

16 300609

2ej

# UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



FACULTAD ECONOMICO COACTIVA DEL  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
SU INCOSTITUCIONALIDAD

## TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA ELENA ORTEGA LOERA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1986.



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.

D I O S

· Condúceme por caminos rectos y justos y haz que  
en la vida, todos sean mis maestros y amigos.

FACULTAD ECONOMICO COACTIVA DEL INSTITUTO  
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
SU INCONSTITUCIONALIDAD

I N D I C E

Pág.

Introducción..... 1

C A P I T U L O I

FACULTAD ECONOMICO COACTIVA

A) ANTECEDENTES HISTORICOS..... 3  
1. Ley del 20 de enero de 1837. 2. Ley de  
Lares. 3. Código Federal de Procedimien--  
tos Civiles. 4. Ley para la Calificación-  
a las Leyes Fiscales. 5. Ley Orgánica de-  
la Tesorería de la Federación. 6. Derecho  
de Oposición en la ley Orgánica de la Te-  
sorería de la Federación. 7. Competencia-  
de los Jueces de Distrito. 8. Ley de la --  
Justicia Fiscal. 9. Código Fiscal de la -  
Federación de 1938. 10. Código Fiscal de -  
la Federación de 1966. 11. Código Fiscal-  
de la Federación Vigente. 12 Reglamento -  
del Código Fiscal de la Federación.

B) NATURALEZA JURIDICA DE LA FACULTAD ECO.-  
NOMICO COACTIVA..... 14

C) CONCEPTO..... 26  
1. Introducción. 2. Ignacio L. Vallarta. -  
3. Florencio Forpheta Cherigo. 4. José --  
María del Castillo Velazco. 5. Sergio ---  
Francisco de la Garza. 6. Raúl Rodríguez-  
Lobato. 7. Margarita Lomelí Cerezo. 8. De  
finición Propia.

C A P I T U L O I I

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

A) FUNDAMENTO JURIDICO.....	29
1. Introducción. 2. Antecedentes Históricos de la Seguridad Social en México. 3. Primeras Reglamentaciones. 4. Fundamento Jurídico. 5. Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social. 6. Reforma al artículo 271 de la ley del Seguro Social.	
B) PERSONALIDAD JURIDICA.....	32
1. Concepto Doctrinal. 2. Concepto Legal a) Código Civil. b) Ley del Seguro Social. c) Suprema Corte de Justicia de la Nación. 3. Definición propia.	
C) ENUNCIACION DE LAS CARACTERISTICAS ESPECIALES.....	35
1. Introducción. 2. Servicio Público Nacional. 3. Organismo Público Descentralizado. A) Ley de la Administración Pública Federal. B) Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal. C) Ley del Seguro Social. D) Conclusión. 4. Carácter Obligatorio. 5. Organismo Fiscal Autónomo. 6. Régimen Fiscal Específico 7. Protección a la Clase Débil. 8. Financiamiento y Organización.	
D) SITUACION EN RELACION AL ESTADO COMORECABADOR DE TRIBUTOS.....	52
1. Carácter de Autoridad Fiscal. 2. Alcance del Artículo 271 de la Ley del Seguro Social de 1981 y vigente.	
E) INTEGRACION DEL PATRIMONIO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	55
1. Concepto de Patrimonio. 2. Clasificación del Patrimonio del Instituto. 3. Inembargabilidad de los bienes del Instituto.	
F) NATURALEZA JURIDICA DE LOS CREDITOS A FAVOR DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	57
1. Introducción. 2. Derechos. 3. Impuestos. 4. Teoría de la Parafiscalidad. 5. Contribuciones Especiales. 6. Créditos Fiscales. 7. Aportaciones de Seguridad Social.	

## C A P I T U L O   I I I

### FACULTAD ECONOMICO COACTIVA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

A) ORGANISMOS QUE EJERCEN LA FACULTAD ECONOMICO COACTIVA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	66
1. Introducción. 2. Organización Administrativa relativa al cobro de Créditos del Seguro Social hasta antes de la reforma - al Artículo 271 de la ley del Seguro Social. 3. Organización Administrativa Actual. 4. Facultades de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social.	
B) FORMA DE DETERMINAR LOS CREDITOS A FAVOR DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	71
1. Introducción. 2. Cédulas de Liquidación de Cuotas Obrero Patronales. 3. Cédulas de Diferencias de Cuotas Obrero Patronales. 4. Capitales Constitutivos.	
C) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.....	81
1. Introducción. 2. Actos de Iniciación. Requerimiento de Pago. 3. Actos de Desarrollo. A) Embargo. a) Sujetos. b) Objeto. c) Lugar. d) Tiempo. e) Notificación del Embargo. B) Avalúo de Bienes. C) Enajenación Forzosa. a) Casos en que procede. b) Subasta Pública. c) Almonedas. -- d) Venta Indirecta. e) Adjudicación Forzosa. 4. Actos de Conclusión. 5. Impugnación de los Actos del Instituto Mexicano del Seguro Social.	

## C A P I T U L O   I V

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONOMICO COACTIVA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	110
--	-----

## C A P I T U L O V

CONCLUSIONES..... 117

BIBLIOGRAFIA..... 120

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

En el primer capítulo del presente trabajo señalo los aspectos fundamentales de la Facultad Económico Coactiva, -- es decir, los antecedentes históricos, su naturaleza jurídica y finalmente algunas definiciones de diversos autores.

En el segundo capítulo indico todo lo referente al Instituto Mexicano del Seguro Social, como por ejemplo su fundamento jurídico, sus antecedentes históricos, la personalidad jurídica, se precisan sus características especiales, la situación que tiene en relación al Estado, la forma en que se integra su patrimonio y finalmente la naturaleza jurídica de los créditos que se generan su favor.

En relación al tercer capítulo se exponen los organismos que ejercen la Facultad Económico Coactiva del Instituto Mexicano del Seguro Social, las facultades que poseen, su -- organización, también se expresa la forma en que se determinan los créditos a favor del Instituto y se elabora un ejemplo de como se formulan las liquidaciones, aplicando porcentajes vigentes y datos actualizados.

En este mismo capítulo se examina el procedimiento Administrativo de Ejecución que ejercita el Instituto mencionado los actos procesales que se deben llevar a cabo, sus formalidades y requisitos, asimismo se señalan los recursos que proceden contra los actos defectuosos que emita el multicitado Instituto.

Por cuanto hace al capítulo cuarto se exponen las razones por virtud de las cuáles se considera que la Facultad Económico Coactiva efectuada por el Instituto Mexicano del Seguro Social es inconstitucional y finalmente en el capítulo quinto se dan las conclusiones acerca de la realización del presente trabajo de investigación.

CAPITULO I  
FACULTAD ECONOMICO COACTIVA  
ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- Ley del 20 de enero de 1837. 2. Ley de Lares. 3. Código Federal de Procedimientos Civiles. 4. Ley para la Calificación de -- las Infracciones a las Leyes Fiscales. 5.- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. 6. El Derecho de Oposición en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. 7. Competencia de los Jueces de Distrito - 8. Ley de la Justicia Fiscal. 9. Código -- Fiscal de la Federación de 1938. 10. Código Fiscal de la Federación de 1966 11. - - Código Fiscal de la Federación vigente. -- 12. Reglamento del Código Fiscal de la - - Federación.

1.- En sus orígenes la aplicación de la Facultad Económi-  
co Coactiva estuvo regulada por diversos ordenamientos de los  
cuales destacan en orden a su importancia la Ley del 20 de --  
enero de 1837. Este ordenamiento otorgó la Facultad Económico  
Coactiva a los Agentes Ejecutivos de la Hacienda Pública, - -  
"para llevar a cabo la percepción tributaria con inhibición -  
de las Autoridades Judiciales, salvo que versaren sobre cues-  
tiones contenciosas.". (1)

2.- Posteriormente, el 25 de mayo de 1853 se dictó la --  
Ley de Lares, misma que, en esencia, contiene disposiciones -  
tocantes a la recaudación, pago y liquidación de las contribu-  
ciones y la cuota impuesta a los ciudadanos, la que, en sínte-  
sis sigue los mismos lineamientos que la ley antes descrita.-  
Sin embargo, el 11 de diciembre de 1871, dada la importancia-

(1) Briseño Sierra Humberto. "Derecho Procesal Fiscal". Edi--  
torial Antigua Libería Robredo. México 1964. Página 213.

de la Ley del 20 de enero de 1837, fue reimplantada la vigencia de dicha ley, en consecuencia se deja de aplicar la llamada "Ley de Lares".

En mérito a la capital trascendencia de la ley tratada en el punto número uno, la cuál es el antecedente histórico-fundamental de la Facultad Económico Coactiva, me permitiré abundar respecto a la misma, en efecto, al considerar que el uso de la Facultad referida no podía estar en manos de cualquier persona, la Ley en cita reguló esta situación en su artículo 1o; señalando que exclusivamente podrían ejercerla -- los siguientes funcionarios:

a) Jefes de la Tesorería General de la República.

b) Jefes principales de Hacienda.

c) Administradores de la Hacienda Pública.

d) En general todo empleado que tuviera a su cargo la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas al erario público.

En consecuencia, se estableció que el ejercicio de la Facultad Económico Coactiva "únicamente tendría lugar cuando se tratara de deudas líquidas como alcabalas, contribuciones y otros ramos en que legalmente se haya convenido término o señalado plazo para su pago." (2)

"La Facultad Económico Coactiva que el Código Fiscal de la Federación la regulaba con el nombre de Procedimientos de Ejecución..." (3), se efectuaba en contra del contribuyente--

(2) Del Castillo Velazco José María. "Ensayo de Derecho Administrativo Mexicano". Tomo II. México 1875. Página 270.

(3) De la Garza Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano". Editorial Porrúa. México 1980. Página 761.

que era omiso en entregar a la Hacienda Pública el pago una vez concluido el término fijado en la ley para tal fin.

Resulta conveniente indicar que este procedimiento, para considerarse legal debía de cumplir las subsecuentes formalidades:

- 1.- Proveer Mandamiento de Ejecución.
- 2.- Motivarlo en origen y cuantía.
- 3.- Notificar el deudor o a cualquiera de sus dependientes siempre y cuando no fuera menor de edad o persona de la clase doméstica.
- 4.- Se deba plazo de tres días posteriores a la notificación del adeudo, para que se realizara el pago de la cantidad requerida en la Oficina Recaudadora.
- 5.- Transcurrido dicho término se practicaba embargo en bienes propiedad del deudor.
- 6.- Finalmente, al no obtener la Hacienda Pública el pago del crédito generado a su favor, procedía al remate de los bienes del embargo.

Es preciso señalar respecto al embargo, que en muchos casos sólo se efectuaba el aseguramiento de los bienes, dejando al propio deudor como depositario, esto se hacía con la finalidad de evitar daños mayores, tanto al causante como a la Hacienda Pública, ya que si se embargaba o sustraía algún bien indispensable para la actividad del deudor, resulta ba imposible obtener el pago del crédito, en razón de que el deudor quedaba imposibilitado para continuar su labor y conseguir cantidad de dinero, a fin de satisfacer entre otros,-

el adeudo al Fisco Federal.

En este sentido se menciona la Circular emitida por la Hacienda Pública, a través de la Dirección de Contribuciones de fecha 11 de mayo de 1843, cuyo contenido es al tenor de prohibir el embargo de herramientas, instrumentos y útiles de trabajo que sirvieran al deudor para el desarrollo de su profesión u oficio.

En cuanto al remate de los bienes embargados se aprecian dos situaciones en lo tocante a la admisión de la postura legal, siendo éstas las siguientes:

a) Se admitía aquella que sólo correspondiera a la mitad del avalúo, siempre que se exhibiera la cantidad de dinero en efectivo.

b) Se aceptaba también la suma que excediera de la mitad del avalúo, aún cuando no se hiciera en efectivo, siempre que lo efectuara el postor, cuando la autoridad lo solicitara.

Ahora bien, en el supuesto de que el contribuyente estuviera inconforme con motivo de la aplicación de la Facultad Económico Coactiva, tenía la posibilidad jurídica de reclamar su derecho ante la autoridad competente, es decir, -- los Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo tanto, y, en este supuesto, la Hacienda Pública reducía el Procedimiento Administrativo de Ejecución al aseguramiento de bienes y remitía al expediente en forma inmediata a las Autoridades Judiciales descritas para que resolvieran la controversia.

Es necesario hacer hincapié al tenor de que para darle trámite a la reclamación del deudor se debía garantizar el interés fiscal de manera suficiente.

3.- En esencia, las anteriores legislaciones regularon la Facultad Económico Coactiva por más de setenta años, pero conforme transcurre el tiempo, las leyes caen en deshu--so y es indispensable actualizarlas, para que se adecuen a las necesidades de la época, más aún, tratándose de cues---tión tan delicada como lo es la Hacienda Pública, y, como - la ley en cita, ya no fuere apta para regularla, el 26 de - diciembre de 1908, se dictó el Código Federal de Procedi---mientos Civiles, Publicado en el Diario Oficial de la Fede--ración el 5 de febrero de 1909, el cual adoptó genéricamen--te la ordenación existente, tocante a la aplicación de la - Facultad Económico Coactiva con ciertas modificaciones como la consistente en que las controversias que se suscitaran - con motivo del ejercicio de la referida facultad, serían -- resueltas en la vía sumaria por los Jueces Federales.

4. En el Diario Oficial de la Federación del 2 de agos--to de 1924, se publicó la Ley para la Calificación de las - Infracciones a las Leyes Fiscales y la aplicación de las -- penas correspondientes, de fecha 9 de julio del año citado; su ejercicio lo realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus Oficinas Recaudadoras y el Jurado de Penas - - Fiscales.

El trámite que se utilizó, era el subsecuente: Las Oficinas Recaudadoras instruían el expediente, imponían e intentaban hacer efectivas las contribuciones, multas y demás sanciones. En caso, de que el causante presentara inconformidad con motivo del Procedimiento Administrativo de Ejecución - - seguido en su contra por las Oficinas Ejecutoras, previo aseguramiento del interés fiscal, se remitía la documentación - relativa del crédito de que se tratara, a la Secretaría de - Hacienda y Crédito Público, misma que dentro de los diez - - días siguientes debía formular dictámen y enviarlo al Jurado de Penas Fiscales, para que este a su vez, lo confirmara, -- revocara o modificara.

5.- Posteriormente, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 10. de marzo de 1926, la ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, de fecha 10 de febrero del mismo año, la cual en su título segundo prevee el Procedimiento Administrativo de Ejecución, bajo el siguiente rubro: "Procedimiento para hacer efectivos los adeudos fiscales."

6.- Por lo que respecta al derecho de oposición en contra del Procedimiento Ejecutivo (Facultad Económico Coactiva) se plasmó en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federa---ción del 30 de diciembre de 1932, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 siguiente, que las personas afectadas por el ejercicio de la Facultad Coactiva podían acudir ante la Autoridad Judicial competente a solicitar decidiera-

equitativamente, tocante al problema, que se le planteara, - dentro de los quince días siguientes a la notificación del - crédito, siempre que se asegurara el interés fiscal, en virtud de un depósito en efectivo, hipoteca, prenda o fianza -- que amparara la cantidad exigida por la Autoridad Fiscal, ga rantías estas a elección del contribuyente, posteriormente, - la Oficina Ejecutora expedía un Certificado, en donde se ha- cía constar que se había cubierto satisfactoriamente el inte- res fiscal ante el Fisco Federal.

7.- El 30 de diciembre de 1935 se efectuó modificación- a la ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, publica- da el 31 de diciembre del citado año, en el Diario Oficial - de la Federación, la que estableció competencia exclusiva a- los Jueces de Distrito para conocer de los Juicios de Oposi- ción en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi- co, y de sus dependencias, siempre que se presentaran las -- siguientes situaciones:

1.- La existencia de un crédito fiscal que se en- cuentre fijado en cantidad líquida, o existan las bases para su liquidación.

2.- Acuerdos que imponen sanciones por infraccio- nes a las leyes fiscales.

3.- Asimismo cuando se afirmara:

a) Que el crédito es inferior al exigido.

b) Que posee los bienes embargados a título de propietarios.

c) Que el Procedimiento Coactivo no se ajustó a --  
la ley.

Cuando los Juzgados de Distrito emitieran sentencia con  
traria a los intereses del Fisco Federal, y, la cuantía del-  
negocio excediera de cinco mil pesos, existía el Procedimien-  
to de Súplica ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de --  
Justicia de la Nación.

8.- Además, tenemos que por decreto del 30 de di-  
ciembre de 1935, se otorgaron facultades extraordinarias al-  
Congreso de la Unión, para organizar los Servicios Públicos-  
Hacendarios, al hacer uso de estas facultades, el 27 de agos  
to de 1936 dictó la ley de la Justicia Fiscal, publicada en-  
el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de - -  
1936.

En esta ley se aprecia la creación del Tribunal Fiscal-  
de la Federación, que entre otras funciones tiene la de vigi  
lar la aplicación de la Facultad Económico Coactiva, en vir-  
tud de que conoce sobre la legalidad de las resoluciones que  
ponen fin al Recurso Administrativo de Oposición al Procedi-  
miento de Ejecución.

9.- Con la existencia del Tribunal Fiscal de la Federa-  
ción se suprimió el Jurado de Penas Fiscales. El 30 de di---  
ciembre de 1938, se expide el primer Código Fiscal de la Fe-  
deración, en consecuencia se abrogó la ley de Justicia Fis-  
cal y el título Segundo de la ley Orgánica de la Tesorería -

de la Federación.

A partir de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, y actualmente, la autoridad competente para conocer de las controversias que se susciten sobre resoluciones - definitivas, es decir, las emitidas en el Recurso Administrativo de Oposición al Procedimiento de Ejecución, es dicho Tribunal.

Es de hacer notar que es requisito sine qua non a efecto de que se tramite el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la existencia de la garantía respecto al crédito fiscal, y por ello, el causante la otorga para evitar la ejecución, pues el Procedimiento Administrativo de Ejecución, sigue su curso normal hasta el embargo, y sólo la existencia de una sentencia emitida por el Tribunal de referencia en favor del Fisco, hace posible se continúe el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

10.- En este orden de ideas, me permito mencionar que el Código Fiscal de la Federación de 1938, fue abrogado por el que se emitió el 30 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, mismo que inizó su vigencia el 10. de abril del último año en cita.

En este nuevo ordenamiento se indica con precisión la forma de llevar a cabo la Facultad Económico Coactiva, por parte de la Autoridad Administrativa, en la especie, la Se-

cretaría de Hacienda y Crédito Público, al respecto señalaban algunas de las disposiciones que tuvieron mayor trascendencia: se acepta como lo establecía el contenido del artículo 25 el pago "bajo protesta" que consistió en satisfacer el crédito requerido, sin perjuicio de estar advertida la autoridad fiscal, en el sentido de que la persona que lo efectuaba, intentaría promover el recurso que a sus intereses conviniera. Por otra parte, los recargos del crédito insoluto, se causaban al 3% por cada mes o fracción que transcurriera a partir de la exigibilidad del adeudo, hasta un máximo del 100%, las formas de garantizar el interés fiscal son los siguientes: Depósito en dinero, prenda, hipoteca, fianzas, secuestro en la vía administrativa y obligación solidaria asumida por tercero.

La garantía debía comprender los posibles recargos y gastos de ejecución; indica también que la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución podía ser solicitado en cualquier tiempo, ante la Oficina Recaudadora acompañando copia del escrito con el que se hubiera iniciado el medio de impugnación, entonces, la Autoridad Ejecutora suspendía provisionalmente al Procedimiento, y concedía un plazo de quince días para que se otorgara la garantía correspondiente y otorgar de manera definitiva la suspensión, hasta en tanto se resolviera total y definitivamente el medio de defensa intentado.

11.- Finalmente, se dictó un nuevo Código Fiscal de la

Federación el 31 de diciembre de 1981, mismo que inició su -  
vigencia el 10. de abril de 1983; a partir de este momento -  
"se abroga el Código de fecha 30 de diciembre de 1966" (4)

Este nuevo ordenamiento legal se encuentra mucho más --  
completo, no muy claro en cuanto a la redacción que se utili-  
za, pero sí preciso por lo que se refiere a la aplicación de  
la Facultad Económico Coactivo, es decir Procedimiento Admi-  
nistrativo de Ejecución, pero también, en algunas partes pre-  
senta matices de dureza, para el contribuyente, a manera de-  
ejemplo señalo que los recargos y demás accesorios legales -  
ya no serán a un máximo de 100% del crédito, sino que pueden  
ascender hasta el 300% del adeudo fiscal, cuando el crédito-  
ha sido requerido.

Por otra parte, las formas para garantizar el crédito -  
sigue siendo las mismas que las expresadas en el Código de -  
1966. salvo que se suprime el "pago bajo protesta".

12.- Conveniente es señalar que el 28 de febrero de - -  
1984 se expidió el Reglamento del Código Fiscal de la Federa-  
ción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29-  
del referido mes y año, en el que se indico: "Este Reglamen-  
to en tratar en vigor en toda la República el 10. de marzo -  
de 1984", El cual contiene entre otras disposiciones, los --  
requisitos que deben contener las garantías que se presenten  
ante las autoridades ejecutoras.

(4) Código Fiscal de la Federación. "Leyes y Códigos de Méxi-  
co". 34a. edición. México 1985. Página 136.

Respecto a la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, aquí existe un retroceso a las legislaciones anteriores, que consiste substancialmente en lo siguiente: en primer término, desaparece la Suspensión Provisional y subsiste la definitiva del Procedimiento Económico Coactivo: en segundo término, para que se conceda la Suspensión definitiva del Procedimiento de Ejecución debe otorgarse la garantía del interés fiscal dentro del mes siguiente a la notificación del crédito, y posteriormente se tiene un plazo de cuarenta y cinco días, contados también a partir de la notificación del crédito fiscal, para presentar ante la Oficina Recaudadora copia sellada del escrito que contenga el recurso o medio de defensa legal interpuesto.

En síntesis, el Código Fiscal de la Federación, prevé situaciones que en los anteriores códigos no se habían considerado, mejorando con este tratamiento legal el Procedimiento Administrativo de Ejecución o Facultad Económico Coactiva.

#### B) NATURALEZA JURIDICA DE LA FACULTAD ECONOMICO COACTIVA

Antes de aprender el estudio de la Naturaleza jurídica de la Facultad Económico Coactiva que es el tema que nos ocupa, es necesario hacer hincapié en que el Estado para cumplir los fines para los cuáles fue creado, realiza una serie de actividades, a través de los diferentes poderes que lo integran, (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial)

Ahora bien, por medio del Poder Ejecutivo efectúa una actividad que reviste gran trascendencia en el aspecto econó

mico del país, como lo es la satisfacción de las necesidades del Estado y de la Sociedad, y, para ello se requiere que la Administración Pública cuente con los medios idóneos legales que le faciliten allegarse medios económicos para el desempeño de esta función.

"Esta actividad tiene una importancia primordial en el Estado Moderno, ha recibido el nombre de Actividad Financiera, la cual, según Giamnini, la cumple el Estado, "para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas".(5)

Es precisamente en este hecho donde encuentra apoyo y se justifica la Facultad Económico Coactiva que ejerce el Estado en mérito a que, si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la obligación de los Mexicanos para contribuir a los gastos públicos en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes, también lo es que, si no se hubiera previsto el Procedimiento Administrativo de Ejecución o Facultad Económico Coactiva, "ni la más simple recaudación sería practicable si en el ejercicio de sus funciones hubiera de estrellarse con la resistencia de los deudores. El ejercicio de la Facultad Económico Coactiva es justo, y así se comprende fácilmente cuando se refiere a adeudos que por ninguna causa puedan disputarse ni en todo ni en parte." (6)

(5) De la Garza Sergio. "Derecho financiero Mexicano". Editorial Porrúa. México 1980. Página 5.

(6) Del Castillo Velasco José María. "Ensayo de Derecho Administrativo Mexicano". Tomo II. México 1875. Página 268.

Una vez comprendido el motivo por el cuál el Estado tiene que hacer uso de la Facultad Económico Coactiva, me permito exponer la naturaleza jurídica de la Facultad Económico Coactiva, llamada también Procedimiento Administrativo de Ejecución, la cual se debe ubicar en el propio procedimiento administrativo, pero es necesario para que exista mejor comprensión realizar las subsecuentes aclaraciones:

Ha existido cierta confusión por parte de los estudiosos del Derecho, respecto a los conceptos procedimiento y proceso, en mérito a que en muchas ocasiones se suelen emplear como sinónimos y resulta indispensable dejar establecido su significado, para estar en posibilidad de comprender la Naturaleza Jurídica de la Facultad Económico Coactiva.

Así pues, Eduardo J. Couture señala que el Proceso "es una secuela o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver mediante un juicio de la Autoridad el conflicto sometido a su decisión, la simple secuela no es un proceso sino un procedimiento" (7) Este mismo autor en líneas posteriores sigue diciendo que, "Proceso es la totalidad, la unidad; el Procedimiento, es la sucesión de los actos; los actos procesales tomados en sí mismos son Procedimiento y no Proceso" (8)

(7) J. Couture Eduardo. "Fundamentos del Derecho Procesal -- Civil". Editora Nacional. México 1981. Página 202.

(8) J. Couture Eduardo. "Fundamentos del Derecho Procesal -- Civil ". Editora Nacional México 1981. Página 202.

Por su parte, Raúl Rodríguez Lobato, al respecto expone que Procedimiento "es el conjunto de actos jurídicos que se ordenan a una finalidad determinada, y puede o no ser jurisdiccional. Proceso es la resolución jurisdiccional de un litigio." (9)

Ambos, Proceso y Procedimientos, son una serie de actos y formalidades que se siguen progresivamente, sin embargo, la diferencia estriba en el fin que persiguen, esto es, el fin natural del proceso es concluir un litigio, y, el procedimiento no resuelve ninguna controversia, sino busca la -- realización de determinados actos.

Ahora bien, el "Procedimiento, que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad de la Administración Pública, para que esta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa..." (10)

En consecuencia, el acto administrativo no es producto de una actuación imprevista, caprichosa, ni mucho menos arbitraria de la Administración Pública, sino por el contrario, obedece a una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados y tiende a proteger el interés general.

Así tenemos que el Procedimiento Administrativo "está - constituido por un conjunto de trámites y formalidades-ordenadas y metodizadas en las leyes administrativas-, que de--

(9) Rodríguez Lobato Raúl. "Derecho Fiscal". Colección textos Jurídicos Universitarios. Editorial HARLA. México - 1983. Página 173.

(10) Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo". Tomo 1. - Editorial Porrúa. México 1978. Página 260.

terminan los requisitos previos que proceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son -- necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin."(11)

El maestro Gabino Fraga define al Procedimiento Administrativo "como el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo." (12)

Pedro Guillermo Altamira, nos expresa que Procedimiento Administrativo "es una serie de actos y formalidades a que - deben someterse los actos de la administración, con el efecto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, - tanto en beneficio de la Administración como de los particulares".

Finalmente Manuel Osorio dice que "no es que se sigue -- ante la Jurisdicción Judicial, sino ante los órganos dependientes del Poder Ejecutivo, cuyas resoluciones son generalmente impugnable ante los organos del Poder Judicial". (13)

Respecto a las etapas del procedimiento administrativo- algunos tratadistas coinciden en señalar las siguientes:

A) Expositiva: (se plantea la pretensión).

B) Probatoria: (Momento en que deben aportar elementos de convicción y en su caso- alegatos.)

- (11) Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo" . Tomo 1.- Editorial Porrúa. México 1978. Página 261.  
(12) Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Tomo 1. Editorial Porrúa. México 1978. Página 260.  
(13) Osorio Manuel. "Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. "Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires 1974. Página 613.

C) Decisoria: (Cuando se da fin al procedimiento--  
al emitir el acto administrativo.)

Por su parte, la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta criterio en el sentido de reconocer cuatro etapas procesales, mismo que dice:

"AUDIENCIA, GARANTIA DE. REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPECTO A LA.- De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse a los afectados oportunidad para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales" las que pueden reducirse en cuatro: una etapa primaria en la cual se entere al afectado sobre la materia que versara el propio procedimiento que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa, una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que se puede aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se da oportunidad a expresar las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto." (14)

Así mismo, cuando no se cumplen con las formalidades esenciales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene lo subsecuente:

(14) Informe del Pleno 1978. Página 316

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REPOSICION.- Si en el no se llenan las formalidades exigidas-- por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales y procede concederle la protección Federal, para el efecto de -- que se subsanen las deficiencias del procedimiento" (15)

También se hace aplicable la siguiente tesis relacionada, cuyo contenido es:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. FORMALIDADES DEL.- La cita que hace la fracción 11 del artículo 114 de la ley de Amparo sobre "procedimiento seguido en forma de juicio", no debe entenderse en el sentido de un procedimiento con todas las formalidades de los establecidos para los tribunales civiles o penales, porque cuando se trata de un procedimiento Administrativo para el que no se han establecido los mismos requisitos que para los civiles o penales, sus formalidades no son las mismas pero no por eso deja de ser un procedimiento."

El fundamento jurídico en que encuentra apoyo la Facultad Económico Coactiva, es el contenido de los preceptos 21, 22, 89 fracción I de la Constitución General de la República

Expresa al artículo 21 de la Constitución, que las Autoridades Administrativas son las encargadas de aplicar las -- sanciones por infracciones a los Reglamentos Gubernamentales y de Policía, cabe hacer notar que este numeral, es enunciativo más no limitativo, por lo tanto, no significa que entre otras funciones que se le han encomendado a las Autoridades Administrativas no puedan ejercerla, sino que simple y sencillamente, insisto, en criterio personal, el numeral referido únicamente enumera situaciones, las cuales por analogía son aplicables a otras similares.

(15) Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. "Compilación de 1975. Segunda Sala. Tesis 489. Página 786

Por su parte el numeral 22, párrafo segundo, del mismo ordenamiento legal, reconoce facultad a las Autoridades Administrativas para el señalamiento de impuestos y multas, - aceptando la posibilidad de que se apliquen aún la totalidad de los bienes del contribuyente cuando este no da cumplimiento a sus obligaciones

Finalmente el artículo 89 fracción 1, de nuestra Carta Magna, concede al Poder Ejecutivo Federal, la facultad de ejecutar las leyes, misma que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos la ley. Dentro de la facultad que para ejecutar las leyes - da a la Autoridad Administrativa, está la de aplicar los medios coactivos necesarios a tal fin.

En síntesis, esto no ataca el principio de la división - de poderes, en mérito a que el Poder Ejecutivo debe tener -- dentro de su esfera jurídica todos los medios de autoridad - para hacer efectivo el cumplimiento de los deberes políticos y administrativos del gobernado con arreglo a las leyes.

En conclusión, la naturaleza jurídica de la Facultad --- Económico Coactiva es la de un Procedimiento Administrativo - en primer lugar porque quien lo ejecuta es la Administración Pública (conjunto de entes personalizados y regidos por el - Derecho Administrativo), y en segundo lugar porque no resuelve ninguna controversia.

También es necesario señalar que la Naturaleza Jurídica - del procedimiento en cita, es ejecutiva, por lo tanto se requiere la existencia material de un título ejecutivo y esto-

lo constituye la resolución que pronuncia la Autoridad Administrativa, por virtud de la cual se determina o liquida un crédito Fiscal o se ordena el cobro de la prestación omitida, que surgió a favor del Estado y que se encuentra dentro de la presunción de legalidad contenida en la ley.

Así la finalidad de Procedimiento Administrativo de Ejecución, consiste en la recaudación del importe de lo debido al Estado, en otras palabras, la recaudación de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el contribuyente -- dentro del plazo fijado en la ley. Cuando se presenta omisión en el pago, la Autoridad Administrativa hace uso del -- Procedimiento Administrativo de Ejecución, para lograr el -- cumplimiento forzoso, que es el medio jurídico por el cual -- se obtiene la satisfacción de la Administración Pública.

Se aprecia de lo anteriormente expuesto, que la Facultad Económico Coactiva, es una necesidad imperiosa del Estado, -- elevada a rango constitucional por interpretación jurisprudencial de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, y, al respecto señala:

"FACULTAD ECONOMICO COACTIVA.- La Suprema Corte ha estimado siempre que siendo la facultad económico coactiva una de las más altas manifestaciones de la soberanía del Estado, no puede ser objeto de contrato alguno, y el que se hubiere celebrado es inexistente" (16)

Sin embargo, a través del desarrollo de la Facultad Económico Coactiva, se han presentado diversas controversias -- entre las cuales se planteó la inconstitucionalidad de la --

(16) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Compilación 1917-1975- Tercera Parte. Segunda Sala. Página - 290.

misma por no estar contenida expresamente en la Constitución.

Por tal motivo el Maestro Ignacio L. Vallarta el 26 de febrero de 1870 realizó un "Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico Coactiva", que sirvió de base a la Suprema Corte de Justicia para pronunciar fallo en el sentido de que no vulnera las garantías individuales, la cual a continuación se transcribe:

"160. FACULTAD ECONOMICO COACTIVA.- Su aplicación para el cobro de cantidades que no tienen el carácter de impuestos o adeudos al fisco, importa una violación de garantías" (17)

Esta jurisprudencia interpretada al contrario sensu significa que cuando la Facultad Coactiva se aplica para el cobro de cantidades que tienen carácter fiscal no viola las garantías individuales.

También se argumentó que la Facultad Económico Coactiva violaba el contenido del artículo 14 constitucional, porque el impuesto es una deuda civil, además porque la Autoridad Administrativa es incompetente. Al respecto el Licenciado Ignacio L. Vallarta manifestó que eso resultaba "ilógico como que los jueces administrarán, sería preciso pretender que estos (los jueces) puedan administrar, porque administrar es justamente cuidar de que los servicios públicos, se presenten en forma en que lo ordenan las leyes, para atribuirles la jurisdicción que se intenta darles, sería forzoso, en fin, confundir las facultades de los poderes públicos, alterando la naturaleza de los asuntos que a ellos corresponden, para in-

(17) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Compilación 1917-1975. Tercera Parte. Segunda Sala. Tesis 160. Página 290

sistir en que el apremio necesario para el cumplimiento de los deberes políticos, administrativos, debe ser por autoridad competente; por su parte Gabino Fraga señaló que el pago del impuesto no es una obligación civil, sino una necesidad política, que la constituye en un servicio público, que debe presentarse aún contra la voluntad del obligado, por lo tanto, no puede dicha obligación asumir la forma judicial.

Reafirmando este pensar, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación dice:

"160. FACULTAD ECONOMICO COACTIVA.- El uso de la Facultad Económico-Coactiva por las autoridades administrativas, no está en pugna con el artículo 14 constitucional"(18)

También se dijo que vulneraba el texto del artículo 17 de nuestra Carta Magna, en mérito a que "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho", y nuevamente el insigne maestro Ignacio L. Vallarta puntualizó "si el poder administrativo ejerciera violencia exigiendo los servicios públicos que la ley le impone a los ciudadanos, de la manera proporcional y equitativa que la misma ley ordena; si a ese poder le estuviera prohibido obligar al particular, aún por la fuerza, a que preste los servicios públicos que le tocan, sería imposible y estaría de sobra aquél de los tres poderes a quien la constitución encarga que provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, supuesto de que para cada uno de sus actos, aún para exigir una multa por infracción -

(18) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Compilación 1917-1975. Segunda Sala Jurisprudencia 160. Página 289.

de bandos de policía, necesitaría del auxilio de un juez que legitimara estas violencias." (19)

En consecuencia, el Estado al ejercer la Facultad Económico Coactiva, no vulnera el numeral 17 constitucional, en mérito a que está autorizada para ejercer la Facultad coactiva, sin embargo sí existe violación cuando la referida facultad es ejercida por un órgano diferente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o Tesorería de la Federación, tratase de otra Secretaría de Estado o de alguna dependencia -- de la Administración Pública, más aún de un organismo público descentralizado.

Finalmente se esgrimió otra violación a la Constitución General de la República, en el sentido de que la Autoridad Judicial es la competente para efectuar el cobro de los créditos fiscales, a lo cual la Suprema Corte contestó que no se trataba de una confiscación de bienes la aplicación total o parcial de estos para el pago de impuestos o multas, por lo tanto, no era precisamente la Autoridad Judicial la competente, sino la que conforme a la ley tenga tal atribución, en este caso concreto, la Autoridad Administrativa.

De la anteriormente expuesto cabe concluir que la Facultad Económico Coactiva, no se encuentra expresamente otorgada al Estado, en particular al Poder Ejecutivo, pero que sin embargo se reconoce que se encuentra dotado de esta Facultad, por ser consubstancial a la naturaleza del Estado, y --

(19) De la Garza Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano" Editorial Porrúa. México 1980. Página 763.

que corresponde precisamente al Poder Ejecutivo su ejercicio, por ser el encargado de vigilar el exacto cumplimiento de las leyes, en especial las leyes impositivas, en consecuencia el fundamento de la Facultad Económica Coactiva no se encuentra expresamente consignada en nuestra Constitución Política sino que se funda en una interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que precisa que es el Poder Ejecutivo el encargado de su ejercicio.

### C) CONCEPTO

1.- Introducción. 2. Ignacio L. Vallarta. 3.- Florencio Forpheta Cherigo. 4.- José María del Castillo Velazco. 5. Sergio - - Francisco de la Garza. 6. Raúl Rodríguez-Lobato. 7. Margarita Lomeli Cerezo. 8. -- Definición propia.

1.- Por lo que respecta a este inciso, existen diversas definiciones sobre este Procedimiento Administrativo de Ejecución o Facultad Económico Coactiva, sin embargo, me permito citar algunas definiciones, que sobre la multicitada facultad se han elaborado.

2.- De manera que, comenzaré por mencionar al Licenciado Ignacio L. Vallarta, que en su obra titulada Estudio Sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico Coactiva la define como "un procedimiento de ejecución necesariamente - - ligado a la materia impositiva y reconocida por la Legislación Fiscal Universal."

3. Florencio Forpheta Cherigo señala que "es el derecho - que tiene el Estado para actuar directamente y sin inter-  
vención judicial, para hacer efectivos los créditos fiscales -- que no se cubran voluntariamente por los causantes, aplicán-  
doles los medios de apremio legales."

4.- También el autor José María Velazco en su Ensayo -- sobre Derecho Administrativo Mexicano , nos dice que "consis-  
te en obligar al deudor a satisfacer su crédito-adeudo, lle-  
gando el agente de la autoridad a apoderarse de bienes del -  
deudor y hacer trance y remate de ellos, sin necesidad de in-  
tervención de ninguna otra autoridad y menos de la judicial!"

5.- Por su parte, Sergio Francisco de la Garza al res---  
pecto manifiesta que "es la actividad administrativa que desa-  
rolla el Estado para hacer efectivos en vía de ejecución --  
forzosa los créditos fiscales a su favor."

6.- Así mismo, Raúl Rodríguez Lobato en su libro Derecho  
Fiscal indica que "el Procedimiento Económico Coactivo es a -  
quela través del cual el Estado ejerce su facultad de exigir  
del contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligacio--  
nes fiscales, y en caso, para hacer efectivos los créditos -  
fiscales exigibles; sin necesidad de que intervenga el Poder  
Judicial u otra Autoridad Jurisdiccional para hacer valedero  
el derecho!"

7.- Por último la Licenciada Margarita Lomeli Cerezo, --  
nos menciona que "las Autoridades Administrativas tienen dere-  
cho a instaurar en contra del deudor fiscal la Facultad Eco-  
nómico Coactiva, y mediante la cual se cubre la prestación -

tributaria omitida."

8. Así, la Facultad Económico Coactiva o Procedimiento-Administrativo de Ejecución, es la actuación directa de la Administración Pública, esto es, sin intervención alguna -- del Poder Judicial, cumpliendo con las formalidades esencia les del procedimiento para hacer efectivo el crédito fis--- cal, que no se cubrió en forma oportuna y voluntaria por el contribuyente en el término fijado para tal efecto en la -- ley, utilizando los medios coactivos legales autorizados, - y, pudiendo llegar hasta el embargo y remate de bienes pro- piedad del deudor moroso para cubrir su débito.

## CAPITULO II

### INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

#### A) FUNDAMENTO JURIDICO

1. Introducción. 2. Antecedentes Históricos de la Seguridad Social en México. 3.- Primeras Reglamentaciones. 4.- Fundamento Jurídico. 5.- Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social. 6.- Reforma al artículo 271 de la Ley del Seguro Social.

1.- La Seguridad Social tiene como función esencial la superación de la vida del individuo en sociedad, con el fin de darle la posibilidad de disfrutar un nivel mejor de vida al mínimo de subsistencia.

2.- Los antecedentes históricos de la Seguridad Social en México, se ubican en la época colonial, donde surgen instituciones que aseguraban contra los riesgos eventuales de la vida ( mutualidades, cajas de ahorro, montepíos).

Sin embargo, se considera como el antecedente directo a las Cofradías, que consistieron primordialmente en una reserva para los gastos de enfermedades, constituido por una cuota periódica y regular que sus agremiados enteraban.

3.- Las primeras reglamentaciones en México que desarrollaron la idea de proteger y dignificar el trabajo humano son: la "Ley de Accidentes de Trabajo", promulgada por José Vicente Villada en 1904; en diciembre de 1912, como Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila Don Venustiano Carranza expidió la "Ley de Accidentes Profesionales"; en Yucatán el General Salvador Alvarado promulgó en 1915 la "Ley --

del Trabajo".

Al respecto se afirma que "Nuestra Seguridad Social es fruto de la Revolución Mexicana y al afirmarlo estamos reconociendo un hecho histórico de múltiples significaciones. - No aseveramos que la idea original de los seguros sociales halla sido concebida dentro de nuestras fronteras ni por mexicanos; pero sí podemos decir que nuestra institución no surgió como en otros países, para disminuir el empuje de una demanda diferida de justicia social o bien para fortalecer al trabajador a fin de hacerlo un instrumento más sólido y más durable de explotación. En México fue la consecuencia y en cierto modo, la culminación de una Revolución Social". (20)

4.- Por lo tanto, la idea de proteger y dignificar el trabajo humano siguió presente en el pensamiento de nuestros revolucionarios de 1910 ( Don Venustiano Carranza, Don Francisco I. Madero, Emiliano Zapata, Francisco Villa), y no fué sino hasta el año de 1917, en que el Congreso Constituyente, estipuló en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución General de la República, un seguro potestativo, y precisamente es el fundamento jurídico del Seguro Social, al efecto me permitire transcribir el texto original del citado precepto:

(20) Morones Prieto Ignacio. "Tesis Mexicanas de Seguridad Social. Documentación del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1970. página 32.

"Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria de trabajo y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular..." (21)

5.- El 6 de septiembre de 1929, se reformó el artículo 123 en su fracción XXIX de la Constitución, la cual consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, en consecuencia adquirió carácter obligatorio la creación del Seguro Social.

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otros fines análogos." (22)

De esta manera; el General Manuel Avila Camacho, Presidente de la República, acordó se formará la Comisión Técnica encargada de redactar el proyecto de Ley del Seguro Social, mismo que se aprobó el 31 de diciembre de 1942, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

Posteriormente, el 10 de abril de 1973, se abrogó la citada ley del Seguro Social, expidiéndose la vigente.

(21) De la Cueva Mario. "Derecho Mexicano del Trabajo". Editorial Porrúa. México 1978. Página 187.

(22) De la Cueva Mario. "Derecho Mexicano del Trabajo". Editorial Porrúa. México 1978. Página 188.

6.- Como es lógico suponer han habido diversas modificaciones a la ley del Seguro Social, sin embargo, es menester hacer mención a una reforma que reviste gran trascendencia para el tema en estudio, la cuál se efectuó al artículo 271, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, entro en vigor a partir del 1o. de enero de 1982, y se refiere substancialmente en que el Procedimiento Administrativo de Ejecución se podrá practicar ya no únicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino directamente por las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social mismas que se crearon por Acuerdo Número 684 de fecha 14 de abril de 1982 dictado por el Consejo Técnico, situación jurídica que no se habia presentado, ya que tal reforma resulta violatoria de la Constitución Federal, desde el punto de vista de la presente investigación, por las consideraciones que más adelante se exponen.

#### B) PERSONALIDAD JURIDICA

1.- Concepto Doctrinal. 2.- Concepto -- Legal. a) Código Civil. b) Ley del Seguro Social. c) Suprema Corte de Justicia de la Nación. 3.- Definición propia.

1.- Para estar en posibilidad de determinar si efectivamente el Instituto Mexicano del Seguro Social esta dotado de Personalidad Jurídica, es indispensable puntualizar lo que debe entenderse por el referido concepto.

De tal manera, "...el concepto de Persona Jurídica - - - (individual o colectiva) es la expresión del conjunto de de

beres jurídicos y derechos subjetivos atribuidos o imputados a un mismo ente, sea el individuo- en la persona jurídica -- individual-, sea una entidad social -en la persona jurídica-colectiva.-"(23)

Esta definición aplicada en forma concreta a la "Personalidad Jurídica de los entes colectivos y fundaciones, consiste en la unidad de imputación de una serie múltiple de -- conductas de ciertos hombres; conductas que el derecho no escribe a los sujetos que la efectúan, sino que las atribuye a otro sujeto conceptual, construido por la norma" (24)

2. El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene Personalidad Jurídica, porque es un ente conceptual, es decir, -- creado por la ley, además de ser sujeto de derecho y obligaciones, ejemplo de ello lo encontramos en la contrapresta---ción que impera en las relaciones entre el Instituto y sus -asegurados.

a) A mayor abundamiento, el texto del artículo 25-fracción II, del Código Civil para el Distrito Federal, en -lo conducente refiere:

"ART. 25.- Son Personas Morales:  
I.- ...  
II.- Las demás corporaciones de carácter  
Público reconocidas por la ley;"

b) El precepto citado con antelación, en relación-directa con el numeral 5o. de la Ley del Seguro Social, que-textualmente dice:

(23) Recasens Sinches Luis. "Introducción al Estudio del Derecho" Editorial Porrúa. México 1977. Página 157.

(24) Recasens Sinches Luis. "Introducción al Estudio del Derecho" Editorial Porrúa. México 1977. Página 157.

"ART. 5o.- 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 propio, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social."

c) Lo anterior, da como resultado, que efectivamente el Instituto de referencia cuenta con Personalidad Jurídica afirmación que se corrobora con la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. POR SU PROPIO CARACTER DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO NO ES PARTE INTEGRANTE DE LA FEDERACION.- Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social, por expresa determinación de su ley constitutiva, un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia por estas peculiaridades características es una entidad separada de la administración central. Sólo mantiene con el Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto por diversos ordenamientos legales, relaciones vinculadas con la específica finalidad de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico. De lo que sigue que, por estar dotado de personalidad jurídica propia, constituye un ente que no forma parte de la federación. Sólo pueden considerarse comprendidos dentro del sistema administrativo, propiamente dicho, del Poder Ejecutivo Federal y como parte integrante del mismo, los organismos que se instituyen como figuras que la doctrina clasifica de des concentración administrativa y que son aquellos a los que se les atribuye, mediante subordinación jerárquica directa, parte de la competencia administrativa y, por lo mismo, en el desempeño de sus funciones únicamente actúan como órganos del mismo ente estatal, es decir, que carecen de personalidad jurídica propia" (25)

(25) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia Mayo Ediciones. Tomo III. Tesis Jurisprudencial número 3360. Página 377.

3. El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene todos los atributos de una Persona Jurídica, esto es, capacidad para hacer valer directamente sus derechos, celebrar en nombre propio actos jurídicos, contraer y cumplir obligaciones, a - mún de ejercitar las acciones que considere pertinentes; patrimonio propio y denominación, por último domicilio y nacio nalidad.

En consecuencia cabe concluir que el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene personalidad distinta del Estado, - y no constituye parte del Poder Ejecutivo ni de la Adminis- tración Pública en general.

c) ENUNCIACION DE LAS CARACTERISTICAS ESPECIALES

1. Introducción. 2. Servicio Público Nacional. 3. Organismo Público Descentralizado A) Ley de la Administración Pública Federal. B) Ley Para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal C) Ley del Seguro Social 4. Carácter obligatorio. 5. Organismo Fiscal Autónomo. 6. Régimen Fiscal Específico. 7. Protección a la clase débil. 8. Financiamiento y Organización.

1. Se ha puesto de manifiesto durante el desarrollo del presente capítulo, la importancia trascendental que reviste el Instituto Mexicano del Seguro Social, razón por la cual - se pretende encontrar un concepto que abarque todas las características y peculiaridades que le son propias.

Sin embargo, resulta difícil lograrlo, en virtud de -- existir discrepancias en cuanto a determinados puntos, esto es, la mayoría de los autores se inclinan más a algunas características, según la tendencia que sigan, colocando en -

segundo plano a las demás y en ciertos casos hasta las ignoran por completo.

De tal manera, se considera pertinente citar la definición que elabora el Maestro Javier Moreno Padilla, en su libro titulado 'Implicaciones Tributarias de las Aportaciones al Seguro Social', por ser una de las más acertadas y -- que refiere: "El Seguro Social es el instrumento de la Seguridad Social, por medio del cual una institución Pública -- queda obligada a enterar a los derechohabientes que son económicamente débiles, prestaciones y subsidios, cuando se -- reunen los supuestos establecidos en la ley, a cambio de una cuota o prima que pagan los beneficiarios, la población en -- general y el Estado, o sólo alguno de estos" (26)

Se aprecia en la definición transcrita anteriormente, -- que aún cuando no resulta del todo precisa, abarca muchas de las particularidades que le son propias y que lo distinguen -- como ya se manifestó de los demás Organismos Públicos Descen -- tralizados, esto se argumenta, es con el fin único, de estar en posibilidad de prestar el Servicio Público que le encomen -- da el Estado.

Las características a las que me referí son las siguientes:

2. SERVICIO PUBLICO NACIONAL.- Existen diversidad de -- criterios respecto al concepto de Servicio Público Nacional,

(26) Moreno Padilla Javier. "Implicaciones Tributarias de -- las Aportaciones al Seguro Social" Tribunal Fiscal de -- la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Volúmen IV. Página 19.

así la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un principio elaboró una definición basándose en algunas de las ideas que prevalecían, la cual señala que "se entiende por Servicio Público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública.

Ahora bien, el Instituto Mexicano del Seguro Social, -- presta un servicio técnico que se traduce en los Seguros de Invalidez, de Vejez, de Vida, de Cesantía Involuntaria de Trabajo, de Enfermedades y Accidentes, Servicios de Guarderías, etc., de manera regular y continua, para la satisfacción de necesidades de la población, que se encuentra dentro de los supuestos establecidos en la ley.

Además es un Servicio Público Nacional, porque así lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el texto del artículo 123 fracción XXIX, al exponer: "...Es de utilidad pública la ley del Seguro Social, y...". Por último, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, -- pronunció tesis, enunciando las características del Servicio Público Nacional, en relación directa con el Instituto Mexicano del Seguro Social, la cual a continuación se transcribe:

SEGURO SOCIAL, FUNDAMENTO DE LAS CUOTAS DEL, EN LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION. COMO SERVICIO PUBLICO NACIONAL.- Si la fracción XXIX de la Constitución General considera la implantación del Seguro Social como un Servicio Público deben concurrir en su creación y funcionamiento las características generales de todo servicio público, es decir, la satisfacción ininterrumpida de las necesidades social

les que se trata de cubrir, uniforme y poco-onerosa, finalidades estas que obligan una -intervención especial del poder público quegarantice la realización eficaz de esos obje-tivos, y que haciendo uso de su potestad de-imperium, dicte las disposiciones que crea -necesarias obteniendo la supremacía del inte-res en la prestación de la necesidad de que-se trata de satisfacer con el servicio públi-co, en beneficio del núcleo que la padece, -por encima de los intereses de los particula-res, de tal manera que procure dejar fuera -del acuerdo de voluntades de los particula-res las condiciones en que se presten el ser-vicio haciendo derivar su obligatoriedad de-la ley que crea al servicio, en la ley del -Seguro Social, se dió el carácter de aporta-ciones fiscales a las cuotas que deben cu---brir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Soci-al, considerando cuotas a las contribuciones de derecho público de origen gremial o profe-sional a cargo del patrón, que ha a su fundam-ento en la prestación del trabajo y su apo-yo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna, y su ley reglamentaria."(27)

3. ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.- Para estar en po-sibilidad de afirmar sí efectivamente el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un Organismo Descentralizado, esto --es, que reúne todas las cualidades de estos, es indispensa-ble definir dicho vocablo.

Así pues, el maestro Rafael de Pina señala que debe ---entenderse por Descentralización "la actividad legislativa-dirigida a desprender del Estado determinadas funciones pa-ra entregarlas a organos autónomos" (28)

(27) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Reco-pilación 1917-1975. Actualización Administrativa. Tomo III Tesis 3916. Página 740.

(28) De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial - -Porrúa. México 1979. Página 184.

Por su parte, el Licenciado Jorge Olivera Toro manifiesta que "no es otra cosa sino el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra, con determinada autonomía e independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa". (29)

Ahora bien, adentrandonos más al estudio de este punto-- se hace notar que existen diversas clases de descentralización administrativa. De tal manera que León Duguit las divide en Descentralización Regional, Patrimonial, Funcional, y Concesión; para el Licenciado Gabino Fraga son por Región, Servicio y Colaboración, asimismo el autor Andrés Serra Rojas la clasifica en dos: Descentralización Territorial o Regional y de Servicio.

Optaré por adherirme a la clasificación elaborada por -- el maestro Gabino Fraga por ser la más adecuada a las necesidades de la época, y, así tenemos que la Descentralización Administrativa se divide en tres tipos, que son: Por Región, por Servicio y por Colaboración.

En este orden de ideas, la Descentralización Territorial o Regional, tiene su fundamento en una base geográfica que le permite delimitar su campo de acción en donde se va a presentar el servicio.

La Descentralización por Servicio (Instituto Mexicano -- del Seguro Social), es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea un Régimen Jurídico de una per-

(29) Olivera Toro Jorge. "Manual de Derecho Administrativo." 4a. Edición. Editorial Porrúa. Página 305.

sona de Derecho Público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

Los Organismos Descentralizados por Servicio se diferencian de la Descentralización por Región, en cuanto a la finalidad, que es la atención de ciertos y determinados Servicios Públicos.

Esta clase de Descentralización por Servicio tiene cinco elementos comunes, esto no quiere decir que todos los organismos que pertenecen a este grupo los deban tener íntegramente, estos elementos son los siguientes:

1. Prestan un servicio público técnico, se les suele denominar Organismos Públicos, y no de utilidad pública, puesto que pertenecen a particulares.

2. Poseen un ordenamiento que da vida a la empresa y regula a los funcionarios que prestan su servicio.

3. Las personas que son contratadas como empleadas de los referidos organismos son expertos en su mayoría.

4. La Administración Pública tiene facultades para revisar vigilar y controlar los actos que emiten.

5. Los funcionarios de estos organismos tienen responsabilidad tanto efectiva como activa.

La Descentralización por Servicio presenta ciertas ventajas, de las cuales destacan por su importancia las dos-

siguientes:

a) Hacen indispensable e independiente el servicio prestado.

b) Les permite tener autonomía y como consecuencia un patrimonio y personalidad propia.

La definición que me atrevo a formular, referida a este último tipo de Descentralización por Servicio es la facultad conferida por el Estado a un ente autónomo creado por la ley para otorgarle competencia en la administración de un Servicio Público específico, siendo el Régimen Central el vigilante de la legalidad de los actos que dicte.

A) Ley de la Administración Pública Federal.

Esta Ley tiene como finalidad establecer las bases de la organización de la Administración Pública Federal, y así la divide en dos clases:

1.- CENTRALIZADA: La cual se encuentra formada por La Presidencia de la República, Procuraduría General, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, a través de estos dos últimos citados se va a realizar el ejercicio de las atribuciones en el orden administrativo del Ejecutivo Federal.

También se establece que a las Secretarías de Estado les corresponde vigilar, controlar y organizar al sector paraestatal.

2. PARAESTATAL. Este sector se encuentra formado por Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Esta

tal (Mayoritaria y Minoritaria), Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Nacionales Auxiliares de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que la Administración Pública Federal Centralizada se efectuará por las entidades y dependencias mencionadas en primer término, las cuales forman parte integrante de la Federación, puesto que su intervención es directa.

Por lo que corresponde al Sector Paraestatal, estos son sólo auxiliares de la Administración Pública Federal, -- por lo que se refiere a la prestación de un servicio, pero es conveniente señalar que no forman parte integrante de la Federación, en virtud de ser entes autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, según se aprecia en el -- contenido del artículo 45 de la ley en estudio, al referir -- que los Organismos Públicos Descentralizados, son creados -- por el Honorable Congreso de la Unión o por el Poder Ejecutivo Federal, con personalidad y patrimonios que le son propios.

B) Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Como su mismo nombre lo expresa, el fin de esta ley es precisamente vigilar y controlar al Sector Paraestatal, pues este sector es sólo auxiliar del Gobierno respecto de la -- prestación de Servicios, como es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual es un Organismo Descentrali-

zado encargado de prestar al servicio de seguridad social a todos sus derechohabientes; el artículo 2o. de la ley que se comenta señala:

Art. 2o.- Para los fines de este capítulo, - son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, -- cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reunan los siguientes - requisitos:

- I. Que su patrimonio se constituya total o - parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones subsidios, concesiones o derechos que le aporten u otorgue el gobierno federal o - con el rendimiento de un impuesto especifi--co, y
- II. Que su objeto o fines sea la prestación - de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la -- Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad - social.

Por su parte, el artículo 22 de la misma ley prohíbe a los Organismos Descentralizados realizar trabajos o actividades ajenos a sus fines u objeto, y en el presente caso, - el ejercicio de la Facultad Económico Coactiva por parte -- del Instituto Mexicano del Seguro Social, viola el contenido de este precepto, pues el uso de la facultad no concuerda ni con el fin ni objeto del instituto por el que fue - - creado, y si desnaturaliza su esencia de organismo descen--tralizado y de la Facultad Económico Coactiva.

C) Ley del Seguro Social.

Por lo que se refiere a la Ley del Seguro Social, esta-  
lo regula como Organismo Descentralizado, por lo que resul-  
ta oportuno transcribir el texto del artículo 5o. que al --  
respecto expresa:

Art. 5o. La organización y administración  
del Seguro Social, en los términos consig-  
nados en esta ley, estara a cargo del or-  
ganismo descentralizado con personalidad-  
y patrimonio propios, denominado Institu-  
to Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un Organismo Descentralizado por Servicio, en virtud de que posee - - personalidad jurídica y patrimonio propio, no esta sujeto a los poderes que implica la relación jerárquica, los funcionarios actúan discrecionalmente cuando la ley lo permite, - tiene una función técnica específica, en la especie, la - - seguridad social.

Ahora bien, al ser el instituto un Organismo Descentralizado, debe tener las mismas facultades y limitaciones que los demás organismos de su categoría, que también prestan - un servicio público, y resulta ilógico que se le pretenda - elevar y equiparar, sus facultades a la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual es competente por mera- interpretación de la ley, el ejercer una de las más altas - manifestaciones de la soberanía del Estado, es decir, la -- Facultad Económico Coactiva, y en el supuesto que delegue - la facultad sólo es constitucional, cuando la otorga a funcionarios de la misma Secretaría.

#### 4. CARACTER OBLIGATORIO.

La obligatoriedad deriva de la ley que dió origen al servicio que nos ocupa, me refiero a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción XXIX del artículo 123, sin embargo, hay que hacer notar que para efectuar el cobro por medio de la Facultad Económico Coactiva, su carácter debe ser de crédito Fiscal, y entonces, su fundamento debe ser el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.

El carácter obligatorio del Régimen del Instituto de referencia, estriba fundamentalmente, en que si fuera voluntario no se estaría en posibilidad de garantizar la subsistencia del mismo, menos aún, la del servicio que presta.

Por esta razón es imprescindible exponer que el Régimen del Seguro Social se estableció con carácter obligatorio por regla general, y excepcionalmente voluntario.

La finalidad fundamental del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo constituye el régimen obligatorio, por ello, los servicios de solidaridad social se otorgan en la medida, que no se comprometa la estabilidad financiera del instituto.

#### 5. ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

Es oportuno precisar que esta característica se le confirió con el fin inmediato de garantizar una mayor seguridad en la prestación eficaz del Servicio Público Nacional que otorga a sus beneficiarios, sin embargo no resulta congruente con su naturaleza de Organismo Público Descentralizado como ha quedado señalado.

Por lo tanto, no hay que olvidar el hecho de que, aún -- cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social, debe contar con los medios económicos suficientes y prestar un servicio público, para el cual fue creado, ello no justifica de manera alguna, que goce del ejercicio de la Facultad Económico - Coactiva, cuya titularidad corresponde legalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como auxiliar directo -- del Ejecutivo Federal.

Amén de ello, legislador considero necesario dotarlo de imperio, argumentando que tal calidad de autoridad le permitiría continuidad y seguridad en el servicio que presta.

Así pues, el contenido de los artículos 240 fracciones - XII, XIII, 258 inciso E, 267, 268 y 271 de la ley del Seguro Social prevee y regula ciertas situaciones con respecto a -- la característica en estudio.

Esto es, el numeral 240 de las facultades del instituto mencionado, entre las cuales se distinguen por su importancia la de recaudar las cuotas, capitales constitutivos, accesorios y demás recursos del instituto, establecer los procedimientos para su cobro de conformidad con la ley del Seguro Social; el 258 inciso E, faculta a las Oficinas para cobros del Instituto, en la especie, a los jefes de ellas, para -- instaurar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, dentro del ámbito de su circunscripción territorial que las leyes les confiera, con motivo del cobro de los créditos que no le fueron cubiertos oportunamente.

Los demás numerales establecen que los créditos a favor-

del Instituto tendrán carácter fiscal, en consecuencia posee facultades para determinarlos, indicar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida cobrarlos y percibirlos y repito, practicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, mismo que facilita el cobro de las liquidaciones - que no se enteraron al instituto en la fecha de su exigibilidad.

Es lógico suponer que ésta característica despertó polémicas y gran interés, ya que se llegó a aseverar que la misma desnaturaliza los fines por los que fue creado el Instituto Mexicano del Seguro Social. Por consecuencia intervino -- la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al respecto en tesis Jurisprudenciales concluyó:

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SU CARACTER DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO NO MODIFICA SU NATURALEZA JURIDICA DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO.- La Circunstancia de que el artículo 135 de la ley anterior del Seguro Social (cuyo contenido normativo -- reproducen los artículos 267, 268, 271 de la vigente ley) otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal autónomo y que, como tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares así como para imponer a estos el acatamiento de sus disposiciones -- sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación, precisa para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, esta investido de carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han consignado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público -- obligatorio que le compete, en nada modifica su intrínseca naturaleza, estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia, y que -- por lo tanto, como entidad separada de la-

administración central " (30)

SEGURO SOCIAL. INSTITUTO MEXICANO DEL. SU CARACTER DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO, NO DESNATURALIZA SUS FINES.- No resulta válido argumentar que a través de las características de organismo fiscal autónomo que otorga al instituto Mexicano del Seguro Social, se desnaturalicen sus fines; muy por el contrario, con las facultades derivadas de tal carácter se garantiza una mayor seguridad en la prestación eficaz del Servicio Público, en forma ininterrumpida existe la necesidad de recabar los fondos que lo sustenten de una manera efectiva y rápida lo cual, se logra cuando el instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, hace la determinación de los créditos, percibe las cuotas exhibidas voluntariamente por los obligados o en su caso promueve el cobro por el medio económico coactivo" (31)

Se debe resaltar el hecho de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, posee una dualidad jurídica, ya que, por una parte, es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, esto significa que la relación existente se encuentra en un plano de igualdad entre los patrones, trabajadores e instituto; asimismo tiene carácter de autoridad fiscal, que lo coloca en un plano de superioridad con respecto a ellos.

Esta situación resulta inquietante y hasta cierto punto confusa, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social en determinados casos y según quedó plasmado en sus características, actúa como juez y parte a la vez. También hay que señalar que las controversias entre los asegurados o sus benefi-

(30) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917 - 1975. Actualización Administrativa. Tomo III. Tesis - - 3361. Página 378.

(31) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917 - 1975. Actualización Administrativa. Tomo III. Tesis - - 3917 Página 740.

... y el Instituto sobre las prestaciones que otorga la ley, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sin necesidad de agotar previamente el Recurso de inconformidad.

Por lo que respecta a la resolución que emite el Instituto en su calidad de autoridad, no tiene carácter definitivo, y puede ser impugnada por sus defectos ante la Autoridad que conforme a la ley competente, en este supuesto nos estamos refiriendo al Honorable Tribunal Fiscal de la Federación, ante el cual se promueve demanda de nulidad, escrito donde se exponen los motivos, por los cuales se considera que carece de validéz y legalidad la resolución recurrida.

#### 6. REGIMEN FISCAL ESPECIFICO.

Es la consecuencia lógica de las particularidades analizadas con antelación, su fundamento jurídico se aprecia en el contenido del artículo 243 de la ley del Seguro Social vigente, mismo que exime al Instituto, sus Dependencias y Servicios del pago de impuestos provenientes de la Federación, Estado Departamento del Distrito Federal o Municipios, por ser un Organismo Descentralizado encargado de prestar un Servicio Público Nacional.

Se dice que la finalidad de la jurisprudencia es interpretar los preceptos sobre los que existe controversia o ciertas dudas, la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que en mérito a la función que el Estado le encomendó al Instituto del Seguro Social, debe tener un

Régimen Fiscal diferente a los demás Organismos Descentrali-  
zados, y así expone:

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. GOZA DE UN REGIMEN FISCAL ESPECIFICO.- La creación -- del Instituto Mexicano del Seguro Social realiza la prevención contenida en el artículo - 123 fracción XXIX, de la Constitución Federal en el sentido de que la expedición de la ley del Seguro Social es de utilidad pública. Ahora bien, con la finalidad de hacer posible la existencia y funcionamiento de dicho Insti- tuto, el artículo 123 de su ley anterior (ar- tículo 243 de la vigente) lo exime de impues- tos." (32).

#### 7. PROTECCION A LA CLASE ECONOMICAMENTE DEBIL.

Este fué el motivo que orilló a nuestros revolucionarios a levantarse en armas y luchar, y, posteriormente lograr -- que esta necesidad se consagrara en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi- canos, misma que establecía claramente "protección y bienes- tar a los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros - sectores sociales y sus familias.

A manera de ejemplo, me permitiré transcribir un fragmen- to del Discurso pronunciado en la VII Reunión Interparlamen- taria de Norteamérica en Oaxtepec, Morelos, el día 12 de fe- brero de 1967, por el entonces Presidente Constitucional Se- ñor Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, el cuál era al siguiente- tenor:

" Nació el Seguro Social con una profunda raíz enterrada en los más viejos anhelos de nuestra clase trabajadora, cimentada en el esfuerzo --

(32) Actualización Administrativa. Compilación 1917-1965. -- Ediciones Mayo. Tomo III. Tesis 3358. Página 376.

heroico de quienes se levantaron primero contra la dictadura porfiriana y luego frente al sanguinario usurpador, para culminar, en los preceptos de la Constitución de 1917, su esfuerzo y su sacrificio, cristalizado en un magnífico cuerpo de leyes, que ha permitido a México, vivir y progresar, a hacer más cordiales y más amplias las relaciones de nuestra Nación con todas las naciones del mundo y centrar su atención en los más desvalidos en los más pobres, en los más débiles para atenderles con mayor eficacia, con mayor cariño, con mayor acervo de experiencia cada vez, la mano generosa de Madero y Carranza, a través de las Instituciones que ellos crearon y nos legaron a nosotros." (33)

#### 8. FINANCIAMIENTO Y ORGANIZACION.

El Instituto Mexicano del Seguro Social está integrado por cuatro Organos Principales, los cuales en orden a su importancia son los subsecuentes:

La Asamblea General.

El Consejo Técnico.

La Comisión de Vigilancia.

La Dirección General.

Los tres primeros órganos se encuentran constituidos en forma tripartita, esto es, representantes de la clase patronal, de la clase obrera, y de el Ejecutivo Federal y son precisamente los que administran en forma directa o indirecta según sea el órgano, al Instituto.

Sin embargo, no se debe olvidar que si el Instituto no contara con los recursos económicos necesarios, no podría cumplir con sus fines.

(33) Morones Prieto Ignacio. "Tesis Mexicanas de Seguridad Social". I.M.S.S. México 1970. Página 19.

Es por esta razón, que la mayor parte de sus recursos -- los obtiene a través del financiamiento que le proporciona-- los patrones, los trabajadores y el Estado.

Es menester señalar que la organización tripartita que - caracteriza al Instituto, ha demostrado ser sumamente efi--- ciente, tan es así, que no ha frenado su desarrollo, sino -- por el contrario, le permite extenderse cada día más, tam--- bién es fundado este tipo de organización, porque el Estado- es el que tiene mayor interes en que se protega a la clase - trabajadora, razón por la cual se le dió carácter obligato--- rio; el patrón a su vez, requiere de los servicios del traba- jador y necesita para que este le produzca de acuerdo a su - capacidad, asegurarlo en contra de los riesgos a que esta ex- puesto, finalmente, el trabajador no podría por sí mismo --- efectuar gastos sobre todas las prestaciones, subsidios y be- neficios que recibe del Instituto. Por lo tanto, estos tres sectores de la población, han formado un ente que proporcio- na seguridad económica, bienestar en cuanto a salud se refie- re, consecuentemente tranquilidad en el desarrollo de su vi- da.

D) SITUACION EN RELACION AL ESTADO COMO  
RECABADOR DE TRIBUTOS

1.- Carácter de Autoridad Fiscal. 2.- alcan- ce del artículo 271 de la Ley del Seguro So cial de 1981 y vigente.

1.- La situación que tiene el Instituto Mexicano del Se- guro Social respecto del Estado, como ya quedo precisado es-

de una "Autoridad Fiscal", esa calidad en un principio fué únicamente para determinar los créditos generados a su favor, fijarlos en cantidad líquida y percibirlos, posteriormente, fué el acceso a la Facultad Económico Coactiva.

Es indispensable agregar que se considera Autoridad aquella que puede emitir órdenes que afecten la esfera jurídica de los particulares, para ser Autoridad se le tuvo que haber otorgado con antelación la facultad de decisión, así como la de ejecución, aunque debe hacerse hincapié en el hecho en que se presentan situaciones en que la Autoridad sólo tiene acceso a una de las indicadas facultades, sin que esto afecte la validéz de sus actos.

El Presidente de la República Mexicana posee la potestad para determinar las actividades, limitaciones y facultades de las Dependencias y Entidades Administrativas ya sean Centralizadas o Paraestatales, pero no puede otorgar una facultad, que en primer término no se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en segundo es exclusiva del Estado, por así señalarlo nuestro más alto Tribunal de Justicia.

Al Instituto Mexicano del Seguro Social, se le pretende reconocer carácter de Autoridad Fiscal, en mérito a que se le confirió Facultad de Ejecución y la de determinar créditos, respecto a la primera es la posibilidad jurídica de poder instaurar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, en contra de los patrones que omiten el pago a que están obligados a enterar al Instituto.

Esta particularidad se encuentra contenida en el texto - del artículo 268 de la Ley del Seguro Social, en el mismo se destaca que las citadas liquidaciones tienen carácter fiscal.

2. Es conveniente subrayar que hasta el año de 1981, la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público por conducto de sus Oficinas Federales de Hacienda ejercían la Facultad Económico Coactiva, para hacer efectivas las liquidaciones a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, y, las cantidades-recaudadas se le entregaban íntegramente.

El precepto que regulaba esta relación era el 271 del -- Ordenamiento legal en cita, aplicado hasta el 31 de diciem-- bre de 1981, y, establecía lo subsecuente:

"ARTICULO 271. El Procedimiento Administrativo de Ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizara por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación. Dichas Oficinas procederan inmediatamente al requerimiento y cobro de los créditos, ajustándose a las bases señaladas por el Instituto. Obteniendo el pago, los Jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad entregaran al Instituto las sumas recaudadas."

Posteriormente, el Diario Oficial de la Federación publicó reforma al referido numeral, el 31 de diciembre de 1981, - la misma consistió en lo siguiente:

"ARTICULO 271. El Procedimiento Administrativo de Ejecución para el cobro de las cantidades que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicara por la Secretaría de Hacienta

da y Crédito Público, y por el propio Instituto a través de las Oficinas para Cobros -- del citado Instituto Mexicano del Seguro Social, aplicara el Procedimiento Administrativo de Ejecución, con sujeción a las normas -- del Código Fiscal de la Federación y demás -- disposiciones aplicables. Las propias Oficinas conoceran y resolveran los recursos previstos en el Código Fiscal de la federación, relativos al Procedimiento Administrativo de Ejecución que lleven a cabo."

En la exposición de motivos de la Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones en materia Fiscal, se expresa:

"Con el objeto de dotar al Instituto Mexicano del seguro social, de plena autonomía fiscal se propone reformar el artículo 271 de la -- ley del propio Instituto, " a fin de que ahora sea el citado organismo quien en forma directa lleve a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, sin perjuicio de que -- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda ejecutarlo conjunta o separadamente, -- de esta manera se desconcentra un gran número de requerimientos que estaba llevando a -- procedentes de créditos Fiscales" que adeudaban los patrones, para que de esta forma, -- con elementos materiales y humanos del Instituto se realice esta función y se concuya -- una etapa más de la reforma administrativa -- que se ha venido llevando a cabo."

Sin embargo, no se estudiara este punto, en virtud de -- ser materia de un capítulo posterior.

#### E) INTEGRACION DEL PATRIMONIO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

1.- Concepto de Patrimonio. 2.- Clasificación del Patrimonio del Instituto. 3.- Inembargabilidad de los bienes del instituto.

1. Para poder afirmar que el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con patrimonio, resulta necesario preci-

sar lo que debe entenderse por tál concepto. El Maestro Rafael de Pina manifiesta que la idea de patrimonio radica en "...suma de bienes y riquezas que pertenecen a una sola persona..."(34)

Hay otros tratadistas de las Ciencias Jurídicas que expresan que es el conjunto de Derechos y obligaciones que corresponden a un sólo titular.

2. Una vez expuesta la idea de Patrimonio, pasaré a señalar en que consisten esos derechos y Obligaciones a que se refiere la doctrina civilista, en relación con el Instituto Mexicano del seguro social. De esta manera, tenemos que los preceptos jurídicos que tratan esta cuestión, clasifican el Patrimonio del Instituto indicado, de la siguiente forma:

A) Recursos.

B) Inembargabilidad de bienes destinados a la prestación de sus servicios.

C) Inversión de Reservas.

En relación con los recursos con que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentran previstos en el -- contexto del artículo 242 de la ley del Instituto, que a la letra expresa textualmente:

\*Art. 242. Constituyen los recursos del Instituto:

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

(34) De Pina Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa. México 1979. Página 215.

- II. Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes.
- III. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se haga a su favor; y
- IV. Cualquiera otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos."

3. Con respecto a la inembargabilidad de los bienes destinados a la prestación de sus servicios, el artículo 244 de la Ley del Seguro social, denota, dado el carácter de las -- prestaciones que otorga el Instituto, en su segundo párrafo siguiente: "... los bienes del Instituto afectados a la - prestación directa de sus servicios serán inembargables."

Por lo que se refiere a la inversión de reservas, estas se encuentran reguladas en el Capítulo IV de la Ley en comen tario.

Finalmente, me permito agregar que dentro del patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social, se debe considerar su pasivo, es decir, las deudas contraídas por el mismo con otros sujetos jurídicos, ya sean de personas físicas o morales.

#### F) NATURALEZA JURIDICA DE LOS CREDITOS A FAVOR DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

- 1. Introducción. 2.- Derechos. 3. Impuestos.
- 4.- Teoría de la Parafiscalidad. 5. Contribuciones Especiales. 6.- Créditos Fiscales. --
- 7.- Aportaciones de Seguridad Social.

1. La Seguridad Social como se ha puesto de manifiesto - a través del desarrollo del presente capítulo, es uno de los fines fundamentales del Estado Contemporáneo, en México se -

creó al Instituto Mexicano del Seguro Social, para satisfacer las necesidades respecto a la Seguridad Social existentes.

El Instituto en comentario, tiene la obligación de prestar el servicio de Seguridad Social, lo cual hace a cambio de cierta cantidad en dinero, misma que es determinada conforme a métodos previstos en la ley en cita, a cargo de las personas que se encuentran en el supuesto legal.

Los créditos que se generan a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social han recibido diversas denominaciones como son: aportes, cuotas, montepíos, cotizaciones, exacciones parafiscales, contribuciones, etc., lo anterior se debe esencialmente al desconcierto que existe en atención a su Naturaleza Jurídica.

Es menester hacer fortísimo hincapié, que se suscitaron un sinúmero de controversias sobre el tema, esto obedece primordialmente, y, como acertadamente lo afirma el maestro Ramón Valdés Costa a "... la forma precipitada en que se desarrolló la seguridad social en estos últimos decenios, teniendo en cuenta fundamentalmente la urgente necesidad política de establecer medidas de protección a las clases trabajadoras y recurriendo en consecuencia a las fórmulas más variadas desde el punto de vista económico-financiero y político sin preocuparse mayormente de los aspectos formales" (35)

Además de que en nuestra Legislación Positiva no se ha -

(35) Valdés Costa Ramón. "Curso de Derecho Tributario". Tomo 1. Montevideo 1970. Página 383.

creado una figura que regule atinadamente a las cuotas del Seguro Social.

En este orden de ideas, comenzaré por exponer los diversos criterios que se han pronunciado sobre la Naturaleza Jurídica de los créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

2. La ley de Ingresos del Erario Federal de fecha 10., de enero de 1945, clasificó a las cuotas del Seguro Social dentro de la categoría de "Derechos", criterio que se reafirmó con tesis formulada por la Honorable Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación.

La tesis señalada, en lo conducente refiere: ...deben -- considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de -- ser pagos que se hacen, en razón de los servicios que presta el instituto..."

No es posible aceptar que ésta sea la Naturaleza Jurídica de las aportaciones de Seguridad Social, puesto que los -- derechos, son la prestación señalada en la ley y exigida por la administración activa, en pago de Servicios Públicos Administrativos particulares.

Además, los Derechos, se prestan a petición espontánea y no impuesta por la ley, en tanto que los Servicios de Seguridad Social que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social tienen carácter obligatorio, en virtud de que así lo prevee la ley, y por consecuencia, exceden a la voluntad, tanto de los patrones como de los trabajadores.

3. Posteriormente la ley de Ingresos de la Federación -- incluyó en el capítulo de Impuestos a las cuotas de Seguridad Social, a este pensar se adhirieron varios autores, entre los cuales citamos a Ernesto Flores Zavala.

El Maestro de referencia argumenta que deben considerarse como "... un verdadero impuesto porque fue establecido por el Estado, unilateralmente y con carácter obligatorio para todos los que se encuentren dentro de las hipótesis previstas por la Ley"

Se considera que tál afirmación resulta errónea, en virtud de que los Impuestos se caracterizan por ser una prestación, esto es, que a cambio de la cantidad de dinero que el particular entrega al Estado, por concepto del Impuesto, no recibe un beneficio concreto, es fijado unilateralmente, con carácter obligatorio y cuyo destino es el gasto público; las cuotas del Seguro Social son una contraprestación, los beneficios son inmediatos y cuantificables a favor de los particulares, y el destino de las aportaciones sociales es financiar únicamente el servicio que reciben.

4. Por otra parte, diversos autores se han empeñado en crear una nueva clasificación de ingresos denominada "Teoría de la Parafiscalidad" para determinar la Naturaleza Jurídica de las cuotas del Seguro Social.

Esta teoría se fundamenta en el hecho de que el acreedor de las prestaciones, no es el Estado, por lo tanto, los ingresos obtenidos están afectados de un modo concreto a un -- destino específico (que se traduce en la satisfacción del --

Servicio Público) y finalmente son recaudadas por organismos distintos a los fiscales, es decir, son prestaciones a favor de entidades que no integran la Estructura Estatal.

En éste sentido cabe indicar que esta nueva teoría es -- fundada, sin embargo, resulta que no se le ha dado la importancia que realmente tiene, debido a que aún no es aceptada plenamente por los estudiosos del Derecho.

5. También surgió la idea de nombrar a las aportaciones del Seguro Social "Contribuciones Especiales".

Ahora bien, para estar en posibilidad de afirmar si efectivamente pertenecen a esta clase, es imprescindible definir el concepto en cuestión.

El Modelo del Código Tributario para América Latina en su artículo 17 las define de esta manera:

"ARTICULO 17. Tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debē tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación."

El maestro Ramón Valdés Costa agrega que "Con respecto a la denominación se aplica al calificativo de especiales "por que en varios países de América Latina se emplea la palabra ' contribución' en un sentido genérico equivalente a tributo o gravamen...". En cuanto a las contribuciones de Seguridad Social se admite la posibilidad teórica de que constituya -- " una cuarta categoría de tributos" (36) Las tres categorías (36) Valdés Costa Ramón. "Curso de Derecho Tributario". Tomo I. Montevideo 1970. Página 356.

a las que se refiere el autor citado son, Impuestos, Dere--  
chos y Aprovechamientos.

El autor en cita sostiene que las aportaciones de Seguri-  
dad Social, son una contribución especial, sin embargo admi-  
te que tal concepto aún no es generalmente aceptado, pues --  
manifiesta al respecto que las cuotas en cuestión deben in--  
cluirse dentro de las Contribuciones Especiales, en virtud -  
de que participan de sus características, asimismo refiere -  
que no es procedente en ningún momento que se pretenda apli-  
car la Teoría de la Parafiscalidad, porque con ello se inten-  
ta crear una nueva categoría, distinta a las ya establecidas  
siendo innecesaria tal situación.

Afirma el maestro de referencia que las aportaciones de-  
Seguridad contienen todos los elementos de los tributos, sal-  
vo el destino que tienen, esto es, son prestaciones en favor  
de Entidades Paraestatales, razón por la cual se deben in---  
cluir dentro de la Contribución Especial y junto a la Contri-  
bución Especial de Obras Públicas.

6. El artículo 267 de la ley del Seguro Social, señala:-  
"...El pago de las cuotas, recargos y los capitales constitu-  
tivos tienen el carácter fiscal."

La razón de ser de que el legislador les haya atribuido-  
el carácter de fiscal a los créditos en favor del Instituto,  
radica en el hecho de lo dilatorio y antieconómico que resul-  
taba al mismo tramitar ante los tribunales los títulos Ejecu-  
tivos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas --  
Jurisprudencias señala el carácter que tiene el Instituto, -  
así como los créditos a su favor, y así tenemos los siguien-  
tes criterios:

"ARTICULOS 267 y 268. El legislador ordina-  
rio en el artículo 135 de la Ley del Seguro  
Social, dió el carácter de aportaciones a -  
las cuotas que deben cubrir los patrones --  
como parte de los recursos destinados al --  
sostenimiento del Seguro Social, considerán-  
dolas 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 --  
cuotas exigidas a los patrones para el pago  
del servicio público del Seguro Social que-  
dan comprendidas dentro de los tributos --  
que impone el Estado a los particulares --  
con fines parafiscales, con carácter obliga-  
torio, para un objetivo concreto de una per-  
sona jurídica que tiene a su cargo la pres-  
tación de un servicio público en administra-  
ción 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 Segu-  
ro Social sea de carácter civil derivadas -  
del acuerdo de voluntades, sino que su impo-  
sición deriva de la Ley!" (37)

"ARTICULO 267. El Legislador Ordinario en -  
el artículo 135 de la Ley del Seguro Social  
dió el carácter de aportaciones fiscales a-  
las cuotas que deben cubrir los patrones co-  
mo parte de los recursos destinados al sos-  
tenimiento del Seguro Social, considerándo-  
las como contribuciones de Derecho Público-  
de origen gremial o profesional. Desde el -  
punto de vista jurídico, económico o de cla-  
se social pueden estimarse como un cumpli-  
miento de prestación del patrón en bien del

(37) Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación. México 1971. Pleno. Página 329.

trabajador constituyéndolo un salario solidario o socializado que halla su fundamento en la prestación de trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Carta Magna y su Ley reglamentaria. De tal manera, las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social quedan comprendidas dentro de los Tributos que impone el Estado a las partes con fines fiscales, y con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica, distinta del Estado encargado de la prestación de un servicio público". (38)

7. Actualmente la postura que adopta la Legislación Positiva Mexicana respecto a la Naturaleza Jurídica de las Cuotas Obrero Patronales del Seguro Social, el Código Fiscal de la Federación nos expresa:

"ARTICULO 2. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos, los que se definen de la siguiente manera:

I. ...

II. Aportaciones de Seguridad Social son -- las contribuciones establecidas en la ley a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado, en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de Seguridad Social o a las personas que se benefician en forma especial por servicio de Seguridad Social proporcionados por el mismo Estado".

Asimismo es conveniente citar el párrafo quinto del artículo en cuestión por ser este de indudable importancia:

"Cuando sean organismos descentralizados quienes proporcionen la Seguridad Social

(38) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1972 Jurisprudencia del Pleno. Página 263.

a que se refiere la fracción II. De este artículo o presten los servicios señalados en la fracción III del mismo, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de Seguridad Social o de derechos respectivamente."

De lo anterior se aprecia que en nuestro Derecho Positivo, aún cuando existieron discrepancias respecto a la Naturaleza Jurídica de los Créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, generados por la presentación del Servicio, el Código Fiscal de la Federación los incluye dentro de las contribuciones y añade que "... tendrán la naturaleza de aportaciones de Seguridad Social."

CAPITULO III  
FACULTAD ECONOMICO COACTIVA DEL INSTITUTO  
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

A) ORGANISMOS QUE EJERCEN LA FACULTAD ECONOMICO COACTIVA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

1.- Introducción. 2. Organización Administrativa relativa al Cobro de Créditos del Seguro Social hasta antes de la reforma al artículo 271 de la ley del Seguro Social. 3. Organización Administrativa actual. 4. Facultades de las Oficinas para Cobros del Seguro Social.

1. Introducción. Dentro de la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, pueden emanar del mismo, actos administrativos, los cuáles afecten la esfera jurídica de los particulares, o bien, sus intereses patrimoniales.

Tales actos deben ser puestos en conocimiento de los particulares; es decir, notificárselos para que éstos a su vez se encuentren en la posibilidad material, ya sea de cumplirlos, o bien, de impugnarlos, para el caso de que se encuentren fuera de los lineamientos legales que marca nuestro sistema jurídico.

El acto jurídico al cual nos hemos venido refiriendo puede ser cumplido en forma espontánea por el particular, esto es, el administrado efectúa voluntariamente la exigencia de la Administración Pública, pero puede suceder también que el afectado no cumpla el acto ni lo impugne.

En tal virtud, el Organó Administrativo para estar en --

posibilidad de hacer cumplir sus requerimientos, debe contar con la coacción suficiente para que se cumplan con tales exigencias, ejerciendo la Facultad Económico Coactiva o Ejecución Forzosa; tal facultad se traduce en la posibilidad jurídica con que cuenta un órgano de la Administración Pública - Federal, de ejecutar forzosamente, aún en contra de la voluntad del obligado, lo que en un acto este ordenado, en el caso particular el pago de un crédito fiscal.

Ahora bien, según la ley del Seguro Social en su artículo 271, el Procedimiento Administrativo de Ejecución (Facultad Económico Coactiva) de las liquidaciones (créditos a favor del Instituto) que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto se realizara por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de Oficinas para Cobros del citado organismo con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación. -- Dichas Oficinas procederán inmediatamente al requerimiento y cobro de los créditos ajustándose a las bases señaladas por el Instituto.

Del artículo en cita se desprende que una vez determinado un crédito a favor del Instituto, éste debe ser comunicado al patrón para que efectúe el pago correspondiente o agote el trámite administrativo de aclaración, o bien, se informe; una vez transcurrido el término para realizar los actos indicados, sin que haya sido cubierto o garantizado el crédito, la Oficina para Cobros del Seguro Social que corres-

ponda procedera ajustándose a los lineamientos establecidos por el Código Fiscal de la Federación, a obtener el pago de lo debido.

Consecuentemente tenemos que el órgano (por disposición de la Ley del Seguro Social), encargado de Ejercer la Facultad Económico Coactiva son las Oficinas para Cobros del Seguro Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque en la práctica, quién en realidad aplica el Procedimiento de Ejecución para cobrar las liquidaciones de Seguridad Social es el organismo citado en primer término, desde que el Consejo Técnico dictó el Acuerdo Número 684 del 14 de abril de 1982.

2. Inicialmente, en el Valle de México, se contaba con una Oficina Federal de Hacienda para Cobros del Seguro la cual era conocida como "Oficina Federal de Hacienda Número 21", pero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (de la cual dependía directamente) tomando en consideración que el Instituto Mexicano del Seguro Social estableció a partir del 3 de abril de 1978, Agencia Administrativa número 10, 11, y 12 en el Distrito Federal, modificando de esta manera el perímetro de influencia de las otras Agencias Administrativas números 3, 4, 5, 6, 7, 8 las cuales fueron establecidas con antelación, precisamente para mejorar los servicios de emisión y control de liquidaciones, ordenó se instalaran nuevas Oficinas Federales de Hacienda, para que en relación con las Agencias Administrativas del Seguro Social se agiliza el cobro de los créditos fiscales.

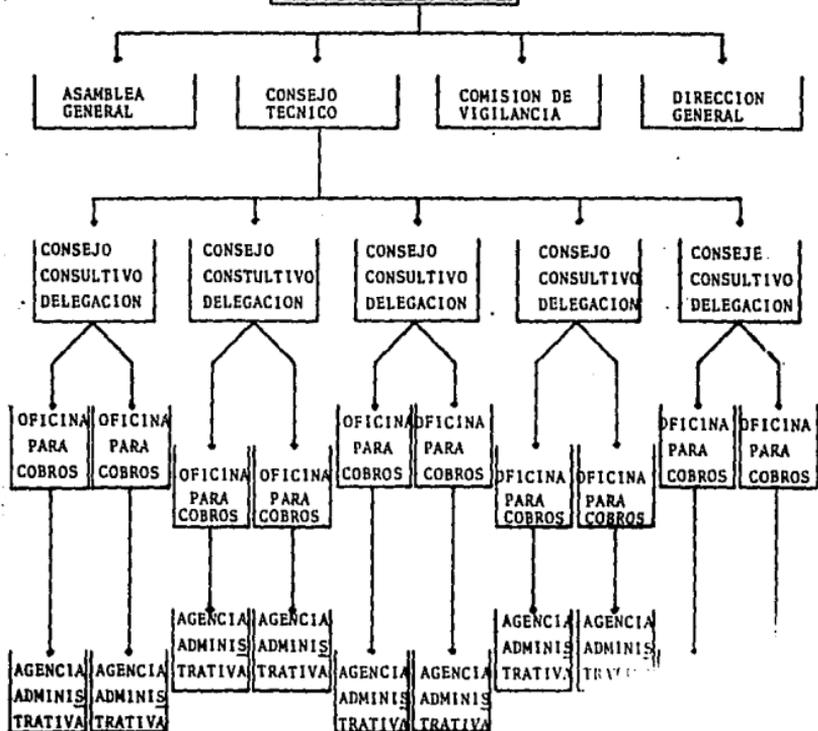
Puesto que, como quedó expresado en líneas anteriores - el cobro de las liquidaciones producidas por el Instituto - que no hubieran sido cubiertas directamente a las Agencias-Administrativas, se efectuaban los pagos a las Oficinas Federales de Hacienda para Cobros del Seguro Social 2MD (zona metropolitana), que corresponda a cada una de las Agencias-Administrativas, es decir, de acuerdo con el perímetro que abarque cada una de las Agencias Administrativas, le tocaría Oficina Federal de Hacienda, dejando de existir la Oficina Federal de Hacienda número 21.

Así mismo, cada Estado y Municipio de la República Mexicana, contaba con una Oficina Federal de Hacienda para Cobro del Seguro Social.

3. La anterior organización estuvo vigente hasta 1981, - en mérito a Decreto del 30 de diciembre de 1981, por virtud del cual se modificó el contenido del artículo 271 de la -- ley del Seguro Social, en el sentido de facultar al Instituto Mexicano del Seguro Social para instaurar el Procedimiento Administrativo de Ejecución en contra de los patrones -- morosos que no cumplieran en el término establecido en la - ley con su obligación, por conducto de las Oficinas creadas para tal fin, En virtud del Decreto antes referido, las Oficinas Federales de Hacienda para Cobros del Seguro Social - 2MD (zona metropolitana) dejan de tener intervención en la cobranza de los créditos Fiscales del Instituto, por consecuencia se establecen dependencias denominadas "Oficinas para Cobros del Seguro Social", creadas con los recursos materia

ORGANIZACION ACTUAL DEL INSTITUTO POR LO QUE  
REFIERE AL COBRO DE SU CREDITO.

IMSS



les y humanos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

4. Las Oficinas Federales de Hacienda para Cobros del Seguro Social de la Zona Metropolitana desaparecen y en su lugar se crean las Oficinas para Cobros del Seguro Social, dependientes directamente del Instituto.

Las Oficinas para Cobros del Seguro Social, en su carácter de Autoridades Ejecutoras, realizan todos los actos procesales correspondientes al Procedimiento Administrativo de Ejecución, con apego al Código Fiscal de la Federación; en su Capítulo III Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta, es decir, del Artículo 145 al 196, el Reglamento del Citado Código en el Capítulo IV, Sección Primera, Segunda y Tercera, Artículos 60 al 76 así como al Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria a la Ley del Seguro Social, para obtener el pago de las cuotas obreros patronales, capitales constitutivos, que se hallan generados con motivo de la aplicación de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

**B) FORMA DE DETERMINAR LOS CREDITOS A FAVOR DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

1. Introducción.
2. Cédula de Liquidación de Cuotas Obrero Patronales.
3. Cédula de Diferencias de Cuotas Obrero Patronales.
4. Capitales Constitutivos.

1. Los créditos a favor del Instituto en cuestión, se pueden determinar por tres causas distintas, es decir, Cédulas de Liquidación, Cédulas de Diferencia y Capitales Constitutivos.

Los créditos de Seguridad Social son determinados en --- su mayoría en base a los movimientos de afiliación de trabajadores, efectuados por los patrones sujetos al Régimen Obligatorio, pues de conformidad con el artículo 10. del Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la Afiliación de Patrones y Trabajadores, es obligación de los patrones inscribirse e inscribir a sus trabajadores.

Hay que destacar el hecho que suele suceder que algunos patrones no cumplen con la obligación señalada, entonces el Instituto Mexicano del Seguro Social realizará visitas domiciliarias mediante las cuales procedera a afiliar a los trabajadores que no lo estuvieran y si sufrieron accidentes a determinar los Capitales Constitutivos.

2. La función principal de las Cédulas de Liquidación en el pago de Cuotas obrero-patronales, consiste en hacer del conocimiento del Patrón la cantidad que debieron cubrir al Instituto, por concepto de la afiliación que efectúe respecto de los trabajadores a su servicio, que aún cuando inscritos y dados de alta en el Instituto Mexicano del Seguro Social, no pagó las cuotas correspondientes dentro del plazo concedido por la ley.

Estos documentos deben contener los datos suficientes -- de identificación de los trabajadores por los cuales se cobra precisar las semanas de cotización, la percepción base de cotización, indicar en que plazo se debe realizar el pago, que no efectuado dicho pago el Instituto Mexicano del Seguro Social debe proceder a emitir la liquidación correspondiente.

Respecto a los formatos que actualmente utiliza el Instituto, cabe agregar que son totalmente inadecuados para formular las liquidaciones, en mérito a que en la parte correspondiente a los fundamentos legales, tan sólo se menciona el cómo, el poque y cuando, pero en ningún momento se efectúa la relación entre los motivos y los fundamentos legales de la emisión de las Cédulas y demás créditos que percibe, y este es un requisito constitucional.

Por otra parte, este documento se emite cada dos meses - el artículo 27 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones al Régimen del Seguro Social, señala con precisión la fecha exacta en la que se hacen exigibles las Cuotas Obrero Patronales, además de que durante cada año el Instituto elabora folletos mediante los cuales facilitan el pago, a continuación detalló el cuadro elaborado para el año 1986.

#### INICIO Y TERMINO DE LOS BIMESTRES 1986

PERIODO DE COTIZACION	FECHA DE INICIACION Y TERMINACION		NUMERO DE DIAS EN EL BIMESTRE.
	DEL	AL	
1o.	4 enero 1986	26 febrero 1986	56
2o.	1 marzo 1986	2 mayo 1986	63
3o.	3 mayo 1986	27 junio 1986	56
4o.	28 junio 1986	29 agosto 1986	63
5o.	30 agosto 1986	31 octubre 1986	63
6o.	1 noviem bre. 1986	2 enero 1987	63

PERIODOS PARA EL PAGO SIN RECARGOS

PERIODO DE COTIZACION	DEL ENTERO PROVISIONAL	DEL SALDO DE LAS CUOTAS BIMESTRALES
1o.	1o. al 17 de feb. 86	1o. al 17 de mar. 86
2o.	1o. al 15 de abr. 86	1o. al 15 de may. 86
3o.	1o. al 16 de jun. 86	1o. al 15 de jul. 86
4o.	1o. al 15 de agos.86	1o. al 17 de sept.86
5o.	1o. al 15 de oct. 86	1o. al 17 de nov. 86
6o.	1o. al 15 de dic. 86	1o. al 15 de ene. 86

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo, de la ley del Seguro Social Vigente y el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año, los patrones y demás sujetos obligados deberán efectuar enteros provisionales a cuenta de las cuotas bimestrales. El entero provisional de que se trate, será el equivalente al cincuenta por ciento del monto de las cuotas obrero patronales generadas durante el bimestre inmediato, tratándose de iniciación de actividades, la obligación de cubrir los enteros provisionales se diferirá al bimestre siguiente a aquél dentro del cual se haya dado dicho supuesto.

Es indispensable que los documentos que contengan las liquidaciones de Cuotas Obrero-Patronales estén debidamente calculadas, en base a los porcentajes establecidos, el calendario de Cotización anual.

A continuación me permitiré exponer detalladamente un ejemplo de calculo de cotización al Instituto Mexicano del Seguro Social, por los distintos tipos de seguros que prevee la ley de la Materia y sus Reglamentos, en la foja que sigue nuestro el Calendario de Cotización para 1986, y, en seguida se apreciaran los porcentajes aplicables.

PORCENTAJES DE APLICACION A LA PERCEPCION  
BASE DE COTIZACION, PARA EL CALCULO  
DE LAS CUOTAS BIMESTRALES

ENFERMEDADES Y MATERINIDAD			RAMAS DE SEGURO			TOTAL		
DEL PATRON	DEL ASEGURADO	CUOTA OBRERO PATRONAL	DEL PATRON	DEL ASEGURADO	CUOTA OBRERO PATRONAL	PATRON	ASEGURADO	SUMA
5.625	2.250	7.875	3.750	1.500	5.250	9.375	3.750	13.125

El caso práctico consiste en determinar la cantidad que deberá cubrir en el Segundo Bimestre de 1986 al Instituto - un Patrón que tiene laborando un trabajador que percibe el Salario Mínimo Diario de \$ 1,650.00

Para efectos del Seguro Social, el Salario Intergrado - se obtiene sumando el salario base más prestaciones:

$$\begin{aligned} \text{S.B. } & \$ 1,650.00 + \$ 67.80 \text{ (15 días aguinaldo anual)} \\ & \$ 6.68 \text{ ( 6 días vacaciones anual)} = \$ 1,724.58 \end{aligned}$$

SALARIO INTEGRADO: \$ 1,724.58

8 semanas

1. bimestre

56 días

S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V
enero							4	5	6	7	8	9	10
							<input type="checkbox"/>						
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
<input type="checkbox"/>													
25	26	27	28	29	30	31							
<input type="checkbox"/>													
febrero							1	2	3	4	5	6	7
							<input type="checkbox"/>						
8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
<input type="checkbox"/>													
22	23	24	25	26	27	28							
<input type="checkbox"/>													

9 semanas

2. bimestre

63 días

D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S
marzo							1	2	3	4	5	6	7
							<input type="checkbox"/>						
8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
<input type="checkbox"/>													
22	23	24	25	26	27	28	29	30	31				
<input type="checkbox"/>													
abril										1	2	3	4
										<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
<input type="checkbox"/>													
19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30		
<input type="checkbox"/>													
mayo											1	2	
											<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	



Periodo para el pago oportuno del entero provisional

8 semanas 3. bimestre 56 días

S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	
							mayo							
							4	5	6	7	8	9	10	
							<input type="checkbox"/>							
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
<input type="checkbox"/>														
25	26	27	28	29	30	31								
<input type="checkbox"/>														
							junio							
							1	2	3	4	5	6		
							<input type="checkbox"/>							
7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
<input type="checkbox"/>														
21	22	23	24	25	26	27								
<input type="checkbox"/>														

8 semanas 4. bimestre 56 días

S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	
28 29 30			junio											
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>												
julio			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
			<input type="checkbox"/>											
12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
<input type="checkbox"/>														
26	27	28	29	30	31									
<input type="checkbox"/>														
							agosto							
							1	2	3	4	5	6	7	8
							<input type="checkbox"/>							
9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
<input type="checkbox"/>														
23	24	25	26	27	28	29								
<input type="checkbox"/>														



Período para el pago oportuno del saldo de las cuotas bim.

9 semanas

5. bimestre

63 días

S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V
30	31	agosto											
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>												
sep.		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<input type="checkbox"/>													
13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
<input type="checkbox"/>													
27	28	29	30										
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
octubre				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="checkbox"/>													
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
<input type="checkbox"/>													
25	26	27	28	29	30	31							
<input type="checkbox"/>													

9 semanas

6. bimestre

63 días

S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V
noviembre							1	2	3	4	5	6	7
<input type="checkbox"/>													
8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
<input type="checkbox"/>													
22	23	24	25	26	27	28	29	30					
<input type="checkbox"/>													
diciembre								1	2	3	4	5	
<input type="checkbox"/>													
6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
<input type="checkbox"/>													
20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31		
<input type="checkbox"/>													
enero											1	2	
<input type="checkbox"/>													

 Alta, reingreso o modificación de salario (nuevo salario).

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD:

importe de la percepción semanal	X 7.875%	=	cuota se	numero de semanas
			manal.	del bimestre.
1,724.58	X 7	X 7.875%	= \$ 950.67	X 9 = \$ 8,556.00

SEGURO DE VEJEZ, INVALIDEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE

importe de la percepción semanal	X 5.250	=	Cuota se	numero de semanas
			manal	del bimestre
1,724.58	X 7	X 5.250	= 633.78	X 9 = \$ 5,704.00

RIESGO DE TRABAJO : Se calculará aplicando a la cuota bimestral del seguro de invalidez la primera que corresponda a la clase y grado de riesgo que el Instituto haya designado.

Se aplica en este caso el 50% del importe determinado como pago para el Seguro de Invalidez, vejez, cesantía y muerte.

\$ 5,704.00 x 50% = \$ 2,852.00

SEGURO DE GUARDERIAS: Se determinará aplicando la prima del 1% que establece el artículo 191 de la ley del Seguro Social, a la cantidad que por salario en efectivo se pague a los trabajadores por concepto de salario diario.

\$ 1,650.00 X 7 X 1% X 9 = \$ 1,039.50

TOTAL A PAGAR EN EL 2o. BIMESTRE 86

\$ 18,151.00

3. Estas Cédulas vienen a complementar las liquidaciones tratadas en el inciso anterior, y pueden formularse por las siguientes consideraciones:

1. Por omisión de trabajadores.

2. Haber manifestado un salario diferente al percibido por el o los trabajadores.

Respecto a las formalidades que contienen, resultan ser las mismas que las Cédulas de Liquidación, es decir, exponer con precisión el razonamiento lógico-jurídico que exige la ley, esto es, la causas, razones inmediatas o mediatas - que originan el cobro y adecuándolas a las hipótesis previstas por la ley.

4. También se presenta el caso de algún trabajador no afiliado o dado de baja ante el mencionado Instituto, pero que siga laborando para el mismo patrón, sufra algún accidente en el desempeño de sus funciones dentro de la empresa y el Instituto realice todos los gastos necesarios para proporcionarle su curación, es entonces, cuando nos encontramos con la figura jurídica llamada Financiamiento de un Capital Constitutivo fincado en contra del patrón, el cual no es otra cosa que el pago que debe efectuar el patrón al Instituto por los gastos efectuados por este último. Los Capitales Constitutivos, como ya se indicó, son créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo tanto, tienen carácter fiscal.

C) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.  
1. Introducción. 2 Actos de Iniciación. A) --  
Requerimiento de pago. 3. Actos de Desarrollo. A) Embargo. a) Sujetos. b) Objeto. c) --  
lugar. d) Tiempo. e) Notificación del embargo. B) Avalúo de Bienes. C) Enajenación Forzosa. a) Casos en que procede. b) Subasta Pública. c) Almonedas. d) Venta Indirecta. e) Adjudicación Forzosa. Forzosa. 4. Actos de Conclusión. 5. Impugnación de los Actos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución se realiza a través de los actos procesales llevados a cabo por las Autoridades Ejecutoras en Ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva, que les confiere la ley, con apego a las formalidades establecidas por el Código Fiscal de la Federación, - así como por el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

Los actos procesales que se llevan a cabo en el Procedimiento Administrativo de Ejecución, serán devididos para su estudio en tres, los cuales son: Actos de Iniciación, Actos de Desarrollo y Actos de Conclusión.

Existen unos actos preparatorios que propiamente no son parte del Procedimientos de Ejecución, pero son requisitos para que se pueda iniciar respecto a los créditos a favor - del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Estos actos preparatorios se pueden resumir en dos:

1) El patrón esta obligado a cubrir al Instituto las -- cuotas por los trabajadores a su servicio, bimestralmente - y en forma voluntaria.

Cuando el Instituto de referencia advierte error u omisión en relación al importe enterado al Seguro Social, lo hace del conocimiento del patrón, concediéndole un plazo de quince días hábiles para que presente las aclaraciones pertinentes o efectúe el pago, pasado este tiempo, el Instituto girara una liquidación, concediendo un nuevo plazo de 20 días calendario para que cubra las cuotas o impugne su contenido, Artículo 20 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social, el pago se debe realizar ante las Agencias Administrativas del Instituto.

En el supuesto de que dichas Agencias no reciben el pago en el término indicado, procederan a remitir que contengan el crédito a las Oficinas para Cobros del Seguro Social, para que lo obtengan por la vía forzosa.

2) Los Jefes de las Oficinas para Cobros deben requerir de pago en cualquier momento después de que es exigible, pero, primeramente proceden a examinar si efectivamente ha transcurrido el término fijado para el pago voluntario, si así es, lo registran y forman expediente, con el objeto de turnarlo al Grupo de Ejecución designado para que obtengan el crédito debido.

2. La Oficina Recaudadora, basándose en las hipótesis previstas por el Código Fiscal de la Federación y al recibir los créditos fiscales por parte de la Agencia Administrativa formulará por escrito la orden de iniciación del proceso, esto es, el Requerimiento de pago, designado al ejecutor que deba efectuarlo, de acuerdo con el contenido del artículo 151 del Código Tributario, que señala: Las - - - -

Autoridades Fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal-exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán-de pago al deudor y ..."

A) El Requerimiento de Pago que realiza el grupo de ejecución deberá contener la indentificación del crédito fiscal el monto del mismo, sus accesorios legales, plazo para cubrirlo, el cuál por regla general se efectúa inmediatamente y por excepción tratándose de prórroga vencida, autorización para pagar en parcialidades o error aritmético, el pago debe efectuarse dentro de los seis días siguientes en que surta efectos la notificación del Requerimiento de Pago.

Las formalidades que se deben agotar para practicar la diligencia de Requerimiento de Pago o notificación del adeudo será con apego a los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación.

"Artículo 134.- Las notificaciones de los actos administrativos se harán:  
I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos..."

El Requerimiento de pago se notificara personalmente en el último domicilio que la persona requerida haya señalado ante las Autoridades Fiscales, en este caso, el expresado al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se entenderá con el deudor del crédito o su representante legal, a falta de ambos, el notificador debe dejar citatorio con la persona que lo atienda, para que se le espere a una hora fija del día siguiente o para que acuda dentro del-

plazo de seis días a la Oficina Ejecutora, según sea el caso.

Si la persona a quien se citó no estuviera presente el día citado, la diligencia se practicara por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio, dejando constancia por escrito de todo lo actuado y sucedido, además de proporcionar a la persona que lo atendió, copia del acto administrativo que se notifica; copia del acta de notificación.

3. Comienzan con el embargo y terminan con la enajenación o adjudicación forzosa de los bienes materia del embargo.

#### A) EMBARGO.

Antes de emprender el estudio de este inciso, es preciso hacer notar que no significa lo mismo en Embargo que aquí se va a analizar y el Embargo Precautorio que prevee el Código Fiscal de la Federación.

Así tenemos que el Embargo Precautorio consiste en el aseguramiento de bienes en los casos que señale la Ley, cuando la Autoridad considera que existe peligro de que el obligado se ausente, enajene, oculte sus bienes, o realice cualquier obra tendiente a evadir su cumplimiento, aún cuando el crédito no sea exigible o este determinado. En este caso, se concede a la autoridad el término de un año para que emita la resolución, si no lo hace se levanta el Embargo Precautorio. si determina créditos, el Embargo se convierte en definitivo y aquí si se aplica el Procedimiento Administrativo de Ejecución, y el Embargo o extracción de bienes.

El embargo es el acto procesal consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la Ejecución - Forzosa, propiedad del deudor y cuyo contenido es también -- una intimidación al deudor para que se abstenga de realizar cualquier maniobra tendiente a sustraer los bienes embarga-- dos o sus frutos.

a) Autores de otros países coinciden en señalar respecto a los sujetos que intervienen en el Embargo que son: El Eje- cutante lo ocupa el propio Estado, la parte ejecutada en un- sujeto cuyos bienes se someten al embargo, y, finalmente un- tercero en favor del cual se depositan los bienes.

Respecto al tercero señalado en último término, recibe - el nombre de Depositario, el cual puede ser nombrado por la- Oficina Ejecutora, por el propio ejecutor en la diligencia - pudiendo recaer el nombramiento en el ejecutado.

Es Depositario cuando se refiere a bienes muebles, pero- cuando se embargan negociaciones el depositario designado -- tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja, con - el fin de recaudar las cantidades de la negociación y reci- bir un porcentaje autorizado para la Oficina Recaudadora.

En el supuesto de que no existiera cantidad alguna, se-- remueve al interventor con cargo a la caja y en su lugar se- designa a un Depositario Interventor Administrador con facul- tades tan amplias como las que corresponden a la administra- ción de la sociedad y plenos poderes para ejercer actos de - dominio y de administración, para pleitos y cobranzas, otor-

gar o suscribir títulos de crédito, el nombramiento de este depositario se debe inscribir en el Registro Público.

El Código Fiscal de la Federación regula los aspectos concernientes a la figura del Depositario, en mérito a que la función que realiza es de gran importancia.

Los Jefes de las Oficinas para Cobros tienen la facultad discrecional bajo su responsabilidad de nombrar y remover a los Depositarios, por lo regular, tratándose de bienes muebles el criterio que se sigue es de extraer los bienes y depositarlos en las bodegas autorizadas para su guarda, entonces el nombramiento de Depositario recae en la propia Oficina Ejecutora, tratándose de bienes raíces o empresas, se nombra Administradores o Interventores respectivamente.

Ya sea que el Depositario fuere Administrador (bienes raíces) o Interventor (negociaciones), desempeñaran sus funciones dentro de las normas jurídicas en vigor, teniendo en particular las siguientes obligaciones:

1. Garantizar su manejo a satisfacción de la Oficina Recaudadora.

2. Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios de los bienes embargados o los resultados netos de las negociaciones embargadas y entregar su importe en la caja de la Oficina correspondiente diariamente o a medida que se efectue la recaudación.

3. Rendir cuentas mensuales comprobadas a la Oficina Ejecutora.

4. El depositario interventor que tuviera conocimiento de irregularidades en el manejo de las negociaciones sujetas a embargo, de operaciones que pongan en peligro los intereses del Fisco Federal, dictará las medidas provisionales urgentes que estime necesarias para proteger dichos intereses y dará cuenta a la Oficina Ejecutora, la que podrá ratificarlas o modificarlas.

Ahora bien, cabe señalar que si las medidas urgentes tomadas por los Depositarios Interventores en los casos que se previenen en el punto anterior, no fueren acatadas por el deudor o el personal de la empresa embargada, la Oficina Ejecutora ordenará definitivamente que el Depositario Interventor se convierta en Administrador o sea sustituido por un Depositario Administrador, el cual tomará posesión de su cargo inmediatamente.

b) EL objeto del embargo lo constituyen todos los bienes del deudor, excepto los comprendidos en el artículo 157 del Código Tributario:

I. El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares.

II.- Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor.

III.- Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.

IV.- La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su activi-

dad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad.

V. La armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes.

VI. Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras.

VII. El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste.

VIII. Los derechos de uso o de habitación.

IX. El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

X. Los sueldos y los salarios.

XI. Las pensiones de cualquier tipo.

XII. Los ejidos.

La elección de los bienes que serán materia de embargo corresponde al deudor o la persona con quien se entiende la diligencia, teniendo en consideración el orden siguiente:

I. Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios

II. Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.

III. Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.

IV. Bienes inmuebles.

Sin embargo, la ley prevee algunos casos en los cuáles-- el ejecutor podrá designar bienes para el embargo sin seguir el orden señalado en líneas anteriores, éstos son los subse-  
cuentes:

" art. 156 ...cuando el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia:

I. No señale bienes suficientes a juicio del ejecutor o no haya seguido dicho orden al hacer el señalamien-  
to.

II. Cuando teniendo el deudor otros bienes suscepti-  
bles de embargo señale:

a) Bienes ubicados fuera de la circunscripción de la  
Oficina Ejecutora.

b) Bienes que ya reporten cualquier gravamen real o -  
algún embargo anterior.

c) Bienes de fácil descomposición o deterioro o mate-  
rias inflamables.

Durante el desarrollo de la Diligencia de embargo se pue-  
den presentar las siguientes situaciones:

1. Que el deudor del crédito efectuara el pago del-  
mismo y sus accesorios legales, entonces el ejecutor suspen-  
derá inmediatamente la diligencia y expedirá un recibo provi-  
sional por el importe del pago efectuado, el cual será can-  
jeado en la Oficina Recaudadora por el Recibo Oficial al - -  
siguiente día hábil.

2. Que en el momento de designarse bienes para el -  
embargo, se opusiere un tercero manifestando ser el titular-  
del dominio de ellos, entonces, no se efectuara el embargo -  
si en ese momento se demuestra la propiedad con pruebas docu-  
mentales suficientes a juicio del ejecutor. La resolución --  
que se dicte tendrá el carácter de definitiva y debiera ser -  
sometido a ratificación, en todos los casos, por la Oficina-  
Ejecutora.

En el supuesto de que las pruebas documentales ofrecidas por el tercero no fueren suficientes a juicio de la Oficina Ejecutora, se ordenará se continúe con el Procedimiento Administrativo de Ejecución, notificando al deudor que tiene la posibilidad de hacer valer el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

3. También se puede dar el caso de que los bienes embargados señalados para tal efecto, se encuentren embargados -- por otras autoridades no fiscales o sujetos a cédulas hipotecarias, practicándose no obstante el embargo anterior, y se entregan los bienes al depositario que designe la Oficina Recaudadora o el ejecutor, y se dará aviso a las autoridades - que correspondan a fin de que puedan demostrar su derecho de prelación en el cobro.

En cambio, si los bienes señalados para la diligencia de embargo ya hubieren sido embargados por Autoridades Fiscales locales, se practicara la diligencia de embargo, entregándose los bienes al Depositario designado y dando aviso a la -- Autoridad Local.

En caso de controversia, ésta será resuelta por los Tribunales Judiciales, y, hasta en tanto se resuelva dicho procedimiento, no se practicara el remate, salvo que se garantice el interés fiscal a satisfacción de la Oficina Ejecutora.

Por otra parte, respecto a las facultades con que cuentan las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, tenemos la de pedir el auxilio de la policía o de

la fuerza pública cuando el deudor o cualquier otra persona le impida materialmente al Ejecutor el acceso al domicilio donde se encuentren los bienes.

También previo acuerdo fundado por el Jefe de la Oficina para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, se le facultará para romper o forzar cerraduras, para que el depositario tome posesión de los bienes o para que se continúe con las diligencias.

Asimismo, cuando la persona con que se entienda la diligencia no abriera los bienes muebles que el ejecutor suponga que contienen dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables, procedera a embargar los bienes cerrados sellándolos y enviándolos en depósito a la Oficina Exactora donde serán abiertos en el término de tres días por el deudor, su representante legal o en su defecto por un experto designado por la propia oficina, en los términos del Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

El Ejecutor solucionara facultativamente, a reserva de las disposiciones del Jefe de la Oficina para Cobros, cualquier otra dificultad que se presentara tendiente a impedir la prosecución de la diligencia de embargo.

Por lo que se refiere al embargo de bienes raíces, derechos reales o negociaciones de cualquier índole se hará la inscripción correspondiente en el Registro Público de la Propiedad y cuando dichos bienes queden comprendidos en la circunscripción de dos o más oficinas del Registro Público, en-

todas ellas se inscribirá el embargo.

Los Embargos practicados por Ejecutores de las Oficinas para Cobros del Seguro Social podrán ampliarse en cualquier tiempo del Procedimiento Administrativo de Ejecución, cuando considere que los bienes sujetos a embargo son insuficientes para garantizar las prestaciones fiscales insolutas y los vencimientos y recargos.

c) En cuanto al lugar en que debe efectuarse el Embargo tenemos que tratándose de bienes inmuebles podrá ser en el domicilio señalado por el deudor o bien en la Oficina Recaudadora, acompañando toda la documentación necesaria para acreditar la propiedad del inmueble, tratándose de bienes muebles los que se encuentren únicamente en el domicilio indicado por el patrón al inscribirse ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

d) Respecto al tiempo del embargo tenemos que:

1) Se efectuara inmediatamente

2) Después de los seis días que concede la ley tratándose de prorroga o autorización de pagos en parcialidades o error aritmético, en las Oficinas Exactoras.

Si la diligencia de Embargo se practicara fuera de estos términos, es nulo y la persona designada como Ejecutor caera en responsabilidad.

Sin embargo es necesario hacer hincapié en que las Autoridades Fiscales para la práctica del Procedimiento Administrativo de Ejecución, de Notificaciones y Embargo precautorio podrá habilitar los días y horas inhábiles, cuando la persona con quien se va a realizar la diligencia efectúe las actividades por las que deba pagar las contribuciones en días y horas inhábiles, también se podrá continuar una diligencia en días y horas inhábiles cuando fue iniciada en día y hora hábiles y su continuación sea el aseguramiento de bienes del particular, Artículo 13 del Código Tributario.

e) En caso de Embargo de créditos el Ejecutor notificará personalmente a los deudores la práctica de la diligencia de Embargo, para que efectúen el pago de las cantidades respectivas, en las cajas de las Oficinas Recaudadoras, previniéndoseles de doble pago en caso de contravención.

B) El avalúo de bienes consiste en la valoración de los bienes embargados, como acto previo para proceder a la enajenación o remate forzoso.

El avalúo se llevará a cabo por las Autoridades Fiscales, Instituciones de Crédito, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o por Corredor Público.

La base para la enajenación de los bienes embargados será tratándose de inmuebles el avalúo, en negociaciones el avalúo pericial y en los demás casos la que fijen de común acuerdo la Autoridad y el deudor 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.

Si el embargo o terceros acreedores se inconforman con la valuación dentro de los seis días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del embargo, el deudor - - elijirá como perito dentro de ese plazo a cualquiera de los valuadores que ya indicamos, además de alguna empresa o institución dedicada a la compraventa y subasta de bienes y la Autoridad Exactora lo nombrará en un plazo de tres días.

Los peritos deberán rendir su dictamen en un plazo de -- diez días si se trata de bienes muebles, veinte si son inmuebles y treinta días cuando sean negociaciones. El avalúo que se fije será la base para la enajenación de los bienes.

C) La enajenación forzosa es el acto decisivo para la -- liquidación del activo constituido por los bienes embargados

a) La enajenación forzosa de los bienes materia del embargo procedera según el Código Fiscal Federal en los siguientes casos:

1. A partir del día siguiente a aquél en que se hubiera fijado la base para la enajenación forzosa.

2. En los casos de embargo precautorio, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.

3. Cuando el embargado no proponga comprador antes del --

día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco federal.

4. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaída en los medios de defensa que se hubieren hecho valer.

b) La Subasta Pública es un modo de venta que consiste en provocar la concurrencia de los compradores en un sólo acto.

Esta venta se efectuará en el local de la Oficina Exactora, sin embargo esta facultada para designar otro lugar para la venta u ordenar que los bienes embargados se vendan en lotes o fracciones o en piezas sueltas.

Una vez determinado el valor del bien embargado que servirá de base para el remate correspondiente, tendrá que ser convocado el mismo para que dentro de los treinta días siguientes a la fijación del precio base se efectúe el remate, debiéndose además publicar la Convocatoria cuando menos con diez días de anticipación a la fecha del remate.

La Convocatoria será fijada en lugar visible y usual de la Oficina Recaudadora, así como en lugares públicos que juzgue pertinentes, por ejemplo, periódicos, revistas, etc.

Cuando el valor de los bienes sujetos a remate sea superior a la cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente, elevada al año, la Convocatoria deberá ser publicada en el Organismo Ofi--

cial de la entidad en que se resida la Autoridad Exactora y en uno de los periódicos de mayor circulación de la propia entidad, en dos ocasiones, con intermedio de siete días, la última publicación se hará cuando menos diez días antes de la fecha del remate.

Es menester señalar que la Autoridad Ejecutora deberá otorgar la garantía de audiencia en los términos del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los acreedores que aparezcan del certificado de gravámenes correspondiente a los diez últimos años, el cual debe obtenerse oportunamente, siendo indispensable citarlos para el acto de remate, y de no ser posible, se tendrá como citación la que se haga en las Convocatorias en que se enuncie la enajenación, siendo necesario que en las últimas se exprese en forma concreta el nombre de los acreedores.

Los acreedores tendrán el derecho de acudir al remate e indicar las observaciones que estimen pertinentes en defensa de sus intereses, mismas que serán resueltas en el momento de la diligencia.

Cuando aún no se ha fincado el remate, el deudor contará con el derecho de efectuar el pago de las cantidades reclamadas, de los intereses y los gastos de ejecución; una vez hecho lo anterior, de inmediato se ordenara el levantamiento del Embargo, quedando de esta manera liberado el Ejecutado de la obligación respectiva o el deudor puede proponer comprador que ofrezca de contado la cantidad suficiente.

Volviendo al caso de remate, el Código Fiscal de la Federación, al igual que en la legislación común, señala que la postura legal será la que cubra las dos terceras partes del valor determinado como base para la enajenación.

Con respecto a la postura, se debe ofrecer de contado -- por lo menos la parte que cubra el interés fiscal; sólo cuando sea superado por la base fijada para su venta y la diferencia podrá ser reconocida en favor del deudor ejecutado -- con los intereses correspondientes, de acuerdo a las condiciones que pacten este último y el postor.

Los bienes, fracción o lote de bienes cuya base para la venta sea igual o inferior al interés fiscal, sólo podrán -- ser rematados en riguroso contado.

La Postura Legal debe estar contenida en escrito, dirigido a la Oficina Exactora y señalando:

- a) Nombre del Postor.
- b) Nacionalidad del mismo.
- c) Clave del Registro Federal de contribuyentes.
- d) Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- e) En caso de tratarse de persona moral, de datos -- principales de la constitución de la Sociedad.
- f) La cantidad que ofrezca.
- g) Lo que se ofrezca de contado, así como en los -- términos en que se obligue a pagar la diferencia.

Al escrito anterior se debe anexar un Certificado Depósito cuyo monto deberá ser por lo menos el diez por ciento del valor determinado de los bienes, expedido por Institución de Crédito autorizada para tal efecto, también se puede exhibir la cantidad de contado ante la misma Oficina.

El importe de los Depósitos efectuados por los Postores servirá de garantía para el cumplimiento de las obligaciones que contraiga por las adjudicaciones que se efectúan sobre los bienes embargados y rematados.

Una vez fincado el remate, previa orden de la Oficina -- Exactora, se devolverán los Certificados de Depósito exhibidos por los postores que no halla adquirido bien alguno excepto el Billeto de Depósito que pertenezca al postor adquirente, cuyo valor continuara como garantía de cumplimiento de su obligación y en todo caso, como parte del pago sobre el precio de la venta.

Para el caso de que el postor adquirente dejara de cumplir con las obligaciones contraídas con motivo del remate, el importe del depósito pasará a formar parte del patrimonio del Gobierno Federal.

El día y hora señalado para la Convocatoria, el Jefe de la Oficina, después de pasar lista a los Postores, expresará cuales posturas se consideran legales, dando a conocer la -- mejor y otorgando plazos sucesivos de cinco minutos, hasta que la última postura no sea mejorada. El remate será fincado en favor de quien hubiera hecho la mejor postura, por el

Jefe de la Oficina Ejecutora.

Dado el caso de que en la última postura se ofrezca una suma igual de contado por dos o más postores, se designará por suerte la que deba aceptarse.

Dentro de los tres días siguientes a la fecha del remate, el Postor pagará en la caja de la Oficina Exactora la cantidad ofrecida de contado, constituyendo las garantías a que se hubiere obligado por la parte de la suma que quedare adeudando. Una vez que el postor haya cumplido con tales requisitos la Oficina procederá a la entrega de los bienes, y, este deberá retirarlos en el momento en que la Autoridad los ponga a su disposición, en caso de no hacerlo se causarán derechos por almacenaje a partir del día siguiente. Cuando el monto del derecho por el almacenaje sea igual o superior al valor en que se adjudicarán los bienes, éstos se aplicarán a cubrir los adeudos que se generarán por este concepto.

Tratándose de bienes raíces o negociaciones la Oficina Recaudadora enviara el expediente a su superior para que apruebe el remate, cuando no es aprobado, entonces se devuelve la cantidad depositada al postor.

El Jefe de la Oficina que finque el remate deberá comunicar al Registro Público de la Propiedad que corresponda, en un plazo de quince días, la traslación de dominio de los inmuebles, a fin de que pasen a ser propiedad del Postro libre de todo gravamen, debiendo inscribir el Registro de la Pro-

piedad, las traslaciones de dominio de los remates de inmuebles, y haciendo las cancelaciones de gravámenes.

Después de que se haya otorgado y firmado la escritura en que conste la enajenación se dará posesión del Inmueble.

c) Cuando en la Subasta Pública no se logró la enajenación de los bienes embargados, se procede a reanudarse el procedimiento con la Subasta Libre o Almonedas, que también consiste en provocar la concurrencia de compradores.

Anteriormente el Código Fiscal de la Federación contemplaba la posibilidad de realizar hasta tres almonedas, en la actualidad sólo se autorizan dos según Artículo 191 del Código Fiscal Federal, las formalidades son las mismas que en la Subasta Pública, me refiero al escrito en que se presenta la postura legal y forma.

Cuando no se hubiera 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 la segunda almoneda, cuya convocatoria se hará igual que la anterior, su publicación se hará por una sola vez.

La base para el remate en la Segunda Almoneda se determinará deduciendo un 20% de la señalada para la primera.

Si tampoco se fincare el remate en la segunda almoneda se considerará que bien fue enajenado en un 50% del valor del avalúo, aceptándose comodación en pago para el efecto de que la autoridad pueda adjudicárselo, aceptándolo para

donarlo a obras o servicios, o a instituciones asistenciales o de beneficencia.

d) Procede cuando los bienes que han salido a remate por lo menos en dos almonedas no se presentó Postor, entonces -- las Autoridades Fiscales podrán hacer la enajenación indirectamente encomendándola a Empresas o Instituciones dedicadas -- a la compraventa o subasta de bienes.

e) La adjudicación de los bienes embargados procederá a favor de las Autoridades si en la segunda Almoneda no se logro su enajenación.

El Fisco Federal tendrá preferencia para adjuntación en cualquier almoneda en los siguientes supuestos:

1. A falta de postores, por la base de la postura legal que había de servir para la siguiente almoneda.

2. A falta de pujas, por la base de la postura legal no mejorada.

3. En caso de posturas o pujas iguales.

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

Sobre los bienes adjudicados como ya se mencionó, se debe retirar los bienes en el momento del pago, ya que en caso contrario, se comienzan a generar gastos por almacenaje, y en caso, que estos llegarán a revasar el valor se adjudican a la autoridad para cubrir los adeudos generados por almacenaje.

Después de que se haya hecho la aplicación del producto de remate, venta fuera de subasta o adjudicación de los bienes embargados, las cantidades excedentes se entregarán al ejecutado, salvo que exista orden escrita de autoridad competente o que el mismo embargado acepte también por escrito -- que se entregue total o parcialmente el saldo a un tercero y en caso de conflicto, el remanente se depositará en una institución de crédito autorizada.

4. Estos son los actos con los que concluye el procedimiento, el resultado que se obtenga puede ser favorable o -- desfavorable para los intereses de la autoridad.

El resultado favorable se obtiene cuando se cubre exactamente el crédito y sus accesorios legales, o bien que exista excedente.

Es resultado desfavorable cuando no se obtiene la cantidad que cubra el crédito adeudado.

5. Respecto a los medios de impugnación de los actos que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social, en Ejercicio de la Facultad Económico Coactiva, tenemos que contra estos actos que acabamos de estudiar y los demás que dicte el Instituto del Seguro Social deben estar limitados por los principios de legalidad establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Seguro Social, y sus respectivos Reglamentos, siendo por ello que la citada ley desde su promulgación estableció dentro de su contenido el Recurso de Inconformidad, garantizado así a los particulares el derecho de ser oídos, para cuando un acto que emane -

del propio Instituto afecte o lesione los intereses de cualquier particular, dicho acto sea revocado, nulificado, corregido, o bien declarado legal.

Ahora bien, el Recurso de Inconformidad tiene como finalidad satisfacer plenamente los fines sociales que inspiraron su inclusión en la ley del Seguro Social, situándose entre los llamados recursos administrativos.

El Recurso de Inconformidad encuentra su justificación en el hecho de que el manejo de la administración le corresponde a funcionarios que por ser humanos, pueden en ocasiones cometer errores al actuar frente a los particulares, causando consecuentemente perjuicios a estos últimos e incluso al propio interés público, luego entonces, a través del Recurso de Inconformidad, tales particulares encuentran un medio de defensa eficaz y rápido en sus trámites, en el cual mediante la resolución emitida por el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional del propio Instituto, se revoca, corrige, se declara la nulidad, o en su defecto, la validez de tales actos administrativos que lesionan los intereses de cualquier particular.

El citado medio de defensa se encuentra establecido en la ley del Seguro Social, el cual procede contra los actos del Instituto Mexicano del Seguro Social que lesionen los derechos de los patrones, de los asegurados y sus beneficiarios.

El artículo 274 de la ley en comentario expresa los casos en los que procede el Recurso de Inconformidad, además

de señalar el órgano que se encarga y es competente para conocer del mismo.

Así el numeral 274 de la ley del Seguro Social vigente - refiere:

" art. 274. Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezcan el Reglamento, ante el Consejo Técnico, en que resolvera lo procedente.

El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos -- para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior. Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones de - Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos."

De acuerdo a lo expresado con anterioridad, el Recurso de Inconformidad tiene naturaleza administrativa, su objeto es - el manifestar ante la propia autoridad de la cual emana el -- acto administrativo recurrido, los motivos que los particulares consideren pertinentes para demostrar la irregularidad -- del acto, y así la autoridad esté en condiciones de analizar su legalidad o su ilegalidad.

Cualquiera que sea el motivo o el acto impugnado forzosamente debe de combatirse mediante el citado Recurso de Inconformidad, independientemente de que en el Código Fiscal de la Federación se reconozcan hasta tres Recursos Administrativos - distintos, sin embargo para combatir los actos efectuados por el Instituto Mexicano del Seguro Social con motivo del Ejercicio de la Facultad Económico Coactiva, son aplicables las -

las disposiciones del referido Código que regulan al Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

La ley del Seguro Social prevee que el patrón inconforme puede recurrir al Recurso de Oposición en base al Código Tributario y así tenemos que el citado recurso procede cuando:

a) Exigan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputado a la Oficina Ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere al artículo 21 del Código Tributario.

b) Se dicten en el Procedimiento Administrativo de Ejecución cuando se alegue que este no se ha ajustado a la ley.

c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere al Artículo 128 del ordenamiento en cita.

El escrito en el que se interponga el Recurso, se presentara ante la Autoridad que ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que halla surtido efectos su notificación.

En el caso de que el particular tenga su domicilio fuera de la población en que radique la Autoridad, el escrito se podrá presentar ante la Oficina Exacta más cercana a dicho domicilio o enviarlo por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el domicilio del

recurrente. Se considerará como fecha de presentación la del día en que se entregue a la Oficina o se deposite en el correo.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativo fallece durante el plazo de cuarenta y cinco días, se suspenderá hasta por un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión.

El escrito por el cual se interponga el Recurso deberá contener los siguientes requisitos:

1. Constar por escrito.
2. El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes y la clave que le correspondió.
3. Señalar con precisión la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
4. Domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona que autoriza para tal efecto.
5. El acto que se impugna.
6. Los agravios que le cause el acto impugnado.
7. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
8. Estar firmado.

Cuando exista omisión en alguno de los requisitos anteriores, la autoridad lo hará del conocimiento del promovente y le concederá un término de cinco días para que lo subsane en caso de que no cumpliera con la prevención se le -- tendrá por no interpuesto el Recurso.

Al ocurso en el que se interponga el Recurso se anexara los siguientes documentos:

- a) Documento en el que se acredite la personalidad
  - 1) Cuando actúe en nombre de otro.
  - 2) Representante Legal de personas morales.
- b) Documento en el que conste el acto impugnado.
- c) Constancia de notificación del acto impugnado - excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia alguna.
- d) Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial en caso de que lo ofrezca.

Si las pruebas no obran en poder del recurrente, solicitará a la autoridad que las recabe, para tal efecto deberá indicar con precisión los documentos y el archivo o lugar donde se encuentren.

La autoridad en el caso de que el promovente no acompañe los documentos indicados en los tres primeros incisos requerirá al recurrente para que los presente dentro de los cinco días siguientes a la notificación, en el supuesto de que no lo hiciera se tendrá por no interpuesto el recurso, si se trata de los demás documentos simplemente se le tendrá por no ofrecidos.

El recurso se considerará improcedente cuando se pretenda presentar contra actos administrativos que a continuación detallo:

1. No afecten el interés jurídico del recurrente.
2. Que se trate de resoluciones administrativas - - dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de es- -  
tas o de sentencias.
3. Que hayan sido impugnadas ante el Tribunal Fis-  
cal de la Federación.
4. Que se hayan consentido.
5. Que sea conexo a otro que haya sido impugnado --  
por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Cuando el recurso de Oposición al Procedimiento Adminis-  
trativo se interponga porque este no se ajustó a la ley, las  
violaciones cometidas antes de la etapa de remate sólo po---  
drán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en --  
primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución -  
sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposi--  
ble reparación material, en cuyo caso el recurso podrá inter-  
ponerse contra el acta en que conste la diligencia de embar-  
go.

El tercero que afirme ser propietario de los bienes o --  
negociaciones o titular de los derechos embargados, podrá --  
hacer valer el Recurso de Oposición en cualquier tiempo an--  
tes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate--  
o se adjudiquen los bienes a favor del Fisco Federal.

Cuando afirme el tercero tener derecho a que los crédi--  
tos a su favor se cubran preferentemente a los del Fisco Fe--  
deral, lo harán en cualquier tiempo antes de que se haya - -  
aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.

La resolución que ponga fin al recurso podrá:

- a) Desecharlo por improcedente.
- b) Confirmar el acto impugnado.
- c) Mandar reponer el Procedimiento Administrativo.
- d) Dejar sin efecto el acto impugnado
- e) Modificar el acto impugnado
- f) Dictar uno nuevo.

En conclusión, para que el Recurso de Inconformidad prospere ante la Autoridad y se obtengan los resultados deseados se deben satisfacer necesariamente las formalidades aludidas.

## CAPITULO IV

### INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONOMICO COACTIVA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Hemos tratado durante el desarrollo de esta investigación por una parte, la Facultad Económico Coactiva o Procedimiento Administrativo de Ejecución y por la otra, al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como las formalidades - - esenciales del procedimiento que lleva a cabo al ejercer la referida facultad.

Ahora bien, de los temas estudiados surge una interrogante respecto al tema, consistente en determinar si al conferir el ejercicio de la Facultad Económico Coactiva al Instituto, se esta actuando conforme a la Constitución General de la República, o por el contrario, va en contra de ella.

Desde mi punto de vista, de la presente investigación resulta inconstitucional que el Instituto Mexicano del Seguro Social tenga acceso a la Facultad Económico Coactiva, en mérito a las subsecuentes consideraciones:

I. En primer término es necesario hacer hincapié en el hecho de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra expresamente otorgada la Facultad Económico Coactiva o Procedimiento Administrativo de Ejecución al Estado, pues no se debe olvidar que este fue el logro de un sin número de estudios jurídicos, y, que finalmente concluyeron con la interpretación jurisprudencia de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sen-

tido de reconocer su constitucionalidad, en virtud de estimar que el ejercicio de la Facultad Económico Coactiva es una de las más altas manifestaciones de la Soberanía del Estado, por medio de la cual expresa su poder de imperio y además por ser necesidad imperiosa del Estado.

La incongruencia radica en la situación de como es posible que se pretenda delegar una facultad tan delicada como lo es la Económico Coactiva, más aún, cuando se le confiere ya no a una Secretaría de Estado, sino a un simple Organismo Descentralizado, a una persona jurídica distinta del Estado, cuando ni siquiera se encuentra prevista en nuestra Carta Magna, y si bien es cierto, se reconoció la legalidad de la Facultad Económico Coactiva, también lo es que fue con la intención única de que fuera ejercida por el Estado a través de la Secretaría competente.

II. Otro aspecto que se debe dejar perfectamente claro es que según se aprecia en el contenido de la Ley de la Administración Pública Federal, esta se divide en Centralizada y Paraestatal, la primera se compone de la Presidencia de la República, Procuraduría General, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, a través de los citados en último término se va a realizar el ejercicio de las atribuciones en el orden administrativo del Ejecutivo Federal.

La segunda esta formada por los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal (Mayoritaria o Minoritaria), Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxi

liares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos.

De lo expuesto con anterioridad se concluye que la Administración Pública Federal Central se efectuara por las dependencias mencionadas en primer término, las cuales forman parte integrante de la Federación, su intervención en los asuntos de la Administración del Fisco es directa.

Por lo que corresponde al Sector Paraestatal, estos sólo son auxiliares de la Administración Pública en la prestación de un servicio, pero no son parte integrante de la Federación, y respecto a los Organismos descentralizados, son entes autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propio según se aprecia en el contexto del artículo 45 de la ley que se comenta.

Aplicando los datos anteriores y agregando que en la Ley de la Administración Pública Federal se le confiere el uso de la Facultad Económico Coactiva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que en el Reglamento Interior de la referida Secretaría de Estado se reglamenta su uso, por lo tanto tenemos que la autoridad competente para ejercer la Facultad es la mencionada Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así el numeral 16 de la ley de la Administración Pública autoriza al titular de la Secretaría de Hacienda y delegar facultades, cuando así lo permita la ley, pero hay que dejar perfectamente claro que tal delegación de facultades esta --

permitida siempre y cuando se otorgue a funcionarios y dependencias de la misma Secretaría de Estado, por lo que en las leyes se menciona claramente quienes son los funcionarios -- que pueden ser facultados. A manera de ejemplo tenemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público delegó la facultad Económico Coactiva a la Tesorería de la Federación, Administraciones Fiscales y Regionales y Oficinas Federales de Hacienda, dependencias de la misma Secretaría.

Como se puede apreciar resulta inconstitucional que al Instituto Mexicano del Seguro Social se le otorgue el uso -- de la Facultad Económico Coactiva, cuando este es un Organismo Descentralizado que no forma parte integrante directa de la Federación, sino que solo es administrado, vigilado y controlado por esta. Además la delegación de la Facultad en -- comentario si esta permitida, siempre y cuando repítese, se otorgue a funcionarios de la misma Secretaría de Estado, en este caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en momento alguno y de manera alguna se menciona que tal -- potestad se le pueda conceder a un Organismo Descentralizado, porque con ello además de infringir las leyes indicadas, se vulneran las garantías individuales consagradas en la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de legalidad y Seguridad Jurídica, entre otras.

III. El Instituto Mexicano del Seguro Social es un ente autónomo, con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propios, por lo tanto, al reunir todos los atributos de los -- Organismos Públicos Descentralizados, forma parte de ello, y

sólo mantiene con el poder Ejecutivo Federal relacionar vinculatorias, con la específica finalidad de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico, por lo cual no debe tener ningún tipo de facultad que no posean los demás organismos de su clase, menos aún tratándose de cuestión tan delicada como la Facultad Económico Coactiva, que es exclusiva del Estado, ejercida a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, se rompe con el equilibrio de cualquier sistema, el hecho de que al Instituto Mexicano del Seguro Social, que es un ente separado y distinto de la Administración Federal, se le confiera este privilegio, que pretende equipararlo a una autoridad federal, pues no se debe olvidar que aún cuando el servicio que presta es importante, no deja de ser un Organismo Descentralizado, por así establecerlo la ley.

IV. Por otra parte, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en su artículo 22 establece prohibición a los Organismos Descentralizados de realizar trabajos o actividades ajenos a sus fines u objeto.

En relación al numeral anterior tenemos que el ejercicio de la Facultad Económico Coactiva por el Instituto Mexicano del Seguro Social no concuerda ni con sus fines ni con su objeto, que consiste en la prestación de un servicio de Seguridad Social a todas aquellas personas que son derechohabientes, por lo tanto, ni desde este punto de vista es legal el

uso de la facultad por parte del Instituto.

V. El otorgamiento de la Facultad Económico Coactiva al Instituto Mexicano del Seguro Social, va en contra del principio de Seguridad Jurídica consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que un simple Organismo Descentralizado, que jurídicamente no forma parte integrante integrante de la Federación, puede afectar la esfera jurídica de los particulares en su patrimonio, y no hay que olvidar el hecho de que aún cuando el servicio -- que presta es importante, no deja de ser un Organismo Descentralizado una persona jurídica distinta del Estado, y porque en caso contrario se llegaría al absurdo de que en un futuro, a cualquier otro ente jurídicamente distinto del Estado, por prestar un Servicio Público, se le confiera el carácter de Autoridad y puede ejercer la Facultad Económico Coactiva.

VI. Finalmente carece de fundamentación y motivación el otorgamiento de la facultad en estudio al Instituto Mexicano del Seguro Social, en virtud de que en la exposición de motivos referentes al artículo 271 de la ley del Seguro Social, que concede el uso de la Facultad Coactiva, la cual fue transcrita en el capítulo correspondiente, se exponen motivos de trámite administrativo, es decir, "por acumulación de trabajo...", pero no se dan a conocer los fundamentos lógico-jurídicos que refuercen el otorgamiento de la facultad Económico Coactiva a un organismo descentralizado.

En todo caso, la acumulación de trabajo puede resolverse mediante una mayor eficacia y eficiencia por parte de las -- Oficinas Recaudadoras y no violando la Constitución General de la República.

## CAPITULO V

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

1. La Facultad Económico Coactiva es la actuación directa de la Administración Pública Federal, sin intervención alguna del Poder Judicial, cumpliendo con las formalidades esenciales del procedimiento, para hacer efectivo el crédito fiscal, que no se cubrió en forma oportuna y voluntaria por el contribuyente en el término establecido en la ley para tal efecto, utilizando los medios coactivos legales autorizados y pudiendo llegar hasta el embargo y remate de los bienes propiedad del deudor moroso para cubrir su débito.

Como quedó apuntado en el primer capítulo de este estudio, la Facultad Económico Coactiva no tiene una clara sustentación a nivel constitucional sino obedece su aprobación a la interpretación jurisprudencial realizada por nuestro más alto tribunal, es decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sustentar diversos criterios en el sentido de considerar legal el ejercicio de la Facultad Económico Coactiva.

En efecto, se sostuvo que el ejercicio de la Facultad Económico Coactiva era exclusiva del Estado, como manifestación de su poder de imperium y soberanía, por ser una necesidad para el cumplimiento de los fines para los cuales fue creado y su subsistencia.

Sin embargo, estos argumentos únicamente nos demuestran-

la conveniencia de el otorgamiento de dicha facultad, pero - no nos dan su fundamento constitucional y esto obedece a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevee la existencia y ejercicio de la referida Facultad, -- lo que ha llevado a la doctrina y jurisprudencia a elaborar forzadas interpretaciones del texto constitucional para darle apoyo Jurídico y Legal al ejercicio de la Facultad Económico Coactiva por el Estado Mexicano.

En consecuencia, para que ésta facultad tenga una auténtica base constitucional y jurídica se debe modificar nuestra Carta Magna a fin de que se prevea expresamente.

2. El Instituto Mexicano del Seguro Social es un Organismo Público Descentralizado, en mérito a que así lo establece la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, amén de la propia Ley del Seguro Social; en efecto, fue creado por el Presidente de la República, tiene -- Personalidad Jurídica, Patrimonio Propio.

Ahora bien, por participar de todos los requisitos de los Organismos Públicos Descentralizados, forma parte de -- ellos, y sólo mantiene con el Poder Ejecutivo relaciones -- vinculatorias, con la específica finalidad de regular el -- control administrativo de su funcionamiento orgánico, por lo cual no debe de participar de otra facultad que no posean los demás organismos de su clase, menos aún tratándose de cuestión tan delicada como lo es la Facultad Económico -

Coactiva, la cual como se señalo en líneas anteriores es - - exclusiva del Estado, la que corresponde al Poder Ejecutivo-Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito-Público.

3. Es inconstitucional y rompe con el equilibrio de cual-quier sistema el hecho de que al instituto en mención, que - es un ente distinto de la Administración Pública Central se- le confiera ese privilegio y distinción, pues con ello se -- pretende equipararlo jerárquicamente a una Secretaría de Es- tado, en la especie, Secretaría de Hacienda y Crédito Públi- co ya que conforme a la Ley de la Administración Pública - - Federal y el Reglamento Interior de la referida Secretaría, - corresponde el uso de la Facultad Económico Coactiva a la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y si bién es cier- to que se contempla en ellas la delegación de dicha atribu- ción, también lo es, que expresamente se dice que únicamente lo podrá hacer en funcionarios de la misma Secretaría, como- ejemplo mencionaremos a las Oficinas Federales de Hacienda y Administraciones Fiscales Regionales y la Tesorería de la Fe- deración.

4. Se viola la garantía de Seguridad Jurídica que consa- gra nuestra Constitución Federal; en mérito a que el Institu- to Mexicano del Seguro Social, puede efectuar la esfera de - los particulares en sus bienes, y no hay que olvidar el he- cho de que aún cuando el servicio que presta es importante, - no deja de ser un Organismo Descentralizado, por así estable- cerlo la ley, y porque en caso contrario se llegaría al ab--

surdo de que en un futuro cualquier Organismo Descentralizado, o cualquier ente ajeno a la Administración Pública Federal, por prestar un Servicio Público, se le considere Auto-ridad Fiscal y puede ejercer la Facultad Económico Coactiva.

## B I B L I O G R A F I A

Código Fiscal de la Federación. Leyes y Códigos de México. 34a. Edición. Editorial Porrúa. México 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa. México 1985.

Derecho Administrativo. Gabino Fraga. Tomo I. Editorial Porrúa México 1978.

Derecho Administrativo. Serra Rojas Andres. Tomo I y II. - Editorial Porrúa. México 1979.

Derecho Financiero Mexicano. De la Garza Sergio Francisco. Editorial Porrúa. México 1980.

Derecho Fiscal. Rodríguez Lobato Raúl. De la Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial HARLA. México 1983.

Derecho Mexicano del Trabajo. De la Cueva Mario. Editorial Porrúa. México 1978.

Derecho Procesal Fiscal. Briseño Sierra Humberto. Editorial Antigua Librería Robredo. México 1964.

Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1985.

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales --  
Manuel Osorio. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires 1974.

Diccionario de Derecho. De pina Rafael. Editorial Porrúa.-  
México 1979.

Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. "IMPUESTOS". Flo  
res Zavala Ernesto. Editorial Porrúa. México 1978.

Ensayo de Derecho Administrativo Mexicano. Del Castillo --  
Velazco José María. México 1875. Tomo II.

Fundamentos del Derecho Procesal Civil. J. Couture Eduardo.  
Editora Nacional. México 1981.

Implicaciones Tributarias de las Aportaciones al Seguro So  
cial. Moreno Padilla Javier. Tribunal Fiscal de la Federa  
ción. Colección de Estudios Jurídicos. Tomo IV. México --  
1981.

Introducción al Estudio del Derecho. Recasens Siches Luis.  
Editorial Porrúa. México 1977.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes de la Suprema Corte-

de Justicia de la Nación. 1955-1963. Sustentadas por la -  
Sala Administrativa; Compilación. Mayo Ediciones. México-  
1965.

Ley del Seguro Social. Leyes y Códigos de México. Edito-  
rial Porrúa. México 1985.

Manual de Derecho Administrativo. Olivera Toro Jorge. --  
Editorial Porrúa. México 1977.

Tesis Mexicanas de Seguridad Social. Morones Prieto Ign  
cio. Documentación del Instituto Mexicano del Seguro So-  
cial. México 1970.

55 Años de Jurisprudencia Mexicana. 1917-1971. Castro --  
Zavaleta S. y Luis Nuñez. Editorial Cardenas Editor y --  
Distribuidor. México 1972.