ende, el Consejo Técnico no debe resolverlo y al no hacerlo así, sin que al contrario dispone que se cubran las cuotas obrero patronales, la resolución debe nulificarse pues significa desconocimiento del consejo. Resolución del 16 de Octubre de 1967. Juicio 3267/67 ..."

Conforme a esta Tesis, la importancia radica que el Seguro Social puede celebrar con los sujetos pasivos del crédito fiscal convenios para el pago de las cuotas obrero patronales, asimismo se establece al I.M.S.S. por medio de atribuciones al Departamento de Control y Promoción de Convenios, acuerdos con los sujetos obligados para poder pagar en la forma que determina la Ley del Seguro Social.

Ahora bien, dispone el Tribunal Fiscal de la Federación en una de sus Tesis que "... Convenios Celebrados por el I.M.S.S. si estos no tienen la característica de finiquito, se podrán entonces, liquidaciones complementarias.

No obstante que el crédito fiscal exigido al actor corresponde al mismo período sobre el cual se celebra un convenio de regularización de cuotas obrero patronales, el propio crédito es válido en virtud de que no fue incluido en el convenio, el cual no tenía el carácter de finiquito, ya que en él se dejaron a salvo los derechos del Instituto para que en los términos del artículo 16 del Reglamento de Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen de Seguridad Social, pudiera fincar diferencias de cuotas a su favor. Si el causante estimaba que las liquidaciones complementarias que se impugnan se encontraban incluidas en el convenio, debió haber probado lo anterior para demostrar la veracidad de su dicho. Resolución de 13 de abril de 1972.---Juicio 97/70/5024/69.. ." (97)

Por lo que respecta a esto último, el I.M.S.S. puede determinar las formas y períodos de pagos de las cuotas obrero patronales en virtud del convenio que celebre con el sujeto pasivo, a su vez que podrá determinar las liquidaciones que presenten estos mismos al Instituto.

(97). Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Números del 424 al 426. Segundo Semestre del año 1972.

CAPITULO V
DE LA FACULTAD TRATANDOSE DE CONTROL
Y VIGILANCIA DE CREDITOS.

Este capítulo va referido a la comisión de vigilancia constituida en términos de ley misma que le confiere determinadas facultades y atribuciones, que más adelante se detallan.

Ahora bien, también es de establecer que la comisión de vigilancia ya constituida como autoridad del I.M.S.S., se encuentra establecida en el artículo 255 (fracciones que se indican) de la propia ley del Seguro Social al establecer que "... La comisión de vigilancia tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;
- II. Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto.
- IV. Presentar ante la asamblea general un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad; y
- V. En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a asamblea general extraordinaria ..."

Respecto a esta figura, la Comisión de Vigilancia tie-

ne el objetivo de inspeccionar las funciones de operaciones financieras del I.M.S.S., así como ver el análisis de todas las mismas que realicen los funcionarios facultados por el Instituto.

También es de hacer mención al artículo 240 (fracciones que se indican) de la Ley del Seguro Social, expresa - - "... El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

- I. Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta ley;
- II. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta ley; y
- XXI. Las demás que le otorguen esta ley, sus reglamentos y cualesquier otra disposición aplicable..."

Con esto, el I.M.S.S. está facultado para realizar actos de vigilancia a través de sus atribuciones a las que las delega facultades conforme a la política del propio Seguro Social, para tener un mejor aprovechamiento de los servicios de seguridad social que presta a la población que tenga derecho a recibir estos servicios.

Existe dentro de la materia impositiva, la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, que también puede existir un conflicto sobre la propia vigilancia de créditos fiscales a favor del I.M.S.S., además que puede existir la posibilidad de intervención de la Tesorería de la Federación ya que el Seguro Social puede captar-

las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos -
constituidos en fiscales.

De esta manera, la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación define en su artículo -
lo. que "... Se crea el Servicio de Vigilancia de Fondos y -
Valores de la Federación, que tendrá por objeto comprobar, -
en los términos de esta ley, el funcionamiento adecuado de -
las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien -
fondos o valores de la propiedad o al cuidado del gobierno -
federal, y el cumplimiento de las obligaciones que a este -
respecto incumben a los funcionarios, empleados y agentes fe -
derales.

Las disposiciones de esta ley se aplicarán en el caso de las
oficinas manejadoras de fondos de los Poderes Federales Le -
gislativo y Judicial, de acuerdo con las normas que rijan su
funcionamiento ..." (98)

Respecto a este ordenamiento, tiene como el objetivo -
de ver a las oficinas, que tengan al cuidado los fondos y va -
lores de la Federación, a los que lo realizan conforme a es -
ta ley.

Asimismo, en su artículo 3 de esta ley (fracciones que
se indican) lo siguiente "... El Servicio de Vigilancia de -
Fondos y Valores de la Federación tendrá los siguientes obje -
tivos:

(98). Código Fiscal de la Federación, Op. Cit.

- I. Vigilar que las oficinas de la Federación que recauden, custodien o administren fondos o valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal funcionen con la debida regularidad;
- II. Cerciorarse de que los funcionarios, empleados y -- agentes de la Federación que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad al cuidado del gobierno federal cumplan con las obligaciones que les impone su cargo;
- III. Vigilar que los actos relacionados con la recaudación, manejo, custodia y administración de los fondos y valores a que se refieren las fracciones anteriores se ajusten a las disposiciones legales relativas;
- IV. Prevenir cualquier irregularidad en las actividades a que se refieren las fracciones anteriores.
- V. Informar a las autoridades competentes acerca de las anomalías o deficiencias que se observen;
- VI. Investigar y comprobar en la vía administrativa las irregularidades en que incurran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación en operaciones que afecten la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores; y promover la constitución de responsabilidades y la aplicación de las sanciones correspondientes; y
- VII. Practicar visitas a la Tesorería de la Federación a las Oficinas Federales de Hacienda, Aduanas, Ofi-

cinas de Correos, de Telégrafos, pagadurías y agencias civiles y militares, Casa de Moneda, Talleres de impresión de Estampillas y Valores, y en general a las oficinas y agencias de la Federación que tengan a su cargo la recaudación, manejo o administración de fondos y valores, y practicar simples reconocimientos de existencias a las mismas, para comprobar que se han llenado al respecto los requisitos que las leyes exigen ..."

Se debe determinar que, la vigilancia recaerá en los actos que realicen los funcionarios y empleados, además de ejercitar sobre los propios acciones de responsabilidades, cuando está determina que hay desviación en los cargos que desempeñan y con el fin de obtener un fin económico ilícito de los fondos y valores de la Federación.

Como último, el artículo 5o. de la propia ley establece que "... Tendrán el carácter de autoridades auxiliares del servicio de vigilancia, los jefes de las siguientes dependencias:

- I. Oficinas Federales de Hacienda;
- II. Aduanas;
- III. Oficinas Subalternas Federales de Hacienda;
- IV. Oficinas de correos;
- V. Oficinas de telegráfos;
- VI. Otras oficinas y agentes de la Federación en manejo de fondos o valores; y

VII. Personal con funciones de inspección de las demás -
dependencias del Poder Ejecutivo ..."

En cuanto a esto, se puede facultar a las autoridades-
auxiliares a ejercer sobre las dependencias actos de vigil
ancia en lo referente a los objetivos de los fondos y valores
de la Federación.

a.- DEL CONTROL DE CREDITOS A CARGO
DEL I.M.S.S.

Conforme a la Ley del Seguro Social manifiesta en su artículo 259 que "... La inversión de las reservas debe hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez ..."

De acuerdo a este artículo, el I.M.S.S., puede reinvertir a los propios créditos en la forma y términos que su propio ordenamiento jurídico le determine.

De esta manera, el artículo 261 de esta ley indica "... Las reservas deberán invertirse de manera que su rendimiento medio no sea inferior a la tasa de interés que sirva de base para los cálculos actuariales ..."

Ahora bien, existe en el Reglamento de Organización interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante su artículo 8 (fracciones que se indican (expresa "... El Departamento de Contabilidad de Ingresos, Egresos, Control de Presupuestos e inspección y Auditoría, desarrollando las siguientes labores:

- I. Contabilizar todas las operaciones que realice el Instituto, controlando los egresos e ingresos del mismo.
- II. Revisar las liquidaciones de las empresas y en general las liquidaciones que amparen otros ingresos, las órdenes de subsidios y pensiones y los pagos realizados por el Instituto;

- III. Colaboración en la formación de los presupuestos, -
llevando el control del ejercicio de los mismos;
- IV. Formular periódicamente estados financieros del Ins-
tituto;
- V. Realizar la inspección concerniente a la recauda- -
ción de cuotas, manejo de fondos, de bienes y de va-
lores;
- VI. Realizar estudios analíticos de costos de prestacio-
nes en especie y en dinero;
- VII. Contabilizar las reservas técnicas del Instituto;
- X. Realizar investigaciones fiscales o contables, so-
bre empresas declaradas en quiebra, y en las que -
existe posibilidad de sustitución, cuando se trata-
de eludir responsabilidades anteriores, y
- XI. En general, la atención de todos los asuntos de in-
dole contable del Instituto ..."

De acuerdo a este artículo, a través de este Departamento el I.M.S.S. puede realizar las funciones de autoridad con atribuciones para controlar los ingresos y egresos de su estado financiero y así como las investigaciones e inspección del manejo de las cuotas obrero patronales.

De la misma manera, el artículo 10 (fracciones que se -
indican) de este Reglamento dispone "... El Departamento Ac-
tuarial tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Estudiar los procedimientos actuariales para conser-
var el equilibrio financiero del Instituto y vigilar
el mantenimiento de ese equilibrio;

- II. Formular los balances actuariales de los seguros en vigor, de acuerdo con las disposiciones de la Ley - Seguro Social y reglamentos aplicables;
- III. Calcular los presupuestos de ingresos y en general, todas las provisiones financieras del Instituto;
- V. Determinar los montos de todas las pensiones, así - como las de las indemnizaciones por riesgo profesio- - nales que deben conceder el Instituto fijando con-- forme al artículo 48 de la Ley del Seguro Social - los capitales constitutivos que correspondan;
- VII. Determinar anualmente el monto total de los capita- les de cobertura para el financiamiento de las pen- siones en curso de pago;
- X. Hacer el cálculo y las revisiones de todos los núme- tos básicos actuariales de los sistemas de opera- - ción o por implantarse, formulando tablas de invali- dez, mortalidad morbilidad, etcétera, así como las tarifas correspondientes; y
- XII. Resolver las consultas que formulen las demás depen- dencias del Instituto respecto a los trabajos actua- riales y prevenciones financieras ..."

De acuerdo a esta disposición, el Seguro Social por me- dio del Departamento Actuarial, podrá realizar el control de los ingresos y egresos que realice el Instituto.

Por último el artículo 20 de este Reglamento determina que "... El Departamento de Caja tendrá a su cargo la con-- centración y guarda de los fondos que ingresen en el Insti-

tuto por concepto de cotizaciones obrero patronales y de aportaciones del Estado, guardando igualmente los valores del --- Instituto y las reservas técnicas y actuariales del mismo; este Departamento, bajo la supervisión de la Dirección General, llevará a cabo, en lo conducente, el programa financiero aprobado por la asamblea general, encargándose igualmente de verificar los pagos de sueldos, viáticos, comisiones y demás prestaciones en efectivo al personal que presta sus servicios en la institución y asimismo de liquidar todas las erogaciones - deban verificarse ..."

Con esto último, el I.M.S.S. ya determinado como la autoridad fiscal autónomo y que mediante este Departamento podrá realizar actos de custodia de los ingresos de las cuotas obrero patronales y valores del propio Seguro Social, además de la atribución que entrega el Estado.

b.- DE LA COMPETENCIA TRATANDOSE DE
VISITAS DE INSPECCION Y AUDITORIA

Tiene la finalidad este último capítulo, el señalar al I.M.S.S. como una autoridad con atribución y facultades para ejecutar los actos jurídicos a través de su personal, que se encuentran previstos por su propio ordenamiento jurídico ya que su artículo 240 (fracción XVIII) define que podrá "... Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables ..."

Asimismo, el artículo 19 de esta Ley (fracción V) impone a "... Los patronos están obligados a:

V. Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias -- que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta Ley, el Código Fiscal de la Federación y los reglamentos respectivos ..."

De acuerdo a esto, la ley le confiere la competencia al Seguro Social para realizar las inspecciones, que crea conveniente, y que es el medio jurídico mediante el cual el propio I.M.S.S., podrá reconocer en el momento que este lo requiera, la situación de los libros tanto de las empresas, como las personas físicas para poder así verificar en un momento sus obligaciones fiscales sobre los pagos de las cuotas obrero patronales ya constituidos como crédito fiscal a favor del

propio Instituto,

Ahora bien, sobre la revisión de los libros contables - se va a constituir en una auditoría, que tiene la finalidad - de comprobar todos sus registros financieros de las empresas, para determinar en un momento dado sobre la exactitud de la - contabilidad, ya que se mostrará con este acto su verdadera - situación de sus operaciones fiscales.

También, el Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, define en su artículo 8 -- (fracción V y X) que:

V. Realizar la inspección concerniente a la recaudación de cuotas, manejo de fondos, de bienes y de valores;

y

X. Realizar investigaciones fiscales o contables, sobre empresas declaradas en quiebra, y en lo que existe - posibilidad de sustitución cuando se trata de eludir responsabilidades superiores ..."

Por otra parte, el autor Posada Carlos expresa que "... La inspección actúa entonces, en cierto sentido, de contrapeso de la autonomía. El relativo alejamiento del Estado en la gestión de un servicio delegado como al de los Seguros Sociales, no supone desinterés por el mismo. El interés continúa y la garantiza el derecho de inspección. Sin la existencia de esa garantía no se concibe realmente el régimen de autonomía. La función inspectora viene, pues, a constituir uno de los - lazos de unión entre el Estado y las instituciones autónomas del Seguro Social, su misión consiste en vigilar el cumpli-

miento del principio de la obligación por parte de quienes deben de estar asegurados y de quienes deben asegurarlos ..." - (99)

En cuanto a este autor, esta definición en cuanto a las funciones que realiza el I.M.S.S. puede recaer por actos de organismo fiscal autónomo, ya que mediante su ordenamiento jurídico, podrá realiar esta atribución para determinar el cumplimiento de todos los sujetos que se encuentran obligados con el Instituto.

De esta manera, conforme al Tribunal Fiscal de la Federación establece que las "... Inspecciones para fines fiscales, Requisitos que deben llevar.

Las visitas que efectúe la autoridad para determinar créditos fiscales deben cumplir con todos los requisitos que establece el artículo 16 Constitucional sin que importe que las leyes en las cuales se base el procedimiento no les señalen; y la carencia de cualquiera de estos requisitos trae como consecuencia que le anule el valor probatorio de los informes derivados de tales inspecciones irregulares. Juicio 1552/62 Sentencia de la Segunda Sala del 6 de Agosto de 1965. Ponente Magistrado Rubén Aguirre Elquézabal ... "

Respecto a esta Tesis, todas las inspecciones deberán de estar acorde con los principios establecidos por la norma jurídica constitucio-

(99). Posada G. Carlos. Los Seguros Social Obligatorio en España, Revista del Derecho Privado, Impresión, Galo Saez Madrid, Año 1943, - - pág. 260.

nal, para que estos actos puedan surtir sus efectos ejecutivos en contra sujetos obligados por un determinado crédito fiscal.

Se señala en otra Tesis del mismo Tribunal de la Federación lo siguiente que las "... Actas levantadas por inspectores del Instituto Mexicano del Seguro Social. No procede el recurso de inconformidad.

Las actas levantadas por los inspectores del Seguro Social no son legalmente impugnables toda vez que el artículo 133 de la Ley del I.M.S.S. se refiere a la facultad que tiene los patrones para inconformarse contra resoluciones que lesionen sus intereses, pero dichas actas únicamente contienen informes y datos que necesita el Instituto para controlar a los patrones en el cumplimiento de la Ley y de sus Reglamentos; consecuentemente no son resoluciones, acuerdos o liquidaciones de cuotas que les produzcan un perjuicio económico. Resolución del 28 de abril de 1970/ Juicio 6/70/1076/69 ..."

En cuanto a esta Tesis, fundamentalmente su objetivo trasciende sobre las actas que elaboran los inspectores, que se encuentran facultados por la Ley, para poder verificar los libros y demás documentos de las empresas a las cuales se van a requerir su cumplimiento, y mediante de una orden legal.

CONCLUSIONES GENERALES FINALES.

1.- En atención al primer capítulo, es necesario que de acuerdo a las facultades administrativas que tiene el Ejecutivo Federal y paralelamente la de delegar facultades para delimitar cargos y funciones en los mandos de administración de Entidades u Organismos dentro de la Administración Pública Federal, es necesario establecer de manera clara y concisa la autoridad competente para el cobro de los adeudos que le corresponden al IMSS y que, debido al carácter de créditos fiscales no debe manejarse dualidad de autoridades competentes para el cobro de los mencionados adeudos. Los cuales de acuerdo a la naturaleza de los mismos, deben ser créditos correspondiente al IMSS

2.- Seguidamente dentro de lo asentado en el capítulo segundo, es necesario que se delimite el objeto principal generador del procedimiento administrativo de ejecución de acuerdo al tema que nos ocupa; por tanto, es imprescindible el establecer jurídicamente que el hecho generador de éste procedimiento lo constituye el pago inoportuno es decir fuera del plazo legal de los adeudos crediticios con carácter social en favor de la Autoridad Fiscal Autónoma.

3.- Posterior al procedimiento administrativo de ejecución, cabe destacar que el tercero dentro de esta figura procedimental reviste un papel de relevante importancia, toda vez que aún formando o no parte en dicho procedimiento debe originar y conllevar un trámite más ágil en redituzación en

beneficio de la simplificación del mencionado procedimiento - acatando así la reforma administrativa de otorgar en un plazo pronto y expedito la administración de justicia de acuerdo al numeral 17 Constitucional.

4.- Por lo que respecta al cuarto capítulo en él se menciona que el sujeto pasivo del crédito en deuda de que se trata, tendrá en todo momento la protección que como gobernado - le otorga la legislación común, así por ejemplo, una vez agotadas todas y cada una de las instancias que le favorezcan al deudor de un crédito principal, tendrá como última constancia el juicio de amparo; más sin embargo, debe perfeccionarse la facultad que emita la autoridad para celebrar convenios con el sujeto pasivo del crédito de que se trate conjuntando de manera similar y autónoma la posibilidad de cubrir los adeudos, - en su caso, de manera parcial, omitiendo la terminación de los convenios a falta de cumplir con los requisitos inherentes al mismo.

5.- Finalmente y respetando el organograma estructural, en cuanto a autoridades facultadas para el control y vigilancia en tratándose de créditos fiscales; debe sustituirse a la Comisión de Vigilancia como el Organismo con atribuciones jurídicas para realizar actos no compatibles con las funciones de - vigilancia sobre los estados financieros y de las inversiones de fondos. Por tanto el IMSS debe disponer que la Oficina de Inspección y Auditoría sea el Departamento facultado para realizar actos de naturaleza ejecutiva.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 5a. edición, año 1983.

Aguilar, Jorge. Revista de Investigación Fiscal, Número 32 de la S.H. y C.R : Agosto del año 1968.

Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales en México, Edición Botas, año 1944

Arce Cano, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, México, 1a. edición año 1972

Arellano García, Carlos, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, 1a. edición año 1981.

Bielsa, Rafael. Compendio de Derecho Público, Editorial Roque Depalma Argentina, Vol. II año 1952

Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México, 19a. edición año 1983.

Carrillo Flores, Antonio. La defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, Editorial Porrúa, México año 1939

De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 12a. edición año 1983

Castro, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México 3a. edición año 1981.

De Juano, Manuel, Curso de Finanzas y Derecho Tributario. Vol. II Ediciones Malachini-Rosario. Argentina, año 1964

Díez, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo II Editorial Plus-Ultra Buenos Aires. 2a. edición, año 1974

Escola, Héctor Jorge, Tratado General de Procedimiento Administrativo. Editorial Depalma, Argentina. 2a. edición año 1981

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, México, 23a edición año 1981

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 19a. edición año 1979

González Cosío, Arturo. El Juicio de Amparo, Editorial Textos Universitarios. UNAM. México, 1a. edición año 1973

González Pérez, Jesús. El Procedimiento Administrativo. Publicaciones. Abella-Madrid, España, año 1964

León Orantes, Romeo. El Juicio de Amparo. Editorial Constancia, S.A. México, edición 2a. año 1951

Moreno Padilla, Javier. Implicaciones Tributarias de las Aportaciones al Seguro Social. Tribunal Fiscal de la Federación, Vol. IV. Colección de Estudios Jurídicos, México. 1a. edición año 1984

Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Civil. Editorial Porrúa, México, 12a. edición año 1979

Pina, Rafael. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. México, 15a. edición año 1982

Posada, G. Carlos. Los Seguros Social Obligatorio en España. Revista del Derecho Privado. Impresión Galo-Sáñez, España año 1943

Pugliese, Mario. Instituciones de Derecho Financiero. Editorial Porrúa, México, 12a. edición año 1976

Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil Mexicano Editorial Porrúa, Tomo II, México 6a. edición año 1976

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa
Tomo I, México 12a. edición año 1983

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. -
Editorial Porrúa, México 16a. edición año 1978

Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administrativo. Tomo
III Editorial Tipografía, Argentina año 1951

Villegas, Héctor. B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y
Tributario, Ediciones Depalma, Argentina, 2a. edición año -
1977

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editó-
rial Porrúa, México 72a. edición año 1982

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editó-
rial Porrúa, México. 79a. edición año 1986

Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa,
México 54a. edición año 1986

Código Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, México
30a. edición año 1981

Código Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, México,
35a. edición año 1986

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal,
Editorial Porrúa, México. 31a. edición año 1986

Ley del Seguro Social, Ediciones Fiscales I.S.E.F., S.A.
México Tomo II año 1983

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial
Porrúa, México 13a. edición año 1984

Ley de Seguridad Social y de Servicios Sociales de los
Trabajadores al Servicio del Estado, Editorial Porrúa,
México 19a. edición año 1983

Ley de Seguridad Social y de Servicios Sociales de los
Trabajadores al Servicio del Estado, Editorial Porrúa,
México 20a. edición año 1984.

Ley del Seguro Social, Editorial Porrúa, México 39a. edición
año 1986

Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa, México 54a. edi-
ción año 1986

Nueva Legislación de Amparo, Editorial Porrúa, México, -
47a. edición año 1986

Contrato Colectivo del Trabajo, Talleres Offset-Larios,
México, año 1984

R E V I S T A S

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.