

123₂₉



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

~~ACATLAN~~
ACATLAN

LAS LIQUIDACIONES DEL I.M.S.S.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

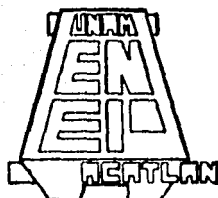
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

SANDRA ELMA GONZALEZ MARIN

DIRECTOR DE TESIS:

DR. LUIS HUMBERTO DELGADILLO G.



México, D. F.



1990

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

LAS LIQUIDACIONES DEL I.M.S.S.

OBJETIVO

1

I.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

1.1.- Marco Histórico	2
1.2.- Organos del I.M.S.S.	28
a) La Asamblea General	29
b) Consejo Técnico	30
c) Comisión de Vigilancia	34
d) Dirección General	35
1.3.- La Tesorería General	37
a) Subtesorería de Emisiones	
b) Subtesorería de Cobranza	38
c) Subtesorería de Convenios y Garantías	39
d) Subtesorería de Recursos Financieros	
e) Subtesorería Administrativa	40

II.- LAS CEDULAS DE LIQUIDACION

2.1.--Liquidaciones de Mora	45
2.2.- Cédulas de Diferencias Derivadas de Confronta y Glosa	53
2.3.- Liquidaciones Complementarias Derivadas de Avisos Extemporáneos.	55
2.4.- Liquidaciones Complementarias Derivadas de Auditoria	56
2.5.- Liquidaciones por Recargos Moratorios Documentados	61
2.6.- Liquidaciones por Capitales Constitutivos	64
2.7.- Liquidaciones por Omisión	71

III.- LA EJECUCION DE LAS LIQUIDACIONES EMITIDAS
POR LA TESORERIA GENERAL

3.1.- El incumplimiento de Pago de las Cédulas de Liquidación	76
3.2.- Del Procedimiento Administrativo de Ejecución	80
3.3.- Del Embargo	86
3.4.- De la Intervención	91
3.5.- Del Remate	94

IV.- LOS RECURSOS EN CONTRA DE LAS LIQUIDACIONES
Y DE SU EJECUCION

4.1.- Del Recurso de Inconformidad	107
4.2.- Del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución	118

CONCLUSIONES	127
--------------	-----

OBJETIVO

HACER UN ANALISIS DE LAS LIQUIDACIONES
EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL
SEGURO SOCIAL, ASI COMO SUS EFECTOS Y
MEDIOS DE DEFENSA QUE SE PUEDEN HACER_
VALER ANTE LA PROPIA INSTITUCION.

CAPITULO I

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

1.1.- MARCO HISTORICO

El México Independiente.

La vida independiente de México debió iniciarse bajo el signo propuesto por Jose Ma. Morelos en los sentimientos de la Nación, con la búsqueda de una Nación socialmente justa en la cual fueran moderadas tanto la pobreza como la riqueza, ideario que se refrendó en la Constitución de Apatzingán de 1814 y en cuyo artículo 25 se aludía al derecho popular a una seguridad garantizada por los gobernantes.

Pero lo que sucedió fue que el país no disfrutó durante su primer medio siglo de existencia autónoma de un solo período suficientemente largo de tranquilidad y debió dedicar sus esfuerzos antes que nada a intentar la consolidación de un régimen político adecuado, en lugar de satisfacer las mas elementales necesidades populares.

Mas tarde la preocupación principal del inacabable régimen porfirista nunca fue la de proteger a las clases necesitadas. Así se empezó a desarrollar en el país un capitalismo incipiente que propició la aparición de grupos de asalariados cada vez mas conscientes de su situación y de sus

derechos. Entre ellos poco a poco surgieron algunas ideas acerca del tipo de acción que debían emprender a fin de conseguir una mejor situación, tan diversas por cierto, que iban desde los conceptos anarquistas mas furibundos hasta los derivados de la doctrina sobre las mutuas obligaciones y derechos obrero patronales expresados por la iglesia católica, sobre todo por boca del Papa León XIII en su encíclica Rerum Novarum del 15 de mayo de 1891.

Mientras tanto, las únicas organizaciones que prestaban alguna atención a los trabajadores accidentados e impedidos de seguir cobrando su salario, fueron ciertas mutualidades cuyas reducidas aportaciones en correspondencia con lo corto de las percepciones obreras les impidieron llegar a organizar adecuadamente sus servicios. (1)

Los únicos antecedentes verdaderos de la legislación moderna sobre aseguramiento de los obreros y sus familiares con respecto a los riesgos propios de su trabajo, se encuentran durante el primer decenio de este siglo hacia los últimos años del gobierno del General Díaz, en dos disposiciones aprobadas por sendas legislaturas estatales y decretadas por los gobernadores locales: la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida en Toluca por Jose Vicente Villada el 30 de abril de 1904, y la Ley Sobre Accidentes de trabajo del Estado de Nuevo León, expedida

(1) EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.- Antecedentes y Legislación, Convenios, Resoluciones y Conclusiones en Materia Internacional Pág. 365.- Instituto Mexicano del Seguro Social.- Méx. 1971.

en Monterrey el 9 de abril de 1906 por el Gobernador de la entidad Bernardo Reyes, alguna vez secretario de guerra y cabeza de uno de los movimientos mas importantes para buscar la sucesión pacífica y natural del régimen de Don Porfirio Díaz. (2)

La importancia de los dos ordenamientos legales radicaba en el país la obligación para los empresarios de atender a los empleados de sus negociaciones en caso de enfermedad, accidente o muerte derivados del cumplimiento de sus labores. Poco después, el 19 de febrero de 1907, se presentó al ministro de fomento un proyecto de Ley Minera, cuyo capítulo IX trataba "de las responsabilidades por accidentes mineros", las cuales se hacían recaer en el explorador de la mina; los signatarios de este documento eran E. Martínez Baca, José Luis Reguera, Joaquín Ramos, Manuel Ortega Espinoza y Rodolfo Reyes. (3)

-La Revolución Mexicana y el Artículo 123 Constitucional. La legislación sobre temas de previsión laboral en general y de seguros sociales en particular, no apareció en México sino hasta el segundo decenio del siglo XX como consecuencia del movimiento revolucionario iniciado por Don Francisco I. Madero el 20 de noviembre de 1910, que desembocaría siete años más tarde en la promulgación de una nueva Constitución Política Nacional.

(2) EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.- Op. Cit.- Págs. 11-24.

(3) EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.- Op. Cit.- Págs. 26 y 27.

Al tiempo que en los campos de batalla la Revolución iba cercando y debilitando al Ejército Federal, en los lugares en que lograba imponerse iniciaba sus ensayos la Legislación Social. 1915 fue un año clave, pues como diría Manuel Gómez Morín, del caos de aquel año nació un nuevo México, una idea nueva de México y un nuevo valor de la inteligencia en la vida. En enero se formuló y entregó al primer jefe un proyecto de ley de accidentes en donde se tomaban en cuenta las pensiones e indemnizaciones que deberían pagar los patrones en el caso de incapacidades temporales, permanentes y totales, así como la que correspondería a los familiares del trabajador cuando ocurriera su muerte por causa de un riesgo profesional. (4)

Tres meses después, en Veracruz, Venustiano Carranza expidió una Ley reguladora del contrato de trabajo, elaborado por Rafael Zubarán Capmany, la cual hacía referencia entre otros temas a las medidas de higiene y seguridad que debían cumplirse obligatoriamente en los centros de labor.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como es bien sabido, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo siguiente, día

- (4) ZERTUCHE MUÑOZ FERNANDO.- Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social, los Primeros Años 1943-1944.- Pág. 319. Instituto Mexicano del Seguro Social.- México 1980.

en que se instaló el Congreso Constitucional para cuyas elecciones se convocó entonces. La parte social de la Nueva Carta Magna significó en ese momento un avance de importancia fundamental y como dijo el Maestro Trueba Urbina, fue nada menos que "la primera proclamación de derechos sociales que se expidió en el mundo para combatir la explotación de todo aquel que presta un servicio a otro en cualquier actividad". (5)

En nuestra Constitución la parte referente a las relaciones laborales se haya en el Título Sexto, intitulado - - "Del Trabajo y de la Previsión Social", constituido exclusivamente por el artículo 123, que en 1917 constaba - de XXXI fracciones, en las cuales quedaban consagrados - finalmente los principios por los que habían luchado los huestes revolucionarios desde hacia varios años: ocho horas máximas de trabajo al día, convertidas en siete para las jornadas nocturnas y seis para los trabajadores menores de dieciseis años, un día de asueto semanal obligatorio, igualdad de condiciones para trabajos similares, - etc.

En cuanto al establecimiento de un Seguro Social, este ya se anotaba en la exposición de motivos del artículo - propuesto el 13 de enero de 1917, en que se expresaba: -

- (5) TRUEBA URBINA ALBERTO.- La Nueva Ley del Seguro Social de 1973 a la Luz de la Teoría Integral.- Seminarios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.- Págs. 7, 9, 10 y 14.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México 1977.

"no solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo como las de salubridad de locales y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en el ejercicio del empleo, sino también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la seguridad pública.

Así, a través de todo el texto del artículo campeaba un espíritu propicio a la creación del seguro y se aprontaban las formulas legales necesarias para implantarlo, con el afán de lograr la seguridad del trabajador no solo frente a los riesgos propios de su actividad sino en general ante todas las contingencias de la vida. De este modo, muy particularmente sus fracciones V, XIV y XV hacían referencia a la obligación de proteger a las mujeres laborantes durante su embarazo y maternidad y a todos los obreros en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que los exponía su forma de ganarse la vida. Sin embargo, no se daba el último paso: ordenar la creación de una institución nacional dedicada al aseguramiento obrero, sino que solo se imponía en la --

fracción XXIX a los Gobiernos Federal y Locales la vaga obligación de fomentar la creación de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo y de accidentes y de otros con fines análogos".

Tuvieron que pasar varios años para que ante la ineficiencia del precepto señalado se pensara en la necesidad de establecer un sistema nacional destinado específicamente a fomentar el aseguramiento efectivo de todos los trabajadores mexicanos.

-Situación histórica en la que surge la Ley del Seguro Social.

El ascenso a la presidencia de Lázaro Cárdenas en 1934, y sobre todo, su rompimiento con el General Calles algunos meses después, significó el arribo al poder de una nueva generación de mexicanos, nacidos alrededor de 1892, cuya significación histórica fundamental fue la de ser quienes, no habiendo desempeñado papeles centrales en las luchas armadas revolucionarias de la década de 1910 a 1920, debieron luego, cuando llegaron a la madurez a mediados de los años treinta, a ser efectivos los principios y las ideas originadas durante esta etapa.

Algunos de los nombres mas significativos de los mexicanos pertenecientes a esta generación y que quizá intervi

nieron mas decisivamente en la formulación y expedición de la Ley definitiva del Seguro Social fueron Ignacio - García Téllez, que coordinó los trabajos para su estudio y redacción y los Generales Lázaro Cárdenas y Manuel Avila Camacho; el primero promovió los trabajos previos y el segundo debió encargarse de decretarla y de mantener con firmeza la desición de hacerla cumplir los primeros y di fáciles tiempos.

Así pues hacia 1942 confluían todas las circunstancias - favorables para que finalmente pudiera implantarse en Mé xico el Seguro Social.

El interés de Avila Camacho por atender a las cuestiones laborales ya se había manifestado desde el mismo día en que asumiera la presidencia Nacional, cuando anunció la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual quedó encomendada a Ignacio García Téllez, Secre tario de Gobernación del régimen anterior, quien había - dirigido los trabajos de redacción del último proyecto - cardenista de la Ley del Seguro Social. Atendiendo a - la tónica del momento la función principal a que debió - dedicarse la naciente dependencia fue la de limar aspere zas y procurar la conciliación obrero patronal. El 15 de diciembre de 1940 el Presidente puso a consideración de los Diputados la iniciativa de reforma a la Ley de Se

cretarías y Departamentos de Estado referente a las instalaciones del nuevo ministerio.

Para la primera conferencia interamericana de seguridad social que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1942 y a la cual asistieron Delegados de 21 países americanos de la Organización Internacional del Trabajo y de la Oficina Sanitaria Panamericana, México envió una representación encabezada por Ignacio García Téllez, quien en la cesión inaugural de la reunión se refirió a la importancia de las instituciones de seguridad social en el progreso de América.

Durante la conferencia resultaron aprobadas 17 resoluciones, entre ellas la de la llamada "declaración de Santiago de Chile" alusiva a la urgencia de desarrollar una política conjunta de seguridad social en América, por lo cual se acordó también el establecimiento de una Conferencia Latinoamericana permanente.

La representación mexicana a la referida junta llevaba como ponencia oficial el proyecto de ley redactado bajo la dirección de la Secretaría del Trabajo, el cual desde luego pareció a los demás delegados un documento suficientemente fundado en la realidad mexicana y producto de adecuada conducta "de la opinión de los patrones, de los trabajadores, de los peritos nacionales y de los ex-

pertos de la Oficina Internacional del Trabajo". (6)

Tras revisar las condiciones de aplicación previstas en la iniciativa analizada y las demás características de ella, y considerando además que debían prestar su apoyo a un plan de Seguro Social como el mexicano que representaba una buena ayuda para el bienestar de las clases trabajadoras y el cual era previsible encontrar a ciertas oposiciones por parte de determinados intereses afectados el 14 de septiembre, 19 de las Delegaciones Nacionales asistentes a la Conferencia decidieron presentar, para la aprobación conjunta de la asamblea la siguiente conclusión: "la iniciativa mexicana de Ley del Seguro Social obligatorio merece su aprobación y aliento, porque constituye un Código de Seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización al par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la Nación Mexicana".

El 11 de diciembre de 1942 Manuel Avila Camacho firmó en Palacio Nacional la iniciativa de Ley del Seguro Social que había de ser discutida por el Poder Legislativo.

El proyecto en cuestión contaba con diez capítulos:

(6) ZERTUCHE MUÑOZ FERNANDO.- Op. Cit.- Pág. 134-135.

- I.- Disposiciones generales.
 - II.- De los salarios y cuotas.
 - III.- Del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades Profesionales.
 - IV.- Del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.
 - V.- De los seguros de invalidéz, vejez, cesantía y muerte.
 - VI.- Del seguro facultativo y de los adicionales.
 - VII.- De la organización del I.M.S.S.
 - VIII.- De la inversión de las reservas.
 - IX.- Del procedimiento para dirimir controversias.
 - X.- De las responsabilidades y sanciones; desglosados en 142 artículos, aparte de otros 8 transitorios.
- Allí se definía al Seguro Social como un servicio público nacional, para cuya organización y administración se creaba un organismo descentralizado que llevaría el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social. Se trataba de las ~~cuatro~~ ramas del seguro obligatorio que comprendería el sistema: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidéz, vejez y muerte, y cesantía en edad avanzada. Aparte se creaban los seguros facultativos para disfrute de otros trabajadores que los sujetos a la

modalidad obligatoria y los adicionales que se ofrecían a quienes quisieran recibir prestaciones superiores a las mencionadas en el texto de la ley.

El día 18 de diciembre, cuando se turnara a la Comisión de Prevision Social de la Cámara de Diputados la iniciativa del Ejecutivo, se pasó también a esta para su estudio un memorial remitido al Presidente de la Camara, con fecha 11 del mismo, por el Gerente de Seguros de México, S.A., en el que daba a conocer las objeciones al proyecto que cuatro días antes ya habían expresado al Secretario del Trabajo otras aseguradoras: La Nacional, La Latino Americana, El Aguila y el Roble. En resumen, los puntos de vista externados por esas compañías se referían a su descontento ante los privilegios concedidos al Instituto por la Ley, los cuales, pensaban, iban a repercutir en una competencia inequitativa con las Aseguradoras privadas. Igual fecha que el anterior (22 de diciembre) tenía otro interesante memorial dirigido por todas las empresas afiliadas a la Asociación Mexicana de Compañías de Seguros de Daños al Secretario del Trabajo y Previsión Social y con sendas copias para el Presidente de la República y para todas las Camaras de Diputados y Senadores. Aquí insistían las aseguradoras privadas en algunas de las consideraciones expuestas por los industriales, -

comerciantes y banqueros y en otras que ellas mismas ya se habían hecho presentes en escritos anteriores. Esta representación, muy extensa y sólidamente fundada, aunque redactada en términos bastante respetuosos, exponía que las sociedades particulares del ramo iban a resultar perjudicadas con la implantación del Seguro Social tal y como se estipulaba en el Plan Presidencial lo cual no parecía justo si se tomaba en cuenta que "estas Compañías de Seguros han sido las abnegadas maestras que, como una avanzada, se han dado a la tarea de sembrar la enseñanza de lo que es el Seguro y, con la confianza que han sabido despertar en patrones y obreros, han abonado el terreno para que no signifique la institución que pretende crearse algo inusitado en nuestro medio".

El 29 de diciembre y tras la revisión de todo el material acumulado quedó terminado el dictámen de las Comisiones Senatoriales encargadas de elaborarla que se firmó en esa fecha, en la Sala respectiva del Senado de la República. En el escrito se hacía referencia a los argumentos patronales en contra de determinados aspectos de la iniciativa los cuales se habían desechado en vista de su notoria improcedencia. Por lo demás la opinión de las Comisiones dictaminadoras era totalmente favora-

ble al proyecto, tal y como se les había entregado, pareciéndoles que este "es un nuevo valuarte de la legislación revolucionaria", tiene un profundo sentido humano, - consolida la reforma social de México; protege y mejora la riqueza demográfica de la Nación e incrementa nuestra producción, base fundamental para ganar la guerra y lograr la victoria, combatiendo las causas que producen la intranquilidad social, económica y política".

Ese mismo día, después de escuchar la lectura de la resolución de los ponentes, se puso esta a discusión por parte de los Senadores presentes en la reunión, que le tocó dirigir a Esteban García de Alba. Tomaron parte en el debate el Licenciado Arturo Martínez Adame y Alfonso Sánchez Madariaga, ambos partidarios de la iniciativa cuya aprobación terminaron exhortando a sus compañeros después de resaltar con entusiasmo sus virtudes y de rebatir algunos de los principales ataques que se le habían hecho por parte de ciertos grupos sobre todo en relación con el costo real de los seguros y de su repercusión en la economía general del país.

Apenas se contó con el parecer favorable del senado se recabaron las firmas necesarias; inmediatamente se pasó el ordenamiento al Licenciado Miguel Alemán, Secretario de Gobernación, dos días después, Don Adolfo Ruiz Cortí-

nez, entonces Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación envió la Ley al Secretario del Trabajo y Previsión Social, "para los fines correspondientes". Así el 31 - de diciembre de 1942, con las firmas del Presidente Manuel Avila Camacho y del Secretario del Trabajo Lic. Ignacio García Téllez, el poder Ejecutivo expidió la Ley - del Seguro Social. No quedaba ya entonces sino remitir la al Ministro de Gobernación para los trámites de su publicación en el Diario Oficial, lo que sucedió el 19 de enero de 1943, aunque requiriendo de una fe de erratas - que hubo que aparecer allí mismo el 30 del propio mes y año.

Durante los primeros meses de su aplicación, la Ley del Seguro Social mostró lo adecuada que resultaba en general y la forma como cumplía con lo que se había esperado de ella. En todo caso, cuando se consideró que resultaría más fácil la cobranza de los acreedores morosos si se concedía carácter de obligación fiscal al pago de las aportaciones debidas al Seguro, se procedió a la expedición de un Decreto presidencial que reformaba la ley en tal sentido, fechado el 14 de noviembre del propio año - de 1944 cuando se había iniciado las funciones del Instituto en el Distrito Federal. Este se publicó en el Diario Oficial el 24 de ese mes, mismo día en que debió en-

trar en vigor, por acuerdo del Presidente de la República, haciendo uso de sus facultades extraordinarias que - para legislar en todas las ramas de la administración pública le había conferido el Congreso de la Unión.

Aparte de la firma de Avila Camacho, este Decreto de modificación al artículo 135 de la Ley del Seguro Social - llevaba la de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez y del Trabajo y Previsión Social, Francisco Trujillo Gurría; constaba de un artículo único y tres transitorios y expresaba como, a partir de entonces la obligación de pagar las aportaciones debidas al - Instituto Mexicano del Seguro Social tendría el carácter de fiscal, y que además, correspondería a este organismo determinar el monto de los créditos y las bases para su liquidación. En cuanto a las cuotas adeudadas, su cobro podría hacerse por medio de las Oficinas Federal de Hacienda, con sujeción a lo regulado por el Código Fiscal de la Federación y pudiéndose recurrir a la vía económico-coactiva. En los artículos transitorios se comunicaba que los juicios contenciosos seguidos de acuerdo con las disposiciones anteriores serían sobreseídos, y - que el Instituto informaría a las Oficinas de Hacienda - de las liquidaciones que se les debían para que en ellas se iniciara el trámite pertinente de cobro. (7)

(7) ZERTUCHE MUÑOZ FERNANDO.- Op. Cit.- Pág. 201-202.

Según se desprende de la estabilidad económica del Instituto Mexicano del Seguro Social a lo largo de su historia, puede considerarse que esta innovación legislativa resultó muy acertada.

Haciendo uso de la misma prerrogativa extraordinaria de que gozaba por entonces de decretar leyes sin sujetarlas previamente a la aprobación Camaral, Don Manuel Avila Camacho decretó dos modificaciones a la Ley del Seguro Social, ambas a su artículo-112 que hablaba de la integración del Consejo Técnico del Instituto encargado de administrarla y llevarla a la práctica. Por la primera de tales reformas, expedida el 13 de marzo de 1945 y publicada en el Diario Oficial del 11 de abril siguiente, se aumentaba de seis a siete propietarios e igual cantidad de suplentes el número de Consejeros Técnico de la Institución, aparte del Director General que siempre presidiría.

Ellos serían tres representantes del Estado, dos de los trabajadores y otros dos de los patrones, cada uno con el suplente respectivo.

Unos cuantos meses después se volvió a reformar el artículo 112, ahora por disposición presidencial de 21 de junio del propio año de 1945, publicado en el Diario Oficial el 4 de agosto inmediato. Según el nuevo texto, -

serían nueve los miembros propietarios del Consejo Técnico y otros nueve los suplentes, a más del Director del Instituto.

Cada uno de los sectores constituyentes de la Asamblea General Gubernamental, obrero y empresarial propondría tres propietarios y tres suplentes, especificándose en los transitorios del Decreto que el miembro del grupo la boral que ahora se agregaba debería pertenecer precisamente a la Organización Nacional de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y similares, y que el del grupo patronal habría de "recaer siempre en patrones en ejercicio de su calidad auténtica de industriales o comerciantes".

Según los considerandos previos a tal ordenamiento, esta era una consecuencia del buen éxito que estaba teniendo la composición tripartita del Instituto, aceptada también en la mayoría de seguros sociales existentes en el mundo y mediante el cual era posible asociar y armonizar "los intereses de quienes contribuyen al sostenimiento financiero de la institución, el ambiente democrático, libre, responsable y cordial de las clases productivas y el estado mediante su paridad de representación ante la Asamblea General el Consejo Técnico y la Comisión de Vigilancia".

-Momento histórico en el que surge la nueva ley del Seguro Social de 1972-1973.

Los 30 años transcurridos entre 1943 y 1973 no habían pasado en balde. El México que gobernara el Licenciado - Luis Echeverría era muy diferente al de la época del General Manuel Avila Camacho. Eso, sin dejar de ser el - uno descendiente en línea recta del otro, y ambos, lo mismo que todos los regímenes del país en los últimos setenta años, esencialmente inspirados en los ideales de la Revolución de 1910.

Pero había sido precisamente la circunstancia de que el país marchaba encauzado por una convicción política mayoritariamente compartida lo que había permitido un notable progreso, origen a su vez de una transformación radical de la estructura socioeconómica de la Nación, en esos seis lustros de una sociedad eminentemente agraria, México había pasado a ser, al iniciarse la octava década del siglo una Nación primordialmente urbana dentro de la cual la proporción de trabajadores, industriales y de servicio había crecido enormemente.

Dentro de esta acción encaminada a buscar que la totalidad de los mexicanos participara en los beneficios de la riqueza Nacional, encajaba muy bien el concepto de seguridad social, entendida precisamente como uno de los me-

díos que la experiencia había mostrado como mas eficaz__ para propiciar la coparticipación de los bienes creados__ por el trabajo común. Como se explicaba en la exposi-- ción de motivos de la nueva ley del Seguro Social de - 1972 a 1973.

Las nuevas circunstancias nacionales, tan diferentes a __ las de 30 años atrás, motivaron que el régimen de Luis - Echeverría, tras la expedición de las reformas a la Ley__ del Seguro Social en diciembre de 1970, empezara a pen-- sar en la posibilidad de redactar un texto completamente nuevo para la misma.

Los trabajos tendientes a la composición del nuevo texto legal, que debieron iniciarse desde los primeros días de 1971 y seguir durante todo ese año y buena parte del si-- guiente, se agilizaron hacia el mes de septiembre de - - 1972 en cuyo período de sesiones del Congreso se preten-- día presentar el proyecto terminado.

Para esa época el primer mandatario comisionó al Licen-- ciado Carlos Gálvez Betancourt, cercano colaborador suyo desde los tiempos en que ambos trabajaban en la Secreta-- ría de Gobernación, y que por esta época desempeñaba la__ dirección del Instituto Mexicano del Seguro Social para__ que empezara a redactar un primer anteproyecto de nueva ley.

Una vez terminado este primer esbozo de ordenamiento legal, pasó a ser analizado por el Consejo Técnico del Instituto Técnico del Instituto donde se hallaban representando los dos sectores principales que intervinieron en el proceso de la producción: obreros y patrones, junto con el sector estatal, que vigila el cuidado de los intereses de la sociedad Nacional en conjunto.

Finalmente, el 27 de enero de 1973 Luis Echeverría firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social, remitiéndola a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión reunido en un período extraordinario de sesiones que se inició el 30 de ese mes.

Tal y como se entregaba el proyecto mencionado, constaba de 284 artículos contenidos en siete títulos, a más de dieciséis transitorios.

Los títulos eran los siguientes:

- 1ero.- Disposiciones generales (art. 1 al 10).
- 2do.- Del régimen obligatorio del Seguro Social (dividido en ocho capítulos, artículos 11 al 223).
- 3ero.- Del régimen voluntario del seguro social (un solo capítulo, artículos 224 a 231).
- 4to.- De los servicios sociales (capítulo único, artículos 232 a 239).
- 5to.- Del Instituto Mexicano del Seguro Social (seis ca-

pítulos, artículos 240 a 256).

6to.- De los procedimientos y de la prescripción (constaba de tres capítulos, artículos 257 a 280).

7o.- De las responsabilidades y sanciones (artículos del 281 al 284).

En la exposición de motivos que se acompañaba a la iniciativa quedaba expresado todo el marco teórico a partir del cual se había realizado, y que no era otro que el derivado de los principios tradicionales de la Revolución de 1910 enriquecidos ahora con el concepto de seguridad social integral, que pretendía atender a las necesidades no solo de los trabajadores asalariados sino, a la larga, a las de la totalidad de la población Nacional. Así, - resultaban muy claros los propósitos que en ese sentido habían motivado la redacción del proyecto.

Sin embargo, y a pesar de todo el interés que la nueva ley demostraba por los grupos mas desprotegidos de la sociedad, tampoco se podía poner en peligro el equilibrio financiero del Instituto encargado de hacerla efectiva.

Al resumir los objetivos del proyecto presidencial se insistía en que era el resultado de profundos estudios y - de que las nuevas modalidades no podían tener la pretensión de menoscabar las legítimas conquistas de la clase

obrero. Así, se quería dejar bien señalado el sentido y las características del ordenamiento que se ponía en manos de los legisladores.

Esta iniciativa tomaba en consideración los distintos estudios técnicos que se han hecho para definir las necesidades y posibilidades del mejoramiento y expansión del sistema. Tiene por principales objetivos mejorar las prestaciones existentes e introducir otras; crear un nuevo ramo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras, aumentar el número de asegurados, abrir las posibilidades para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio, establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados, precisar diversos puntos controvertibles de la ley vigente, reordenar preceptos dispersos que se refieren a una misma materia y simplificar, para hacer expeditos, diversos procedimientos.

En cuanto a las novedades introducidas en el texto de la nueva ley propuesta por el Ejecutivo, estas consistían sobre todo en lo siguiente: creación del grupo de cotización "W" que, comprendiendo salarios mínimos superiores a los 280 pesos diarios, tuviera un límite móvil superior equivalente a diez veces el sueldo mínimo en el

Distrito Federal; sustitución de los términos "accidentes de trabajo" y "enfermedades profesionales" por el de "riesgos de trabajo" empleado por la Ley Federal del Trabajo, ampliación de los servicios médicos a los hijos de asegurados y pensionados, que cursaban estudios, hasta los 21 y 25 años, respectivamente; mejora en las prestaciones que además debían ser revisadas cada cinco años, creación de guarderías para hijos de las trabajadoras; formulas para facilitar la continuación voluntaria del régimen obligatorio; enriquecimiento y perfeccionamiento en los seguros facultativos y adicionales; ampliación del campo de las prestaciones sociales; consolidación de la estructura económica del régimen y finalmente la ya aludida instauración de los servicios de solidaridad social.

Acto seguido se puso a votación el dictámen que salió unánimemente favorable, quedando así decretada por el Congreso de la Unión la nueva ley del Seguro Social y abrogada la anterior del 31 de diciembre de 1942.

La desición de la Cámara se remitió al Poder Ejecutivo, autorizada con las firmas de Rafael Castillo Castro, Diputado Presidente, Carlos Pérez Cámara, Senador Presidente, Raul Rodríguez Santoyo, Diputado Secretario, y Roberto Pizano Saucedo, Senador Secretario.

La expedición de la nueva disposición legal la hizo Don Luis Echeverría Alvarez en la residencia del poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, el 26 de febrero de 1973, contando con la asistencia de los Secretarios de Trabajo y Previsión, Porfirio Muñoz Ledo, y de Salubridad y Asistencia, Jorge Jiménez Cantú, de Hacienda y Crédito Público Hugo B. Margain y de Gobernación Mario Moya Palencia. El Decreto, cuya vigencia debía comenzar el día primero de abril de ese año, apareció en el Diario Oficial del 12 de marzo, con una fe de erratas del 27 del mismo mes.

Durante el gobierno del licenciado Jose López Portillo - se llevaron a cabo seis procesos distintos de modificación de la Ley del Seguro Social. Dos de esas reformas establecía, reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones fiscales las cuales, tras su discusión en las Cámaras resultaron expedidas por Decreto presidencial que se publicaron en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1979 y el 31 de diciembre de 1981 respectivamente. La primera de tales disposiciones modificó el artículo - 46 de la ley y la segunda, el 271, ambos referentes al pago de las aportaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Apenas asumida la presidencia en el mes de diciembre de

1982 Miguel de la Madrid remitió a las Cámaras para su discusión, un importante "paquete legislativo" según su propia expresión, formado por numerosas iniciativas por medio de las cuales quería empezar a establecer las diversas medidas gubernativas anunciadas en su programa. Entre tales proyectos estaban en importante lugar los relativos a la cuestión sanitaria; sobre todo de elevar la salud, derecho constitucional de todos los mexicanos. Las transformaciones sufridas por la ley del Seguro Social mexicana, van muy de acuerdo, como se ha visto, con una de las preocupaciones centrales de los regímenes presidenciales, la encaminada a la unificación de todos los esfuerzos nacionales tendientes a promover la salud de todos los habitantes del país.

1.2.- ORGANOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El Instituto Mexicano del Seguro Social está constituido internamente por diversos órganos; el artículo 246 de la ley del Seguro Social, nos indica que los siguientes son los órganos superiores de dicha institución.

- a) La Asamblea General.
- b) El Consejo Técnico.
- c) La Comisión de Vigilancia; y
- d) La Dirección General.

Los tres primeros órganos mencionados se encuentran integrados en forma tripartita, esto es, por representante - patronales, obreros y del Ejecutivo Federal. La anterior Ley del Seguro Social, a partir de su artículo 110, contempló este tipo de integración que se ha visto consolidada por la creación de las Comisiones Nacionales de Salarios Mínimos y Reparto de Utilidades, y ultimamente, por las Comisiones Tripartitas de Estudio, que ha fomentado el Ejecutivo Federal.

A continuación se analizará en forma detallada las facultades que conforme a la Ley del Seguro Social se les confiere a dichos órganos.

a) LA ASAMBLEA GENERAL.

Es la autoridad suprema del Instituto, está integrada

por treinta miembros que serán designados en la forma siguiente:

- I.- Diez por el Ejecutivo Federal;
- II.- Diez por las organizaciones patronales; y
- III.- Diez por las organizaciones de trabajadores.

Dichos miembros durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos.

El Ejecutivo Federal establecerá las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patronos que deben intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General.

La Asamblea General será presidida por el Director General y deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario, de acuerdo con lo que disponga el reglamento relativo.

La Asamblea General discutirá anualmente, para su aprobación o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentadas por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

Cada tres años, la propia Asamblea conocerá, para su aprobación o modificación, el balance actuarial que presente cada trienio el Consejo Técnico.

La eficacia de los recursos para los diferentes ramos del seguro debe ser examinada periódicamente, por lo menos cada tres años al practicarse el balance actuarial. Al elaborar dicho balance, el Instituto investigará estadísticas sobre el desarrollo de los fenómenos de importancia para la vida del Seguro Social y establecerá la comprobación del desarrollo efectivo con las previsiones actuariales.

Si el balance actuarial acusare superávit, este se destinará a constituir un fondo de emergencia hasta el límite máximo del veinte por ciento de la suma de las reservas técnicas. Después de alcanzar este límite el superávit se aplicará, según la decisión de la Asamblea General al respecto, a mejorar las prestaciones de los diferentes ramos del Seguro Social.

b) CONSEJO TECNICO.

El Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto y está integrado hasta por doce miembros correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea Gene--

ral, cuatro representantes de los trabajadores y cuatro representantes del Estado, todos ellos con sus respectivos suplentes.

Por otra parte el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación Estatal.

El Secretario de Salubridad y Asistencia y el Director General serán siempre consejeros del Estado, presidiendo este último el Consejo Técnico.

Cuando deba renovarse el Consejo Técnico, los sectores representativos del Estado, de los patrones y de los trabajadores propondrán miembros propietarios y suplentes para los cargos de Consejeros.

La designación será hecha por la Asamblea General en los términos que fije el reglamento respectivo.

Los Consejeros así electos durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos.

La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al Consejero de que se trate o por causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimientos en que se oiga en defensa al Consejero cuya

remoción se solicite.

El Consejo Técnico es el órgano de administración permanente del Instituto y sus miembros son electos a través de la Asamblea General, aunque los mismos no pueden formar parte de dicha Asamblea.

Asimismo el Consejo Técnico tiene las atribuciones siguientes:

- 1.- Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo prevenido en la ley del Seguro Social y sus reglamentos.
- 2.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, - exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determinen la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.
- 3.- Establecer y suprimir delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial.
- 4.- Convocar a la Asamblea General ordinaria o extraordinaria.
- 5.- Discutir y en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos así como el programa de actividades que elabore la Dirección General.
- 6.- Expedir los reglamentos que menciona la fracción

VIII del artículo 240 de la Ley del Seguro Social.

7.- Conceder, rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las Dependencias competentes.

8.- Nombrar y remover al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes de Servicio y Delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 257 de la Ley del Seguro.

9.- Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la Ley y autorizar la iniciación de servicios.

10.- Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de la Ley del Seguro.

11.- Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

12.- Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas.

13.- Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por esta ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo.

14.- Autorizar en la forma y términos que establezca el reglamento relativo, a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274 de la ley del Seguro.

c) COMISION DE VIGILANCIA.

Esta Comisión es designada por la Asamblea General, - la cual está compuesta por seis miembros. Para formar esta Comisión cada uno de los sectores representativos que constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes durarán en su encargo seis años y podrán ser reelectos.

La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. El Ejecutivo Federal, - cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación Estatal.

La designación será revocable siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al representante que se trate o porque medien causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente.

La Comisión de Vigilancia tiene las atribuciones siguientes:

- 1.- Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley del Seguro y sus reglamentos.
- 2.- Practicar la auditoria de los balances contables y comprobar los avalúos de bienes materia de operaciones del Instituto.
- 3.- Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social.
- 4.- Presentar ante la Asamblea General un dictámen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto estos le serán dados a conocer con la debida oportunidad.
- 5.- En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a asamblea general extraordinaria.

d) DIRECCION GENERAL

El Director General es nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento. Sus atribuciones son las siguientes.

- 1.- Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico.
- 2.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo.

3.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas con la suma de facultades generales y especiales que requiera la ley, inclusive para sustituir o delegar dicha representación.

4.- Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período.

5.- Presentar anualmente al Consejo el balance contable y el estado de ingresos y gastos.

6.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial.

7.- Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VII - del artículo 253 de la Ley del Seguro Social.

8.- Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores.

9.- Las demás que señalen las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

El Director General tiene derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, el efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

1.3.- LA TESORERIA GENERAL

En este apartado nos referiremos a las actividades que realizan tanto la Tesorería General como las Subtesorerías de Emisiones, Cobranza, Convenios y Garantías, Recursos Financieros y Administrativa, por ser estas quienes se encargan de la emisión y cobro de las cédulas de liquidación (créditos fiscales) a cargo de patrones.

Corresponde a la Tesorería General determinar, cobrar y percibir los créditos, dar las bases para su liquidación así como para fijarlos en cantidad líquida, de conformidad con la Ley del Seguro Social, sus Reglamentos y el Código Fiscal, sin perjuicio de la competencia de otros órganos para este mismo efecto.

Asimismo tiene como función la de recaudar las cuotas obrero patronales de los riesgos de trabajo, enfermedades, invalidéz, maternidad, vejéz, cesantía en edad avanzada y muerte, guarderías para hijos de aseguradas, y capitales constitutivos y recargos moratorios, emitir y actualizar las normas para la recaudación y manejo de recursos financieros, emisión de liquidaciones, cobranza y convenios en el Instituto.

Tramitar ante la Tesorería de la Federación el cobro de la aportación del Gobierno Federal.

Para dar el debido cumplimiento a dichas actividades la

Tesorería General se encuentra auxiliada por las ya citadas Subtesorerías y de las cuales trataremos a continuación.

a) Subtesorería de Emisiones.

Que tiene como funciones:

- Evaluar el comportamiento de las emisiones y su resultado y proponer las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas.
- Controlar el proceso general de la emisión de liquidaciones, tendientes a mantenerla actualizada.
- Evaluar el proceso de la recaudación relativa a cajas centrales e instituciones bancarias en el Valle de México.

De la Subtesorería de Emisiones dependen los siguientes Departamentos.

- 1.- Departamento de control de emisiones a patrones de la construcción.
- 2.- Departamento de sistemas de emisión.
- 3.- Departamento de evaluación de la emisión.

b) Subtesorería de Cobranza.

Esta Subtesorería realiza lo siguiente:

- Planea y evalúa el inventario anual de créditos en mora a nivel Nacional.

- Informa periódicamente a las autoridades superiores del estado que guarda la cobranza del Instituto.
- Evalúa los resultados de la recuperación del potencial de cobro a favor del I.M.S.S. y la evaluación de la mora en todo el sistema, así como elaborar los programas necesarios para el abatimiento de la mora.

Los Departamentos que dependen de esta Subtesorería son:

- 1.- Departamento de registros.
- 2.- Departamento de cobranza fiscal.
- 3.- Departamento de normas y evaluación.

c) Subtesorería de Convenios y Garantías.

Sus actividades son:

- Elaborar y proponer a las autoridades del Instituto estudios de bases para la celebración de convenios de reconocimiento de adeudo y facilidades de pago, así como de bases generales de cotización a diversas ramas de la actividad económica.
- Analizar, estudiar o en su caso, tramitar ante las autoridades correspondientes la sanción de los estudios de bases de excepción para convenio y de los convenios celebrados que la requieran.

Sus auxiliares son:

- 1.- Departamento de trámite de convenios.
- 2.- Departamento de evaluación y control.

d) Subtesorería de Recursos Financieros.

Esta Subtesorería tiene las funciones siguientes:

- Aprobar el presupuesto general de ingresos del Instituto y presentarlo a la consideración de la Tesorería General, para el trámite de autorización correspondiente.
- Evaluar el estado financiero del Instituto y determinar criterios para la toma de decisiones en la materia.
- Aprobar en su caso, la expedición de cheques del Instituto.

Los Departamentos que dependen de ésta son:

- 1.- Departamento de planeación financiera.
- 2.- Departamento de flujo de fondos.
- 3.- Departamento de control financiero.

e) Subtesorería Administrativa.

Esta Subtesorería desempeña las siguientes labores.

- Planear, organizar y dirigir el proceso de edificación de las normas e información con periodicidad

determinada de la Tesorería General y coordinar su difusión.

- Supervisar la integración y actualización de la normateca de la Tesorería General.
- Promover y coordinar la celebración de cursos de capacitación para el personal de la Tesorería General.

Esta Subtesorería es auxiliada por los Departamentos:

- 1.- Recursos presupuestales y técnicos.
- 2.- Recursos humanos y materiales.

Cabe destacar que una estructura similar se encuentra en cada Subdelegación del Instituto, siendo el área normativa de cada Oficina la Subtesorería correspondiente.

CAPITULO II

LAS CEDULAS DE LIQUIDACION

La cédula de cuotas obrero patronales emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social es el documento base mediante el cual los sujetos obligados (patrones personas físicas o morales) enteran las aportaciones de seguridad social así como sus accesorios legales.

Dicho documento contiene datos de identificación del contribuyente como son:

- a) Nombre, denominación o razón social.
- b) Domicilio fiscal, que atendiendo a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación será para las personas físicas:
 - 1.- Si realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.
 - 2.- Cuando no realicen las actividades señaladas anteriormente y presenten servicios personales independientes, el local que utilicen con base fija para el desempeño de sus actividades.
 - 3.- En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

En el caso de personas morales:

- 1.- Cuando sean residente en el País, el local en donde se

encuentre la administración principal del negocio.

- 2.- Si se trata de establecimiento de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el País, o en su defecto en el que designen.

De lo anterior se desprende que cualquier notificación de cédula de liquidación o documentación relacionada con las mismas, deberá practicarse en el domicilio fiscal del deudor.

- c) Registro patronal.- Este registro es asignado al patrón en el momento que queda inscrito en el Instituto, el mismo está compuesto por diez dígitos que tienen un significado específico. Ejemplo:

060 10220 10

Los tres primeros dígitos indican a que zona o circunscripción se encuentra adscrito el contribuyente.

Los cinco siguientes son los números progresivos correspondientes; las dos últimas cifras varían según la modalidad de aseguramiento de que se trate como pueden ser:

MODALIDAD	SUJETOS
10	Asalariados permanentes urbanos.
17	Asalariados permanentes urbanos con - reversión de cuotas obrero patronales por subrogación de servicios.

18	Trabajadores temporales, eventuales o a obra determinada ajenos a la industria de la construcción.
19	Trabajadores temporales a obra determinada de la industria de la construcción.
35	Patrones personas físicas.
36	Trabajadores de entidades federales, estatales, municipales y organismos descentralizados.

d) Número de registro de obra.- Los patrones de la industria de la construcción que cotizan en el Instituto, además de su registro patronal, se les asigna un número de obra, esto con el objeto de determinar a que adeudo se le deberán de abonar las cuotas que entere, toda vez que puede darse el caso de que un mismo patrón haya registrado mas de una obra de construcción.

e) Prima o porcentaje de riesgo de trabajo.- Según el artículo 79 de la Ley del Seguro Social, para los efectos de la fijación de las primas a cubrir por el seguro de riesgos de trabajo, las empresas serán clasificadas y agrupadas de acuerdo con su actividad, en clases, cuyos grados se señalan para cada una de las clases y que el propio artículo relaciona.

Los diferentes tipos de liquidación que emite el Instituto, se analizarán en forma particular en los puntos siguientes.

2.1.- LIQUIDACIONES DE MORA

El hecho generador de esta cédula es la inscripción en el Seguro Social que realizan los patrones respecto de sus trabajadores.

Esto en razón de que el artículo 19 de la Ley del Seguro Social vigente señala concretamente las obligaciones de los patrones y que son:

1.- Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y sus bajas, las modificaciones de sus salarios y los demás datos que señalen la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, dentro de plazos no mayores de cinco días.

2.- Llevar registros, tales como nóminas y listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días de trabajo y los salarios percibidos por sus trabajadores, además de otros datos que exija la Ley y sus reglamentos.

Es obligatorio conservar estos registros durante los cinco años siguientes al de su fecha.

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

4.- Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de

las obligaciones a su cargo establecidas por la Ley del Seguro Social, Decretos y Reglamentos respectivos.

- 5.- Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias - que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por la Ley del Seguro Social, el Código Fiscal de la Federación y los Reglamentos respectivos.

Asimismo el artículo 45 de la citada Ley del Seguro Social indica los plazos que tiene el patrón para cubrir el pago oportuno de las cuotas obrero patronales correspondientes, situación que debe acontecer a mas tardar el día quince de los meses nones, es decir, enero, (sexto bimestre del año inmediato anterior), marzo (primer bimestre del año de que se trate), mayo (segundo bimestre), julio (tercer bimestre), septiembre (cuarto bimestre), - noviembre (quinto bimestre).

A su vez el precepto legal invocado, obliga a los patronos a efectuar enteros provisionales a cuenta de las cuotas bimestrales, a mas tardar el día quince de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año.

El entero provisional de que se trate, será el equivalente al cincuenta por ciento del monto de las cuotas obre-

ro patronales correspondientes al bimestre inmediato anterior.

De lo anterior se desprende que la motivación de la cédula que nos ocupa es:

- a) Que el patrón X se encuentra registrado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, con el número de registro patronal X y actividad de X.
- b) Que durante el bimestre de que se trate estuvieron vigentes en sus derechos ante el Instituto los trabajadores que presenten sus servicios a la empresa deudora y que han sido inscritos por la misma a través de los avisos de afiliación correspondientes.
- c) Conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley del Seguro Social y tercero del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social, el plazo para el pago de las cuotas obrero patronales transcurrió en exceso sin que el patrón efectuara el pago.

Ante tales circunstancias, el I.M.S.S. procede a determinar en cantidad líquida el importe de las cuotas obrero patronales que debió enterar al Instituto el patrón, por los trabajadores a su servicio durante el bimestre de que se trate, misma que se formula con base en los datos con que cuenta el Instituto, contenidos en los avisos de

afiliación presentados por el mismo patrón, en los cuales constan los nombres y números de afiliación de los trabajadores, así como las cantidades pagadas a cada uno de los trabajadores así como las cantidades pagadas como cuota diaria y salario diario integrado.

Ahora bien, para determinar el monto a cubrir por el seguro de enfermedades y maternidad, deberá indicarse en la cédula el número de días que cotizó cada trabajador y con que salario, para que así, con fundamento en los artículos 32, 33, 41, 45 y 114 de la Ley del Seguro Social y 1º y 17 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, determinar el monto de las cuotas resultantes a cubrir por dicho seguro.

Conforme a lo establecido en el artículo 32 de la Ley del Seguro Social para determinar las cuotas obrero patronales causadas en este seguro, se toma como base de cotización el salario diario integrado, mismo que fue reportado en los avisos de afiliación de cada uno de los trabajadores que se indican en la cédula.

El procedimiento seguido para determinar la cuantía de las cuotas obrero patronales de este seguro consiste en multiplicar el salario diario integrado por el número de días que el trabajador estuvo vigente ante el Instituto -

durante el bimestre que se liquida, obteniéndose de esta manera la percepción bimestral base de cotización, a la cual se aplica el 11.40% que corresponde a la suma de los porcentajes del 8.40% y 3% establecidos respectivamente a cargo del patrón y del trabajador en el artículo 114 de la Ley del Seguro Social.

El porcentaje de aportación a cubrir por parte del Estado en lo relativo a esta rama del Seguro Social, la establece el artículo 115 de la Ley del Seguro Social cuyo texto señala que es el 7.143% del total de las cuotas patronales.

- Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.

Para la cuantificación de este ramo del seguro se toma también como base de cotización el salario diario integrado reportado en los avisos de afiliación de cada uno de los trabajadores que se indican en la cédula, aplicando los porcentajes del 4.20% y 1.50% establecidos respectivamente a cargo del patrón y del trabajador lo cual da una suma del 5.70% a cubrir por este seguro.

- Seguro de Riesgos de Trabajo.

Para determinar en cantidad líquida las cuotas a cubrir por este ramo del seguro se considera que el artículo 78 de la Ley del Seguro Social y el artículo 2º del Regla-

mento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgos de Trabajo establecen que, estas se determinarán en relación con la cuantía de las cuotas obrero patronales que la propia empresa entere por el mismo período en el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación, en los términos que establece el artículo 22 del Reglamento antes mencionado, de ahí que cada empresa, según su actividad, tiene designado el porcentaje a cubrir como prima de riesgo de trabajo.

En razón de lo anterior, se aplica el porcentaje de grado de riesgo de trabajo a la cantidad que corresponde al importe de las cuotas obrero patronales del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, determinadas para el bimestre a saldar, obteniéndose de esta forma el importe de las cuotas a cubrir en el seguro de riesgos de trabajo.

- Seguro de Guarderías para Hijos de Aseguradas.

Para la determinación de las cuotas correspondientes a este seguro, se considera lo dispuesto en los artículos 190 y 191 de la Ley del Seguro Social, en el sentido de que la base de cotización será la cantidad que pague el

patrón a todos sus trabajadores durante el bimestre de cotización por salario diario integrado, aplicándole a dicha base una prima del 1%.

Esta liquidación es identificada como tipo de documento 2, al igual que todas las cédulas de cuotas obrero patronales emitidas por la Tesorería General del Instituto Mexicano del Seguro Social, puede ser objeto de aclaraciones o recurrirse en inconformidad ante el H. Consejo Técnico o el H. Consejo Consultivo Delegacional correspondiente.

Muy importante es destacar que las cédulas pueden; y de hecho son emitidas por los Titulares de las Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, de acuerdo a las facultades que para tal efecto les otorga el artículo 258D de la Ley Orgánica del I.M.S.S. que a la letra dice:

Los Subdelegados del Instituto, tendrán las siguientes facultades y atribuciones.

- 1.- Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidas por el Consejo Técnico, la Dirección General, el Consejo Consultivo Delegacional y la Delegación.
- 2.- Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos a la Delegación con los antecedentes y documentos del

caso, para su resolución por el Consejo Consultivo - Delegacional.

- 3.- Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la Subdelegación, las facultades previstas en las fracciones X, XII, XIV, XV y XVIII del artículo 240 de esta Ley; y
- 4.- Las demás que señalen esta Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones legales.

Artículo 240 de la Ley del Seguro Social.

Fracción X.- Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización, aún sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido.

Fracción XII.- Recaudar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto.

Fracción XIV.- Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Fracción XV.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y de demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables.

Fracción XVIII.- Ordenar y practicar inspecciones domiliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables.

2.2.- CEDULA DE DIFERENCIAS DERIVADA DE CONFRONTA Y GLOSA.

Cuando la ley establece que la determinación deba ser --- hecha por la Administración, como último acto de un procedimiento que se inicia con la declaración del contribuyente, así como cuando la Administración, en uso de sus facultades de revisión y comprobación, produce un acto de determinación hecha por el sujeto pasivo, nos encontramos con un procedimiento administrativo de determinación. (8)

Por lo que se refiere a la emisión de esta liquidación, podemos decir que es derivada de un procedimiento de re-

(8) DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO.- Derecho Financiero Mexicano.- Decima Quinta Edición.- Pág. 755.- Edit. Porrúa.- México, 1988.

visión que el Instituto realiza a las aportaciones enteradas por los sujetos obligados, esta revisión no sustituye a la determinación hecha por el sujeto pasivo, pero podemos señalar que si se contrapone, esto en razón de - que el contribuyente al cumplir con la obligación de pagar las cuotas obrero patronales en el plazo oportuno, - es decir los primeros quince días de los meses nones, paga las cantidades que según sus cálculos son las adeudadas.

Por otra parte el Instituto emite la liquidación a cargo del deudor, correspondiente a cada bimestre, con base en los avisos afiliatorios (como pueden ser altas, reingresos, modificaciones de salario o bajas de los trabajadores a sus servicio) y que el mismo contribuyente ingresó en la Subdelegación Administrativa correspondiente.

La cédula en cuestión es el resultado de cotejar la liquidación elaborada por el patrón y la elaborada por el Instituto al determinar éste último que las cuotas enteradas no corresponden a las que realmente debió cubrir - el deudor.

Por último diremos que esta liquidación es identificada con el número de concepto 3.

2.3.- LIQUIDACIONES COMPLEMENTARIAS DERIVADAS DE AVISOS EXTEMPORANEOS.

El artículo 19 de la Ley del Seguro Social en su primera fracción señala la obligación de los patrones de registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y sus bajas, las modificaciones de sus salario y los demás que señalen la Ley y sus reglamentos, dentro de plazos no mayores de cinco días.

Con base en lo anteriormente dicho, el Instituto al dar entrada a un aviso afiliatorio después de los cinco días de ocurrido el hecho que le dió origen, le imprime la leyenda "extemporáneo", y por estos avisos se genera un listado que es revisado por el personal del Instituto de la siguiente manera:

Consulta el expediente patronal correspondiente, a efecto de verificar si el contribuyente pagó las cuotas de - el (los) trabajador(es) por los que presentó los avisos extemporáneos, ya que puede darse el caso de que el patrón solo omita el ingresar el aviso y nos las cuotas. En caso de que se haya cumplido con el pago de las cuotas no tienen ninguna trascendencia los avisos extemporáneos, pero si no se enteraron, se elabora la liquidación complementaria derivada de avisos extemporáneos misma -

que es identificada con el tipo de documento 4.

2.4.- LIQUIDACIONES COMPLEMENTARIAS DERIVADAS DE AUDITORIA.

El Instituto Mexicano del Seguro Social está facultado - para practicar visitas domiciliarias a los patrones, ya sean personas físicas o morales, esto con fundamento en la fracción XVIII del artículo 240 de la Ley Orgánica - del Seguro Social y que a la letra dice:

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

Fracción XVIII.- Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley y demás disposiciones aplicables".

Esta cédula que es identificada con el tipo de documento 5 se emite cuando al hacerse la revisión de determinado expediente patronal, se detecta que ha habido irregularidades en cuanto al monto de las cuotas bimestrales causadas por el deudor, las Oficinas de Emisiones, Cobranza o Convenios solicitan al Departamento de Auditoría a Patrones y Verificación una visita domiciliaria, a fin de comprobar si el patrón esta enterando correctamente las

cuotas obrero patronales.

Dicho departamento elabora la orden de visita (misma que contiene la firma del Titular de la Subdelegación corres-
pondiente), la cual contiene las formalidades prescritas por los artículos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federa-
ción y que son las siguientes:

Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban no-
tificar deberán tener por lo menos los siguientes requi-
sitos:

I.- Constar por escrito.

II.- Señalar la autoridad que lo emite.

III.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución,
objeto o propósito de que se trate.

IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y, en
su caso, el nombre o nombres de las personas a las que -
vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que -
permitan su identificación.

Artículo 43.- En la orden de visita, además de los requi-
sitos a que se refiere el artículo 38 se deberá indicar:

I.- El lugar o los lugares donde deba efectuarse la visi-
ta.

II.- El nombre de la persona o personas que deban efec-
tuar la visita, las cuales podrán ser sustituídas, aumen-

tadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución o aumento de las personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado.

Las personas designadas para efectuar la visita, la podrán hacer conjunta o separadamente,

Al presentarse los visitadores en el lugar señalado deben buscar al visitado o a su representante legal. Si no se encuentra ninguno de ellos, se dejará citatorio con la misma persona para que el visitado o su representante los esperen a la hora determinada del día siguiente: si no lo hicieren la visita se iniciará y desarrollará con quien se encuentre en el lugar visitado.

Al iniciarse la visita, los visitadores deben identificarse ante la persona con quien se entiende la diligencia, lo que debe hacerse constaren el acta.

Asimismo se debe requerir a la persona con quien se entiende la diligencia, que nombre dos testigos, si no los nombra, o los designados no aceptan servir como tales, debe dejarse constancia expresa en el acta, caso en el cual los visitadores designarán a los testigos, haciendo constar esta situación en el acta que se levante, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la visita.

Los testigos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo_ por no comparecer al lugar donde se está llevando a cabo la visita, por ausentarse de él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de no ser testigos. En tales circunstancias la persona con quien se entienda la visita debe designar de inmediato otros testigos, y ante su negativa o impedimento de los designados, los visitadores podrán designar de inmediato a quienes deban sustituirlos. De todo ello se debe dejar constancia en el acta.

De toda visita en el domicilio fiscal, se debe levantar acta en la que se haga constar, en forma circunstanciada, los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores.

La importancia del acta estriba en que constituye, si cumple con los requisitos legales, una prueba de la existencia de los hechos consignados en ella, para efectos de cualesquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el período revisado.

La visita debe concluirse cerrando el acta o levantando el acta final. Debe estar presente el visitado, su representante o la persona con quien se haya entendido la diligencia. Si en ese momento no está presente se le debe dejar citatorio para que esté presente a una hora_

determinada del día siguiente. Si no se presentase, - el acta final se levantará con quien estuviere presente en el lugar visitado en ese momento. Cualquiera de - los visitantes que haya intervenido en la visita, el visitado o la persona con quien se entienda la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado.

Si el visitado, la persona con quien se entiende la diligencia o los testigos no comparecen a firmar el acta, se niegan a firmarla o se niegan a aceptar la copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que esto afecte la validez y el valor probatorio de la misma.

Una vez concluida la vista y levantada el acta final, - si en esta se detectaron errores u omisiones por parte del contribuyente, como pueden ser trabajadores no inscritos en el I.M.S.S. o trabajadores que está inscritos con un sueldo inferior al que realmente perciben esto - dará origen a la emisión de la liquidación en estudio.

Es relevante indicar que las visitas de auditoría no - son realizadas únicamente a petición de las Oficinas - que en un principio se señalaron, sino que la Oficina - de Auditoría a Patrones y Verificación cuenta con un catálogo en el que se encuentran relacionados todos los -

patrones que corresponden al control de la Subdelegación y con base en este elabora un calendario anual en que se señala la fecha en que ha de ser visitado cada contribuyente.

Para el desarrollo de las visitas se sigue el procedimiento establecido por el Código Fiscal de la Federación ya que la Ley de la materia no lo indica motivo por el cual el precepto legal invocado en primer término se aplica supletoriamente por tratarse las cuotas obrero patronales de créditos fiscales.

2.5.- LIQUIDACIONES POR RECARGOS MORATORIOS DOCUMENTADOS.

A esta liquidación se le impone el tipo de documento 8, es emitida en virtud de que el patrón obligado no cumplió con el pago de los créditos fiscales dentro del plazo señalado en el artículo 45 de la Ley del Seguro Social y 16 y 17 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del régimen del Seguro Social.

La obligación de pagar recargos nace, como obligación ex lege, por el hecho de que no se haya efectuado el pago en forma oportuna, es decir, automáticamente, al día siguiente al en que venció el plazo para el cumplimiento de la deuda principal y como es de carácter continuo, o de tracto sucesivo, continúa generandose, a medi-

da que transcurre el tiempo, hasta que se efectúa el pago de la deuda principal.

Tratándose de contribuciones, los recargos se calculan sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización prescrita para el caso de impago del cheque, los gastos de ejecución y las multas por infracción o disposiciones fiscales.

Muy importante es destacar que con las reformas y adiciones efectuadas al Código Fiscal de la Federación, - mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1989, las contribuciones deberán ser actualizadas, ya sea para pago o para garantía del interés, fiscal, tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor del mes mas antiguo y el índice nacional de precios al consumidor del mes actual, realizando la siguiente operación.

Se divide el INPC mas reciente entre el INPC del mes mas antiguo, la cantidad resultante de dicha operación será el factor que se aumentará a las cuotas obrero patronales y sobre esta cantidad se aplicará el porcentaje de recargos correspondientes para determinar el monto de lo adeudado por el patrón.

Si se considera que el artículo 21 del Código Fiscal de La Federación establece que los recargos se causan has-

ta por cinco años, por todo el tiempo que dure la moratunado a la actualización antes citada, nos atrevemos a comentar que esto constituye una carga sumamente onerosa para el contribuyente.

Esta cédula es emitida cuando los patrones realizan algún pago en institución bancaria, en el Banco se limitan unicamente a recibir el pago de las cuotas obrero - patronales pero sin los recargos moratorios correspondientes.

La institución bancaria al recibir los pagos de las cuotas a favor del I.M.S.S. envía las cédulas a las Oficinas Centrales del Instituto, quien a su vez las reubica a la Subdelegación correspondiente.

El personal de la subdelegación al recibir los pagos efectuados en Banco revisa que el patrón haya pagado correctamente y en caso de que haya sido pago extemporáneo se elaborará liquidación de recargos moratorios a la que se impone un número de crédito independiente del que le dió origen, pero en el cuerpo del propio documento se señalará el número de crédito y período que originaron la liquidación a estudio.

Otra situación que da origen a la emisión de estas liquidaciones se da con patrones que celebran con el Instituto un convenio de reconocimiento de adeudo y facilidades de pago en el que el patrón ofrece hacer el pago

total de las cuotas adeudadas, solicitando condonación de recargos.

El patrón acude a la Subdelegación que le corresponde por su domicilio (Oficina de Convenios) o a la Subtesorería de Convenios (Oficinas Centrales) e ingresa su solicitud, el Instituto recibe el pago de la suerte principal y turna a tramite la solicitud del patrón, lo - - cual se sujeta a estudio y autorización de la H. Comisión Bipartita de Cobro y Convenio con Patrones Morosos. De resultar negativa o parcialmente favorable la solicitud antes dicha, se genera la liquidación en cuestión. La fundamentación legal de los recargos moratorios se encuentra en el artículo 46, 240 fracciones XII, XIV y XV de la Ley del Seguro Social y 21 del Código Fiscal de la Federación.

Esta liquidación como todas las que emite el Instituto puede ser sujeta a aclaraciones y recurrirse en inconformidad; a esta cédula se le impone el número de concepto 8.

2.6.- LIQUIDACION POR CAPITALES CONSTITUTIVOS.

En todos los seguros sociales los patrones o demás sujetos obligados, solos o conjuntamente con los trabajadores o con el Estado, tienen la obligación de aportar -

las cuotas que marca la ley, de acuerdo con las bases de cotización de cada seguro.

Las cuotas son las cantidades que periódicamente deben pagar al Instituto Mexicano del Seguro Social para cumplir con las obligaciones que la ley impone a cargo de los patrones y trabajadores.

Pero puede suceder que el patrón, debiendo haber pagado las aportaciones no lo haya hecho, sin embargo, por aplicación de la ley el Instituto tenga obligación de otorgar el beneficio del Seguro o de los seguros al trabajador o a sus beneficiarios entonces surge el crédito por el Capital Constitutivo.

El sistema del Seguro Social en México, está constituido sobre la base de reservas, que son las cantidades que actuariamente se han calculado para que el Instituto Mexicano del Seguro Social pueda hacer frente a las pensiones a que le obliga la ley; dichas reservas son las que se conocen con el nombre de capitales constitutivos.

El Licenciado Javier Moreno Padilla, comenta que no debe de confundirse el capital constitutivo que es la reserva actuarial que mantiene el I.M.S.S. para hacer frente a sus obligaciones cuando se ha presentado el riesgo asegurado, con el crédito por el capital consti-

tutivo. El primero es aquella suma de dinero que requiere cualquier institución aseguradora, para que pueda proporcionar con los dividendos que esa cantidad le rinda, una pensión a sus derechohabientes; en tanto que el crédito por el capital constitutivo se establece de acuerdo con la Ley del Seguro Social, exigiendo a los patrones que han sido omisos en el cumplimiento de la ley, la suma de dinero cuyos réditos sirven para que el Instituto cubra, en los casos concretos de la omisión, las pensiones y prestaciones a que legalmente haya lugar. (9)

Por lo que se refiere a los créditos por capitales constitutivos el artículo 84 de la Ley del Seguro Social - dispone que el patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciera, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro, los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, sin perjuicio de que el Instituto otorgue desde luego las prestaciones correspondientes señaladas en la ley.

Los avisos de ingreso o alta de los trabajadores asegurados y las modificaciones de salario, entregados al -

(9) MORENO PADILLA JAVIER.- El Capital Constitutivo como - Crédito Fiscal.- Publicación de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal.- Pág. 11-33.- México, D.F.- 1970.

Instituto después de ocurrido el siniestro, en ningún caso liberarán al patrón de la obligación de pagar los capitales constitutivos aún cuando los hubiese presentado dentro de los cinco días a que se refiere el artículo 19 de la Ley del Seguro Social.

El Instituto determinará el monto de los capitales constitutivos y los hará efectivos en la forma y términos - previstos en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. En cuanto a los conceptos que integran los capitales constitutivos se encuentran señalados en el artículo 86 de la mencionada Ley del Seguro Social que indica lo siguiente:

Los capitales constitutivos se integran con el importe de alguna o algunas de las siguientes prestaciones:

- 1.- Asistencia médica.
- 2.- Hospitalización.
- 3.- Medicamentos y material de curación.
- 4.- Servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento.
- 5.- Intervenciones quirúrgicas.
- 6.- Aparatos de prótesis y ortopedia.
- 7.- Gastos de traslado del trabajador accidentado y pago de viáticos en su caso.
- 8.- Subsidios pagados.
- 9.- En su caso, gastos de funeral.

- 10.- Indemnizaciones globales en sustitución de la pensión en los términos de la última parte de la fracción III del artículo 65 de la Ley; y
- 11.- Valor actual de la pensión, que es la cantidad calculada a la fecha del siniestro y que, invertida a una tasa anual de interés compuesto del 5%, sea suficiente la cantidad pagada y sus intereses, para que el beneficiario disfrute la pensión durante el tiempo a que tenga derecho a ella, en la cuantía y condiciones aplicables que determina la Ley del Seguro Social, tomando en cuenta las posibilidades de reactividad, de muerte, de reingreso al trabajo, - así como la edad y sexo del pensionado.

Al emitir los capitales constitutivos el Instituto Mexicano del Seguro Social incluye en el cobro de estos una cantidad equivalente al 5% del monto del mismo, por concepto de gastos administrativos, cobros que es a todas luces ilegal, en virtud de que como anteriormente vimos, el artículo 86 de la Ley del Seguro Social especifica claramente los conceptos que integran el capital constitutivo, numeral que no comprende el "5% de gastos administrativos".

En cuanto a la fundamentación y motivación de los capi-

tales constitutivos, podemos comentar que esta varía según el hecho por el cual se generen, en este sentido es importante destacar el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Distrito al resolver el Amparo Directo 422/86, en el que señalan que "para fincar un capital constitutivo en los términos del artículo 84 de la Ley del Seguro Social, se requiere que cada una de las prestaciones que los integran, materia del reembolso, estén debidamente acreditadas para que el deudor tenga conocimiento de lo que se le exige, y en consecuencia, la autoridad administrativa no solamente debe desglosar los conceptos, sino acreditar que cada cantidad integrante del capital constitutivo corresponde a prestaciones probadas". (10)

De lo que se desprende que si el patrón hace uso de algún medio legal de defensa para combatir el cobro del capital constitutivo, haciendo valer la falta de fundamentación y motivación del mismo en razón de que desconoce las partidas que integran el cobro, el I.M.S.S. está obligado a acreditar fehacientemente que las prestaciones que dieron origen al capital constitutivo efectivamente se otorgaron al trabajador señalado en la cédula. Por otro lado, cabe destacar que en la Revista del Tri-

- (10) AMPARO DIRECTO 422/86.- Construcciones del Norte, S.A., 17 de octubre de 1986.- Unanimidad de votos.- Magistrado Ponente Felipe García Cárdenas.- Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Distrito.

bunal Fiscal, se publicó en el mes de noviembre de 1988 el precedente emitido por la Tercera Sala Regional Metropolitana, en el que se contempla el caso en el que - procede la ampliación del capital constitutivo; dicho - precedente señala:

CAPITAL CONSTITUTIVO.- CASO EN EL QUE PROCEDE SU AMPLIACION.- Procede su modificación cuando el trabajador que sufrió el riesgo se le - declara con posterioridad una incapacidad permanente parcial, resultante del accidente original, sin que sea impedimento el haber fincado un capital constitutivo por una invalidéz temporal, en todo caso el patrón a lo único - que tiene derecho es a que se le deduzca la - cantidad original pagada con motivo del capital constitutivo originalmente fincado.

Juicio número 3873/88.- Sentencia de 13 de julio de - - 1988 por unanimidad de votos, Magistrado Instructor Arnulfo Cárdenas Aguirre.- Secretaria, Sofía Lorena Pérez Magaña. (11)

Por último indicaremos que esta cédula se identifica - con el número de concepto 0 y tiene la peculiaridad de que el bimestre es 7/ y las dos últimas cifras del -

- (11) REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- 3era. - Epoca.- AÑO 1, Noviembre de 1988 a fojas 57.

año en que se emite el cobro.

2.7.- LIQUIDACIONES POR OMISION.

Estas cédulas se emiten exclusivamente a los patrones con trabajadores de la industria de la construcción; - emisión que se encuentra regulada en la Ley del Seguro Social y en el Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o -- Tiempo Determinado.

Previo a la formulación de esta liquidación se elabora un requerimiento de exhibición de documentación dirigido al patrón en el que, como su nombre lo indica, se le requiere para que exhiba documentación relativa a la obra y el bimestre que en el propio requerimiento se señalan, documentos que deben presentarse en un término no mayor de quince días, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 del citado Reglamento que en su parte conducente señala:

"Cuando los patrones no cumplan con las obligaciones a su cargo, previstas en la ley y este reglamento, serán requeridos por el Instituto para que dentro de un plazo de quince días hábiles contados a partir de aquél en que surta efectos la notificación respectiva, le propor-

cionen los elementos necesarios para determinar el número de trabajadores, sus nombres, días trabajados y salarios devengados que permitan precisar la existencia, - naturaleza y cuantía de las obligaciones - incumplidas".

Apercibiéndose al patrón omiso, que en caso de que no proporcione tal información el Instituto, en ejercicio de sus facultades, fijará en cantidad líquida los créditos cuyo pago se haya omitido.

Si el deudor cumple con tal requerimiento se formula una liquidación, de conformidad con la documentación exhibida por éste, (en caso de que proceda), en caso contrario, se hace efectivo el apercibimiento hecho en el multicitado requerimiento, y el Instituto procede a fijar en cantidad líquida el crédito adeudado, con los datos con que cuenta y los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables, siguiendo al efecto el procedimiento que se encuentra establecido en el artículo 18 del Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o - - Tiempo determinado y que a continuación se indica:

- 1.- Se precisará el número de metros cuadrados de construcción, el tipo de obra de que se trate y el pe-

ríodo de realización de la misma.

- 2.- Se estimará el monto de la mano de obra total utili-
zada en la construcción de que se trate, multipli--
cando la superficie en metros cuadrados de construcci
ón, por el costo de la mano de obra por metro cuadr
ado que de acuerdo al tipo y período de construcci
ón establezca el Instituto.
- 3.- El monto de la mano de obra total, se dividirá en--
tre el número de días comprendidos dentro del período
de construcción, estableciéndose de esta manera,
el importe de la mano de obra diaria.
- 4.- El importe de la mano de obra diaria, se multiplicar
á por el número de días que corresponda a cada uno
de los bimestres transcurridos en el período no cubi
erto, obteniéndose el monto de los salarios basede
cotización bimestral; y
- 5.- A los salarios base de cotización bimestral respecti
vos, se les aplicará los porcentajes de las cuo--
tas obrero patronales establecidas en la ley, obteni
éndose así los montos a cubrir por concepto de dich
as cuotas.

Por cuanto a las obras cuya contratación se rija por lo
dispuesto en la Ley de Obras Públicas, el monto total _

de la mano de obra empleada se obtendrá aplicando el --
importe total del contrato, el factor que represente la
mano de obra determinada por el Instituto por tipo y pe-
ríodo de construcción, aplicándose las fórmulas estable-
cidas en los puntos 3, 4 y 5 anteriores, a efecto de de-
terminar el monto de las cuotas obrero patronales a cu-
brir.

El Instituto establecerá en cada ocasión en que se in-
crementen los salarios mínimos generales y de acuerdo -
al tipo de construcción de que se trate, el importe de
mano de obra por metro cuadrado o el factor que repre-
sente la mano de obra sobre el importe de los contratos
regidos por la ley de Obras Públicas. Los resultados_
de los estudios técnicos que al efecto formule el Insti-
tuto aplicando sus experiencias, deberán ser publicados
invariablemente en el Diario Oficial de la Federación -
respecto de las obras de construcción que por sus carac-
terísticas especiales no pueden encuadrarse en las tipi-
ficadas se asimilarán a aquella que, de acuerdo a las -
experiencias del Instituto, requiera una utilización de
mano de obra semejante.

Anteriormente a la adición de la fracción V Bis del Ar-
tículo 19 de la Ley del Seguro Social los patrones recu-
rrían a la inconformidad argumentando que con la sola -

determinación del tipo de construcción y los metros cuadrados, por los que deberían cubrir las cuotas obrero - patronales no era suficiente motivo para encontrarse - obligados a cubrir ningunas cuotas; con la inclusión de la ya citada fracción V Bis que señala que aún en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar, por incumplimiento de su parte, de las obligaciones previstas en el artículo 19, el monto de las cuotas se destinará a los servicios sociales de beneficio colectivo, mismos que comprenden prestaciones sociales y servicios de solidaridad social. De lo anterior podemos concluir que la fundamentación de estas cédulas recae esencialmente en el numeral 19 - fracción V Bis de la Ley del Seguro Social y el artículo 18 del Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo - Determinado.

CAPITULO III

LA EJECUCION DE LAS LIQUIDACIONES EMITIDAS POR LA TESORERIA GENERAL

3.1.- EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO DE LAS CEDULAS DE LIQUIDACION.

Cuando los créditos fiscales emitidos a cargo de los patrones no son pagados voluntariamente por éstos, el Instituto Mexicano del Seguro Social debe iniciar en contra del deudor el procedimiento Administrativo de Ejecución, de conformidad con las normas establecidas en el Código Fiscal de la Federación; dentro de este procedimiento - pueden secuestrarse o embargarse bienes del deudor, o de responsables, lo cual en algunos casos puede concluir en la adjudicación.

- Facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Atendiendo a lo establecido por los artículos 267 y 268 de la Ley del Seguro Social vigente, en el sentido de que las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal, y que a su vez el Instituto tiene el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, - con facultades para determinar los créditos, las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, a partir de 1981 se

crearon las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano Del Seguro Social, cuyos titulares deben sujetarse a las siguientes normas; mismas que se encuentran establecidas en el Artículo 258E de la Ley del Seguro Social:

-Los Jefes de las Oficinas para Cobros del I.M.S.S. tienen las siguientes facultades y atribuciones.

- 1.- Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales.
- 2.- Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación.
- 3.- Ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.
- 4.- Los demás que señala la Ley del Seguro Social, sus Reglamentos y demás disposiciones legales.

Originalmente las liquidaciones a cargo de patrones morosos no tenían el carácter de créditos fiscales, por lo que era necesario entablar juicios civiles para su cobro por cuyo motivo su recuperación era lenta y problemática razón por la cual se reformó la Ley del Seguro Social pa

ra que se consideraran las liquidaciones como créditos - fiscales, quedando encomendado su cobro a las Oficinas - Federales de Hacienda, dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a las normas es tablecidas en el Código Fiscal de la Federación.

Posteriormente y a proposición del Instituto, se logró - el establecimiento de Oficinas Federales de Hacienda ex clusivas para cobros del Seguro Social, las cuales funcionaban cinco de ellas en el Valle de México y cuatro en otras Entidades Federativas.

No obstante esto, la operación de las Oficinas Federales de Hacienda fue deficiente y como ejemplo tenemos - el período de 1970 a 1976; la mora en su poder de 367 - millones de pesos se incrementó a 2778 millones, que en porcentaje representa el 657%, y esta mora se localizaba principalmente en el Valle de México, la cual ascendía a 1957 millones de pesos.

Una de las principales causas atribuibles al incremento de la mora era la limitación del Instituto para vigilar y supervisar que en forma oportuna se llevara a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

Derivado de esto, se consideró que el Instituto contaba con los recursos económicos, materiales y humanos, y ex periencia para hacerse cargo directamente del cobro de

sus créditos en la vía administrativa de ejecución, lo cual resulta aconsejable si además se toma en cuenta el crecimiento de la población asegurada y consecuentemente la inscripción de nuevos patrones y la expectativa del incremento de créditos en mora a los que deberá aplicarse el procedimiento administrativo de ejecución.

Así las cosas, se creó un Departamento dependiente de la Tesorería General, responsable de la supervisión, control y promoción de cobro de los créditos que deben hacerse efectivos por la vía administrativa de ejecución. Sin dejar de satisfacer la política de desconcentración en cuanto a las actividades operativas, se tendría la ventaja de que a cargo de una sola Dependencia a nivel central, quedaría la dirección, fijación de normas y procedimientos, suspensiones y toma de decisiones acordes con la política dictada por el mismo Departamento.

De esta forma se contaría a nivel Nacional con una estructura adecuada para satisfacer las necesidades del Instituto, puesto que existiría un criterio uniforme en la resolución oportuna de problemas técnicos, legales y administrativos.

Asimismo se evitarían las suspensiones del procedimiento de cobro ordenadas por funcionarios que no sean el Director General, el Secretario General del Instituto, el Sub

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTEC

director General de Control o el Tesorero General, así como también se evitaría que los Jefes de las Oficinas Federales de Hacienda, suspendan el procedimiento por iniciativa propia.

Fue así como después de muchos años se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981 la creación de las Oficinas para Cobros del Seguro Social.

3.2.- DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

Uno de los particularismos del Derechos Fiscal es el procedimiento económico coactivo, también llamado procedimiento administrativo de ejecución. El procedimiento administrativo de ejecución es aquél a través del cual el Estado ejerce su facultad económica coactiva, es decir, su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su 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. (12)

Las resoluciones de la autoridad fiscal sobre la situación de los contribuyentes y que determina a su cargo algún crédito fiscal o exigen el cumplimiento de alguna obligación fiscal omitida, como todo acto administrativo

(12) RODRIGUEZ LOBATO RAUL.- Derecho Fiscal. - Edit. Harla.- 2a. Edición.- México, 1988.

perfecto, produce sus efecto produce sus efectos a partir del momento en que ha sido legalmente comunicado al destinatario debiendo éste cumplir lo resuelto y pagar el crédito fiscal o satisfacer la obligación fiscal, sin embargo puede suceder que el particular no cumpla voluntariamente porque considere que en alguna forma se afecte su esfera jurídica, o bien, simplemente por morosidad. En el derecho privado, ante el incumplimiento voluntario de una obligación prevalece el principio de que el acreedor solo puede obtener el cumplimiento forzado con la intervención del Estado, por cuya autoridad el deudor moroso será compelido a cumplir con su obligación aun en contra de su voluntad. Este principio ha quedado consagrado en la Constitución Política del País como uno de los derechos fundamentales del individuo en el artículo 17. En el campo del derecho administrativo, y por ende, en el derecho fiscal, la doctrina da una solución contraria al problema del incumplimiento voluntario del particular con sus obligaciones y admite que la administración proceda en forma directa, es decir, sin la intervención de los organismos jurisdiccionales, para la ejecución de sus propias resoluciones. El Licenciado Gabino Fraga nos dice que "esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina -

se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las re
soluciones administrativas". "Esta solución, está fun-
dada en la necesidad de que las atribuciones del Estado_
que la legislación positiva ordena se realicen en forma_
administrativa no están sujetas a las trabas y dilacio-
nes que significarían la intervención de los Tribunales_
y el procedimiento judicial." (13)

El procedimiento administrativo de ejecución es un proce-
dimiento administrativo tanto subjetiva como objetivamen-
te considerado. Desde el primer punto de vista porque_
quien lo ejecuta es la Administración; desde el segundo_
punto de vista porque su finalidad no es la resolución -
de una controversia, sino la recaudación del importe de
lo debido en virtud de un crédito fiscal no satisfecho -
voluntaria y oportunamente por el deudor de ese crédito,
aunque dicho deudor no este conforme, pues en este caso,
para discutir la legalidad del crédito en cuestión, el -
particular debe promover un procedimiento distinto y au-
tónomo para dirimir esa controversia.

Luego entonces, el procedimiento administrativo de ejecu-
ción tiene como finalidad la recaudación del importe de
lo debido, por existir un crédito fiscal no satisfecho -
voluntariamente por el deudor de ese crédito, sea el su-

(13) FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- Edit. Porrúa.- Mé-
xico 1984.

jeto pasivo por adeudo propio o ajeno, con responsabilidad solidaria, sustituta u objetiva, prescindiendo de la voluntad del deudor, o aún en contra de su voluntad.

El procedimiento de ejecución se desarrolla através de una serie de actos procedimentales que tienen el carácter de actos administrativos.

Estos actos son clasificados por el Licenciado Sergio Francisco de la Garza en actos de iniciación, actos de desarrollo, actos de coerción y actos de conclusión del procedimiento de ejecución. (14)

a) Actos de iniciación.- Cuando el sujeto pasivo del crédito fiscal no ha hecho voluntariamente el pago del mismo dentro de los plazos señalados por la ley, según la clase de crédito de que se trate, la autoridad administrativa, esto es, la Oficina para Cobros en la que se encuentra radicado dicho crédito, que es la que tiene jurisdicción sobre el domicilio del deudor, dicta una resolución que recibe el nombre de mandamiento de ejecución.

En este mandamiento se ordena se requiera al deudor para que efectúe el pago en la misma diligencia de requerimiento, con el apercibimiento de que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales.

(14) DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO.- Op. Cit.- Pág. 811.

El requerimiento tiene el carácter de acto debido, ya que constituye una obligación administrativa para el funcionario fiscal la iniciación del procedimiento de ejecución, a fin de hacer ingresar al patrimonio del Instituto el crédito que tiene a su favor y que no ha sido cumplido por el deudor en forma voluntaria.

El requerimiento debe notificarse al deudor, ya sea personalmente o bien por edictos, en el caso de que el deudor haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero, sin haber dejado representante legal acreditado ante las autoridades fiscales.

En el supuesto de que la notificación se haga personalmente el ejecutor debe entregar copia del mandamiento de ejecución a la persona con quien se entiende la diligencia y debe de levantar un acta pormenorizada, de la que se debe también entregar copia a dicha persona.

b) Actos de Desarrollo. - Son los actos procedimentales en caminados a conseguir el desenvolvimiento del procedimiento, conduciéndolo hacia la consecución del resultado que con dicho procedimiento se pretende y formando lo materialmente.

c) Actos de coersión. - Dada la naturaleza del procedimiento administrativo de ejecución se producen una serie -

de actos de carácter fundamentalmente coercitivo que se inicia con el embargo y concluyen con la adjudicación y la distribución del producto del remate.

- d) Actos de conclusión.- Estos tienen como función poner fin al procedimiento administrativo de ejecución y pueden dividirse en dos grupos según que se haya satisfecho totalmente el interés fiscal o que no haya sido así. En el supuesto de que se haya satisfecho totalmente el interés fiscal se procede a la aplicación del producto del remate; en caso contrario, la autoridad fiscal debe proceder e investigar nuevamente la existencia de bienes embargables propiedad del deudor, con objeto de iniciar un nuevo procedimiento administrativo de ejecución.

Podemos comentar que son actos similares a la clasificación anterior los que realiza la Oficina para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social al realizar el procedimiento administrativo de ejecución, con la variante de que la ampliación de embargo no se realiza al finalizar el procedimiento económico coactivo, sino que se lleva a cabo en cuanto la Oficina considera que los bienes embargados en el primer acto son insuficientes para cubrir el interés fiscal; situación

que en la mayoría de los casos ocurre cuando se determina el valor de los bienes.

3.3.- DEL EMBARGO.

El tratadista Fénec define el embargo de bienes como "el acto procesal consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la realización forzosa de los bienes que posee el deudor, fijando su sometimiento a la ejecución y que tiene como contenido una intimación al deudor para que se abstenga de realizar cualquier acto dirigido a sustraer los bienes determinados y sus frutos de la garantía del crédito".⁽¹⁵⁾

El principal supuesto para que proceda el embargo es la existencia de un crédito fiscal respecto del cual se haya iniciado el procedimiento de ejecución, si en el acto de requerimiento de pago al deudor, no cubre totalmente el crédito a su cargo.

Asimismo la Oficina para Cobros realiza embargos a petición del deudor, ya que la fracción V del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación lo establece como medio para garantizar el interés fiscal.

Cabe señalar que son muy aislados los casos en que el Instituto se ha visto en la necesidad de realizar em

(15) FENECH MIGUEL.- Derecho Procesal Tributario.- Pág. 51--53.- Barcelona.-1951.

bargos precautorios, no así embargos definitivos.

-Personas que intervienen en la diligencia de embargo. Estas personas son el ejecutor designado por la Oficina para Cobros, el deudor o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos, mismas que pueden ser nombrados por el ejecutor o por el deudor. Sin embargo para la práctica del embargo, solo el ejecutor es el elemento necesario.

El ejecutor nombrado por la Oficina Exactora en que está radicado el crédito fiscal debe de constituirse en el domicilio del deudor y practicar la diligencia de secuestro con las formalidades que para las notificaciones personales señala el Código Fiscal de la Federación en su artículo 137.

El embargo puede ser simultáneo con la notificación del requerimiento de pago; dicho embargo debe realizarse en días y horas hábiles o habilitadas para tal efecto.

El artículo 155 del Código Fiscal de la Federación dispone que la elección de los bienes sobre los cuales debe trabarse el embargo, corresponde al deudor, siempre y cuando al momento de señalarlos se sujete al siguiente orden.

1.- Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.

- 2.- 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.
- 3.- Bienes muebles no comprendidos en los anteriormente señalados.
- 4.- Bienes inmuebles.

A su vez el artículo 156 del ya citado Código Fiscal de la Federación faculta al ejecutor a señalar los bienes objeto del embargo cuando el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia encuadre con alguno de los siguientes supuestos.

- 1.- No señale bienes suficientes a juicio del ejecutor o no haya seguido el orden antes dicho al hacer el señalamiento.
- 2.- Teniendo el deudor otros bienes susceptibles de embargo señale:
 - a) Bienes ubicados fuera de la circunscripción de la Oficina Ejecutora.
 - b) Bienes que ya reporten cualquier gravámen real o algún embargo anterior.
 - c) Bienes de fácil descomposición o deterioro o materiales inflamables.

Asimismo al efectuar la diligencia de embargo el eje-
cutor debe de considerar que no debe realizarlo sobre
los siguientes bienes, por disposición expresa del C6-
digo Fiscal de la Federación.

- 1.- El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de de-
sus familiares, no siendo de lujo, a juicio del -
ejecutor.
- 2.- Los muebles de uso indispensable del deudor y de -
sus familiares, no siendo de lujo a juicio del eje
cutor.
- 3.- Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario in--
dispensable, para el ejercicio de la profesión ar-
te u oficio a que se dedique el deudor.
- 4.- Lamaquinaria, enseres y semovientes de la negocia-
ción, en cuanto fueren necesarios para su actividad
ordinaria a juicio del executor, pero podrán ser -
objeto de embargo con la negociación en su totali-
dad si a ella están destinados.
- 5.- Las armas, vehículos y caballos que los militares -
en servicio deban usar conforme a las leyes.
- 6.- Los granos mientras estos no hayan sido cosechados,
pero no los derechos sobre la siembra.
- 7.- El derecho de usufructo, pero no los frutos de es-
te.

- 8.- Los derechos de uso o de habitación.
- 9.- El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
- 10.- Los sueldos y salarios.
- 11.- Las pensiones de cualquier tipo.
- 12.- Los ejidos.

Queda a criterio del ejecutor la cantidad de bienes a embargar para garantizar además de las cuotas obrero - patronales adeudadas los vencimientos futuros del crédito como pueden ser recargos moratorios, gastos de ejecución, etc.

A su vez el artículo 154 del Código Fiscal de la Federación dispone que el embargo podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución, cuando la oficina exactora estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir el crédito fiscal.

La depositaria de los bienes embargados puede recaer en una o varias personas, según lo determine el Jefe de la Oficina Ejecutora, quien bajo su responsabilidad removerá libremente a los depositarios.

Cuando el Jefe de la Oficina Exactora no hubiese desig

nado al depositario con anterioridad a la diligencia de embargo, este podrá ser designado por el ejecutor, pudiendo recaer el nombramiento en el deudor.

La responsabilidad de los depositarios cesará con la entrega de los bienes embargados, a satisfacción de la autoridad fiscal.

Como anteriormente se dijo, a partir de la creación de las Oficinas para Cobros del I.M.S.S. en el año de 1981, es ésta quien aplica el procedimiento administrativo de ejecución, consecuentemente la autoridad encargada de exigir el pago de los créditos no cubiertos oportunamente, y en caso de que no sean saldados al momento del requerimiento trabar embargos.

Esto con apoyo en la facultad que para tal efecto le otorga el ya citado artículo 271 de la Ley del Seguro Social.

3.4.- DE LA INTERVENCION.

A partir del año de 1981 en que el Código Fiscal de la Federación sufrió reformas, se prevé que el embargo pueda recaer en la negociación en su conjunto, con todo lo que de hecho y por derecho le corresponda.

En este caso, el depositario designado, tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja o de adminis

trador de la misma.

La función del depositario interventor, es vigilar el manejo de la negociación embargada, para que después - de separar las cantidades correspondientes a salarios - y otros créditos preferentes, retire el 10% de los ingresos obtenidos en dinero y enterarlos en la caja de la Oficina Ejecutora diariamente o a medida que se - - efectúe la recaudación.

Cuando el interventor tenga conocimiento de irregularidades en el manejo de la negociación, dictará las medidas provisionales urgentes, que estime necesarias para proteger los intereses del Fisco Federal y dará cuenta a la Oficina Ejecutora, para que esta las ratifique o las modifique.

El artículo 166 del multicitado Código Fiscal Federal consigna las facultades que tiene el interventor, y - que son las siguientes:

- a) Tiene las facultades que normalmente corresponden a la administración de la sociedad.
- b) Tiene plenos poderes, con las facultades que requieran clausula especial conforme a la ley.
- c) Ejercen actos de administración y dominio, pleitos - y cobranzas, otorgar y suscribir títulos de crédito.
- d) Pueden presentar denuncias y querellas y desistirse

de estas últimas, previo acuerdo de la Oficina Ejecutora.

- e) Podrán otorgar poderes generales o especiales que juzguen convenientes, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que el mismo hubiere conferido.

El interventor administrador en ningún caso quedará suspen-
sado en su actuación al Consejo de Administración, Asamblea de Accionistas, Socios o Partícipes de la sociedad intervenida.

Si las negociaciones no constituyen sociedades, el interventor tendrá las facultades de dueño, para la conservación y buena marcha de un negocio.

Asimismo el interventor tiene como obligaciones las siguientes:

- a) Rendir cuentas mensuales comprobadas a la Oficina Ejecutora.
- b) Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios en la negociación intervenida y entregar dicho importe en la caja de la Oficina Ejecutora, a medida que se efectúe la recaudación.

Si lo recaudado en tres meses no alcanza a cubrir por lo menos el 24% del crédito fiscal, las autoridades -

fiscales podrán proceder a la enajenación de la negociación intervenida.

Tratándose de negociaciones que obtengan sus ingresos en un determinado período del año el porcentaje de lo recaudado deberá ser el que corresponda al número de meses transcurridos a razón del 8% mensual y siempre - que lo recaudado no alcance a cubrir el por ciento del crédito que resulte.

Todo nombramiento de interventor, administrador, deberá de anotarse en el Registro Público que corresponda al domicilio de la negociación intervenida.

La intervención cesará cuando el crédito fiscal se hubiere satisfecho o cuando se haya enajenado la negociación.

En ambos casos, la Oficina Ejecutora comunicará el hecho al Registro Público para que se cancele la inscripción respectiva.

3.5.- DEL REMATE.

Dada la naturaleza del procedimiento, se producen una serie de actos de carácter fundamentalmente coercitivo que se inician con el embargo y concluyen con la adjudicación y la distribución del producto del remate!

El remate es la etapa final del procedimiento adminis-

trativo de ejecución y tiene como finalidad ofrecer en subasta pública los bienes embargados al deudor para - hacer efectivo el cobro del adeudo.

La enajenación forsoza puede realizarse al través de - la subasta, que es un medio de venta cuya fijación con siste en provocar la concurrencia de los compradores - para que se efectúe en favor del que ofrezca el mayor precio.

Cabe señalar que queda estrictamente prohibido adqui- rir los bienes objeto de un remate, por sí o por medio de interpósita persona, a los jefes y demás personas - de las Oficinas Ejecutoras, así como a todos aquellos que hubieren intervenido por parte del Fisco Federal en el procedimiento administrativo.

La subasta pública es el modo normal que establece el Código Fiscal para realizar la enajenación forsoza.

Asimismo señala el Licenciado Eduardo Pallares que el origen de la subasta (remate) proviene del latín y sig nifica "bajo la lanza" porque en Roma las venta públi- cas se realizaban al amparo de la lanza que era el cím bolo del poder militar y de la autoridad del Estado. (16)

Cabe hacer notar que procede la enajenación de los - bienes embargados en los siguientes casos:

(16) PALLARES EDUARDO.- Diccionario de Derecho Procesal Ci- vil.- Pág. 417.

- 1.- A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base en los términos del artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.
- 2.- Cuando se trate de embargo precautorio la enajenación procede 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.
- 4.- Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado recaída en los medios de defensa que se hubiesen hecho valer.

La base para la enajenación de los bienes inmuebles es el avalúo y si se trata de negociaciones la del avalúo pericial.

Cabe hacer notar que como anteriormente se dijo el embargado cuenta con un plazo de 5 días a partir de la fecha en que se practicó el embargo para fijar de común acuerdo con la autoridad fiscal el valor de los bienes. Ante la rebeldía del embargado a acudir voluntariamente a fijar el valor de los bienes la Oficina Ejecutora nombrará perito valuador para que fije el valor de los mismos.

Es importante mencionar que los peritos designados deberán de rendir su dictámen en un plazo de 10 días; - tratándose de bienes muebles; 20 días si son inmuebles y 30 días cuando son negociaciones, esto a partir de - la fecha de su designación.

En todos los casos la autoridad fiscal notificará personalmente al embargado el avalúo practicado a fin de - que de no estar de acuerdo con el valor designado, estén en posibilidad de hacer valer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución previsto en el artículo 118 del Código Fiscal Federal y que mas adelante comentaremos.

Cuando el embargado o terceros acreedores no interpongan el recurso dentro del plazo legal se tendrá por - aceptado el avalúo.

Una vez que ha quedado firme el valor de los bienes -- se elaborará convocatoria para una fecha fijada dentro de los 30 días siguientes a aquella en que se determinó el precio; la publicación de esta convocatoria se - hará cuando menos 10 días antes del remate, asimismo - dicha convocatoria se colocará en sitio visible de la Oficina Ejecutora y en los lugares públicos que esta - juzgue conveniente.

Si el valor de los bienes excede de una cantidad equi-

valente a 5 veces el salario mínimo general del Distrito Federal, elevado al año, la convocatoria deberá publicarse en el Órgano Oficial de la Entidad en que resida la Autoridad Ejecutora y en uno de los periódicos de mayor circulación, dicha publicación se hará dos veces con intervalo de 7 días debiendo hacerse la segunda publicación cuando menos 10 días antes de la fecha del remate.

Los postores interesados en comprar alguno de los bienes objeto de la subasta deberán depositar en Nacional Financiera (si el remate se va a efectuar en el Distrito Federal), o en otra institución de crédito autorizada para este efecto. En las poblaciones donde no haya alguna de esas instituciones, el depósito se hará de contado en la propia Oficina Ejecutora.

El certificado de depósito exhibido deberá cubrir por lo menos el 10% del valor fijado a los bienes en la convocatoria (base del remate).

El importe de los depósitos que se constituyan sirven de garantía para el cumplimiento de las obligaciones que contraigan los postores por las adjudicaciones que se les hagan de los bienes rematados.

Inmediatamente después de fincado el remate, previa orden de la autoridad ejecutora, se devolverán los certificados de depósito a los postores o las cantidades de

positadas en la propia Oficina, excepto el que corresponda al admitido, cuyo valor continúa como garantía del cumplimiento de la obligación contraída y, en su caso, como parte del precio de venta.

El escrito donde se haga la postura deberá contener -- los siguientes datos.

- a) Cuando se trate de personas físicas el nombre, la nacionalidad y el domicilio del postor, y en su caso, la clave del registro federal de contribuyentes.
- b) Tratándose de sociedades, el nombre o razón social, la fecha de constitución, la clave del registro federal de contribuyentes y el domicilio social.
- c) La cantidad que se ofrezca y la forma de pago.

Los formatos de escrito en que se hace la postura que gratuitamente distribuye el I.M.S.S. contiene como datos adicionales el nombre del patrón, su registro como patrón y la descripción de los bienes por los que se interesa el postor.

Es postura legal la que cubre las dos terceras partes del valor señalado para el remate (base del remate).

Primera Almoneda.

El día y hora señalados en la convocatoria, el jefe de la Oficina Ejecutora hará saber a los presentes que --

posturas fueren calificadas de legales y cual es la me
jor de ellas, concediendo plazos sucesivos de 5 minu--
tos cada uno hasta que la ultima postura no sea mejorada.

El jefe de la oficina ejecutora fincará el remate en -
favor de quien hubiere hecho la mejor postura, si enla
ultima postura se ofrece igual suma de contado, por
dos o mas licitantes, se designará por suerte la que -
deba aceptarse. Salvo que el fisco haga uso del derecho
que la asiste para adjudicarse los bienes que se -
subastan.

-Segunda Almoneda.

Pudiese suceder que la primera almoneda se declarara -
desierta (por falta de postores) motivo por el cual no
se finca el remate, caso en el cual deberá convocarsea
una segunda almoneda que deberá celebrarse dentro de
los quince dias siguientes, cuya convocatoria se publicará
por una sola vez.

Dado el desinterés mostrado para la primera almoneda -
el Código Fiscal dispone que la base para el remate en
esta almoneda se determine deduciendo el 20% de los sehalado
para la primera.

Anteriormente el Código Fiscal disponia que si los bienes

nes no se remataban en una segunda almoneda debían ser ofrecidos en una tercera almoneda en la que la base para el remate se determinaría deduciendo un 20% de la señalada para la segunda.

El Código Fiscal de la Federación en vigor dispone que si el remate no se finca en una segunda almoneda se considerará que el bien fue enajenado en un 50% del valor del avalúo, aceptándose como dación en pago para el efecto de que la autoridad pueda adjudicárselos, enajenarlos, o donarlos para obras o servicios públicos, o a instituciones asistenciales o de beneficencia autorizadas conforme a las leyes de la materia.

Generalmente, toda enajenación de bienes, se celebrará en el local de la oficina ejecutora, salvo que la autoridad designe otro lugar para la venta.

Una vez rematados los bienes (tratándose de primera o segunda almoneda) se aplicará al pago del adeudo el depósito constituido, tratándose de bienes muebles dentro de los tres días siguientes a la fecha del remate, el postor enterará en la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida; tratándose de inmuebles, el postor cuenta con un plazo de diez días para enterar en la oficina el saldo a que se ha hecho referencia.

Cuando el postor en cuyo favor se hubiera fincado el remate no cumpla con las obligaciones contraídas, perderá el importe del depósito constituido, y la autoridad ejecutora lo aplicará en favor del fisco federal - caso en el que se reanudarán las almonedas en la forma y plazos que señala el Código Fiscal de la Federación. El producto obtenido del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al Fisco, se aplicará a cubrir el crédito fiscal en el siguiente orden:

- a) Gastos de ejecución.
- b) Recargos.
- c) Multas.
- d) Indemnización del 20% (cuando el cheque recibido -- por las autoridades fiscales no sea pagado).

Es importante señalar que los bienes embargados pueden enajenarse fuera de remate en los siguientes casos:

- 1.- Cuando el embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del Fisco, (siempre y cuando el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.
- 2.- Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro o de materiales inflamables, siempre que en

la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

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

Asimismo el Fisco Federal tiene preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda los bienes ofrecidos en remate en los siguientes casos:

- a) A falta de postores.
- b) A falta de pujas.
- c) En caso de posturas o pujas iguales.

Los bienes pasarán a ser propiedad del adquirente libres de gravámenes y a fin de que estos se cancelen, -- tratándose de inmuebles, la autoridad ejecutora lo comunicará al Registro Público que corresponda, en un -- plazo que no excederá de quince días.

Cabe señalar que en tanto no se hubieren rematado, enajenado o adjudicado los bienes, el embargado podrá pagar el crédito total o parcialmente y recuperarlos inmediatamente en la proporción del pago, tomándose en -- cuenta el precio del avalúo.

Una vez realizado el pago por el embargado, este deberá retirar los bienes motivo del embargo en el momento

en que la autoridad los ponga a su disposición y en ca
so de no hacerlo se causarán derechos por el almacena-
je a partir del día siguiente.

CAPITULO IV

LOS RECURSOS EN CONTRA DE LAS LIQUIDACIONES Y DE SU EJECUCION

Uno de los objetivos de la realización del presente trabajo es que las personas que enteran cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social tengan conocimiento de los medios legales de defensa que pueden hacer valer ante la propia Institución en contra de las liquidaciones emitidas.

Emilio Margáin define el recurso administrativo como "todo - medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la administración pública los actos y resoluciones por ella dictada en perjuicio de los propios particulares - por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida". (17)

En un estado de derecho, es imperativo que exista un control de legalidad sobre los actos de la autoridad administrativa, a fin de que se encuentre en consonancia con las leyes que lo rigen y permita a los particulares, cuyos intereses puedan resultar lesionados, por las violaciones que a las mismas se cometan, tener una adecuada protección.

El derecho de los particulares a la legalidad de los actos de la administración, señala la doctrina, consiste en el poder que el administrado tiene de exigir a la administración

(17) MARGAIN MANAUTOU EMILIO.- Introducción al Estudio del - Derecho Tributario Mexicano.- 6a. Edición.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí.- México, 1981.

que se sujete su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, lo que significa que los actos que realiza se verifiquen por los organos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

Señala igualmente la doctrina que cualquier alteración indebida de alguno de estos derechos debe encontrar en la legislación medios eficaces para su restablecimiento.

La importancia del recurso administrativo, radica en que normalmente la ley establece que es improcedente acudir ante los organismos jurisdiccionales si en el ordenamiento existe algun medio de defensa que permita al gobernado obtener la anulación del acto administrativo ilegal.

Desde otro punto de vista, el recurso administrativo es importante porque permite a la administración revisar sus actos a instancia del particular, y cuando este se considera agraviado por una resolución que estima ilegal, y si resulta fundada la inconformidad puede modificarlo o nulificarlo a fin de reestablecer sin mayores dilaciones la legalidad en el ejercicio de la función administrativa. (18)

Los elementos o principios necesarios para agotar un recurso administrativo son los siguientes:

(18) RODRIGUEZ LOBATO RAUL.- Op. Cit.- Pág. 249-250.

- a) El recurso debe estar legalmente establecido.
- b) Existencia de la autoridad competente para conocer y resolver el recurso.
- c) Existencia de una resolución administrativa. (Que sea definitiva que sea personal y concreta, que cause agravio, que conste por escrito, que sea nueva).

4.1.- DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

El mas representativo de estos medios de defensa en el ámbito institucional, es el llamado recurso de inconformidad el cual se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Seguro Social en su artículo 274 y por el reglamento de este numeral.

En capitulos anteriores, especificamente cuando hablamos de los órganos del I.M.S.S. en lo relativo al Consejo Técnico, comentamos que este Consejo es a quien la Ley del Seguro Social en el artículo 253 fracción XIII faculta para ventilar y resolver en su caso el recurso de inconformidad; pero asimismo dicho precepto legal otorga facultad al Consejo Técnico para crear Consejos Consultivos Delegacionales, a fin de que sean dichos Consejos quienes conozcan y resuelvan sobre el recurso en el ámbito de su circunscripción territorial. Asimismo el artículo 258B de la multicitada Ley del Se

guro Social nos da a conocer las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto y que son las siguientes:

- 1.- Vigilar el funcionamiento de los servicios del Seguro Social en la circunscripción de la Delegación y sugerir las medidas conducentes al mejor funcionamiento de los servicios médicos, técnicos, administrativos y sociales a cargo de la misma.
- 2.- Opinar en todo aquello en que el Delegado o cualquiera de los órganos del Instituto en este nivel sometan a su consideración.
- 3.- Ser el portavoz autorizado de la Delegación ante los sectores representados y de estos ante la Delegación, a fin de lograr las mejores relaciones y la colaboración de los sectores en las labores y servicios que el Instituto tiene a su cargo.
- 4.- Ventilar y resolver, en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274, en los términos autorizados por el Consejo Técnico; y
- 5.- Las demás que le señalen el Consejo Técnico y la Dirección General.

La Ley del Seguro Social establece el recurso de incon

formidad como medio de que disponene los patrones y de más sujetos obligados, así como los asegurados y sus beneficiarios, para impugnar actos definitivos del Instituto que consideren lesivos a sus intereses o sus derechos. Este medio de defensa se ejercita ante el propio Instituto, el cual efectúa la revisión de los actos para determinar si se anulan, modifican o confirman, según se compruebe su legalidad o ilegalidad.

- Plazo para la interposición.

En los términos del artículo 4º del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, el recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne. La presentación del escrito en que se interponga el recurso se hará directamente en la Delegación del I.M.S.S. que corresponda o por medio del correo con servicio de registrado y acuse de recibo, en escrito dirigido al Consejo Consultivo Delegacional; en este último caso se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquellas que se anote a su recibo en la Oficialía de Partes o la de su depósito en la Oficina Postal. Si el recurso se interpusiere extemporáneamente será desechado de plano.

El recurso de inconformidad puede interponerse por los patrones y demás sujetos obligados, así como por los - asegurados y beneficiarios cuando consideren impugnable algún acto definitivo del Instituto que lesiones sus intereses o derechos.

El artículo 9º del reglamento del artículo 274 de la - Ley del Seguro Social establece que al interponer el - recurso de inconformidad, cuando el promovente del mismo lo haga en representación de otra persona física o moral, justificará su personalidad con apego a las reglas del derecho civil. El promovente deberá anexar al escrito de inconformidad el documento con el que - acreditó su personalidad.

- Requisitos del escrito de inconformidad.

El artículo 3º del reglamento establece como requisitos mínimos del escrito de inconformidad los siguientes:

- a) Nombre, domicilio del inconforme, así como su número de registro patronal o de su cédula de afiliación.
- b) Nombre de la Oficina o del Funcionario que emitió - el acto reclamado, indicando con claridad en que - consiste y citando en su caso, los números y fechas de las liquidaciones, oficios o documentos en que - conste el acto impugnado, así como la fecha en que este le fue dado a conocer.

- c) Exposición concreta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma.
- d) Relación de las pruebas que justifiquen los hechos en que se basa la inconformidad.
- e) Cuando el recurso de inconformidad se interponga por el representante legal del inconforme, deberá anexarse al escrito de inconformidad los documentos en que se acredite ese carácter.
- f) El escrito deberá ser firmado por el inconforme o por su representante legal.

Si el escrito de inconformidad no reúne dichos requisitos el Secretario del Consejo Consultivo que corresponda, prevendrá al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete, señalando en concreto sus defectos con el apercibimiento de que, si no cumple dentro del término de cinco días, lo desechará de plano.

- Notificaciones en el recurso.

Las notificaciones dentro del trámite del recurso de inconformidad se harán al promovente en la forma señalada por el Código Fiscal de la Federación.

Se notificarán personalmente los acuerdos o resoluciones que:

- Admitan o desechen el recurso.
- Contengan o señalen fechas o términos para cumplir requerimientos o efectuar diligencias probatorias.
- Ordenen notificaciones a terceros.
- Ordenen diligencias para mejor proveer, cuando estas requieran la precencia o la actividad procesal del inconforme.
- Pongan fin al recurso de inconformidad o cumplimenten resoluciones de los Tribunales.

Se podrán notificar por correo registrado, con acuse de recibo, los Acuerdos que:

- Contengan algun requerimiento a terceros ajenos al re curso.
- Resuelvan sobre la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.
- Declaran el sobreseimiento del recurso o decidan sobre el recurso de revocación.

Las demás resoluciones que se dicten, consideradas de mero trámite, estarán a disposición de los interesados para su consulta en el expediente respectivo.

Las notificaciones personales se harán en el domicilio que hubiese señalado el inconforme para recibirlas o en su defecto, en el que tuviese registrado el Instituto.

Todas las notificaciones surtirán sus efectos el día - hábil siguiente a aquel en que se haya hecho la notificación personal o entregado el Oficio que contenga copia de la resolución que se notifica.

Los términos fijados en los acuerdos o resoluciones -- que se notifiquen, comenzarán a correr al día siguiente de la fecha en que surta sus efectos la notificación respectiva.

En los términos solo se computarán los días hábiles, - entendiéndose por tales aquellos en que se encuentran abiertas al público las Oficinas del Instituto.

- Ofrecimiento y desahogo de las pruebas en el recurso
Las personas que se inconformen, podrán ofrecer y desahogar pruebas que coadyuven a demostrar sus motivos de inconformidad. Las pruebas admitidas en dicho recurso son las siguientes.

- Prueba documental.

Consiste en una serie de documentos tales como expedientes clínicos, actas de nacimiento, actas de defunción, cédulas de liquidaciones, etc.; que sean de utilidad al recurrente para acreditar el motivo de inconformidad.

Las pruebas documentales se ofrecen exhibiendo los do-

cumentos correspondientes o citando los archivos, protocolos, oficinas, etc., de donde pueden obtenerse, - cuando el inconforme no tenga acceso a ellos, para que sean recabados por los servicios jurídicos delegacionales. Si en un plazo de quince días no recibe la documentación solicitada por los servicios mencionados, - tal circunstancia se hará del conocimiento del inconforme y se le requerirá para que dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva, sea el quien recabe los documentos y rinda la prueba, apercibido que, de no hacerlo, se declarará desierta.

- Prueba pericial.

Consiste en opiniones técnicas sobre el asunto que se pretende probar. El oferente indicará los puntos sobre los que versará la prueba y designará perito, quien deberá tener título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual emitirá su opinión, salvo que se trate de actividades no consideradas como profesionales por la ley. De no cumplirse estos requisitos se desechará la prueba.

El recurrente deberá presentar al perito en un plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a

aquél en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio, a fin de que acepte su cargo.

El perito exhibirá su dictámen dentro de los quince -- días siguientes al de su aceptación. En el caso de -- que el recurrente no presente al perito, este no acepte el cargo o no exhiba el dictámen, todo ello dentro -- de los términos señalados anteriormente, la prueba se -- declarará desierta.

Cuando por causas no imputables al oferente o por una -- especial complicación de la probanza, esté por transcu -- rrir el término señalado para su desahogo, sin que es -- te haya podido realizarse, los servicios jurídicos de -- legacionales señalarán nuevo plazo prudencial, a peti -- ción del interesado.

- Prueba de inspección.

Consiste en actos de verificación a cargo del Institu -- to, a solicitud del inconforme, respecto de situacio -- nes afirmadas o negadas por el. El oferente deberá -- establecer los puntos sobre los que debe de versar la -- inspección.

Esta prueba se puede realizar por ejemplo, en el cen -- tro de trabajo para determinar la actividad de la em -- presa y su adecuada clasificación por el seguro de -- riesgos de trabajo, para determinar las condiciones de

trabajo de los asegurados, así como para revisar los libros de contabilidad de la empresa, listas de raya u otros documentos.

- Prueba testimonial.

Esta prueba se propone mencionando los nombres y domicilios de los testigos y acompañando el interrogatorio respectivo, a menos que el interesado prefiriese formular verbalmente las preguntas del caso. En esta prueba el oferente deberá presentar a sus testigos, ya que los servicios jurídicos delegacionales no se encuentran en posibilidad de obligarlos a comparecer.

- Prueba confesional.

En el recurso de inconformidad no se admite la prueba confesional, pero si los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto en relación con el caso a debate.

Las pruebas se admiten en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral.

Para la recepción de las pruebas, el Secretario del Consejo Consultivo señalará las fechas que sean necesarias para que tengan lugar las distintas diligencias propuestas.

El Consejo Consultivo y el Secretario de éste, tendrán en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para contar con mayores elementos de juicio, cuando consideren que las pruebas aportadas son insuficientes. Las pruebas deberán rendirse en un plazo de quince - días que podrá ser prorrogado por una sola vez, a juicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

- Resolución del Recurso de Inconformidad.

Concluida la etapa de recepción de pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de treinta días.

La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, bastando para su legalidad que se ocupe de los motivos de impugnación aducidos por el inconforme, y decida lo conducente sobre las pretensiones de este, analizando las pruebas desahogadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios del fallo. Las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad se notificarán en forma personal al recurrente o a su representante legal, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma.

En caso de que los recurrentes estén en desacuerdo con

la resolución dictada en su recurso de inconformidad, podrán demandar su nulidad ante las autoridades correspondientes. Si se trata de asegurados o beneficiarios, podrán recurrir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos previstos por la Ley Federal del Trabajo y de acuerdo con el procedimiento establecido en el título catorce de dicha ley. Los patrones y demás sujetos obligados, podrán acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de inconformidad se ejecutarán en el término de quince días, salvo en el caso en que el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo ampliaren el plazo.

4.2.- DEL RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

El procedimiento administrativo de ejecución es un procedimiento oficioso, dirigido e impulsado por la administración fiscal, lo que puede conducir a que el procedimiento se inicie de una manera ilegal, o bien, que los actos que la integran adolezcan de ilegales. Tales violaciones pueden afectar al deudor, lo cual sucede cuando el procedimiento se inicia en su contra sin existir un crédito fiscal a su cargo, o sin que sea

exigible, o por una cuantía mayor a la debida, o cuando en el procedimiento se cometen violaciones que afectan sus derechos de administrados. (19)

Cuando se presentan casos como los anteriormente señalados el deudor afectado tiene la facultad de hacer valer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, mismo que debe hacer valer ante la Oficina Ejecutora, es decir, ante la Oficina para Cobros que haya emitido el acto violatorio.

En dicho recurso no puede discutirse la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal. Como ejemplo de esto podemos decir que en el recurso no puede alegarse la legalidad o la ilegalidad de la liquidación que determinó el monto de las cuotas obrero patronales adeudadas.

Tampoco procede este recurso contra requerimientos para hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Asimismo el recurso de oposición puede hacerlo valer cualquier tercero que vea afectados sus bienes, con motivo de los actos de ejecución sin que tales terceros tengan ninguna responsabilidad.

El artículo 118 del Código Fiscal de la Federación es-

tablece que el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procede contra los siguientes actos:

- 1.- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la Oficina Ejecutora, o se refiera a recargos, gastos de ejecución, o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.
- 2.- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que este no se ha ajustado a la ley.
- 3.- Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación.
- 4.- Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del ya citado Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a lo señalado por la fracción primera del artículo anteriormente citado, en lo referente a que el recurso de oposición solo deberá interponerse cuando se alegue que el monto real del crédito sea menor al exigido; pero siempre y cuando el cobro en exceso sea

imputable a la Oficina Ejecutora hay que hacer notar - que si el cobro en exceso es imputable a la autoridad_ emisora del crédito, el recurso procedente es el de re_ vocación y no el de oposición al procedimiento adminis_ trativo de ejecución.

Por citar algún ejemplo relativo a la fracción segunda del precepto legal invocado podemos decir que el recur_ so, puede interponerse cuando la diligencia de requeri_ miento de pago y/o embargo se realicen sin tomar en - consideración lo señalado para las notificaciones per_ sonales por el Código Fiscal de la Federación.

Como comentamos al inicio de este apartado, el recurso_ de oposición pueden hacerlo valer terceras personas - que vean afectado su interés jurídico, cuando estos - afirmen ser propietarios de los bienes o negociaciones o titulares de los derechos embargados.

En relación con la última fracción del artículo 118 -- del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente - afectado podrá interponer el recurso de oposición, - - cuando no esté de acuerdo con la valuación realizada a sus bienes.

Cabe hacer notar que la Oficina Ejecutora, designa pe_ rito valuador, ante la rebeldía del contribuyente a - acudir con el Jefe de la Oficina Ejecutora a fijar de

común acuerdo el valor de los bienes embargados.

-Plazo para interponer el recurso.

En la generalidad de los casos el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.

Tratándose del supuesto establecido en la fracción III del artículo 118 del Código Fiscal Federal, el recurso podrá interponerse en cualquier tiempo, antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del Fisco Federal.

Si el recurso de oposición se interpone en virtud de que el embargado no esté conforme con la valuación hecha a sus bienes, deberá de presentarlo dentro de los 10 días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del avalúo pericial. En el mismo escrito en que se interponga el recurso, el contribuyente deberá dar a conocer el perito de su parte.

Es importante señalar que el artículo 127 del multicitado Código Fiscal de la Federación prevé que si el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se interpone porque este no se ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes del remate solo -

podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, razón por la que estamos de acuerdo en la división de etapas del procedimiento administrativo de ejecución a que hace referencia el Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y que son: (20)

- a) Antes de que se inicie la etapa del remate;
- b) Publicación de la primera convocatoria para remate.

- Requisitos del recurso.

El escrito en que se interponga el recurso de oposición debe cubrir los siguientes requisitos:

- 1.- Nombre, denominación o razón social del promovente.
- 2.- Número de registro patronal.
- 3.- Domicilio fiscal.
- 4.- Domicilio para notificaciones, en su caso.
- 5.- Nombre del Licenciado en Derecho autorizado para recibir notificaciones en su caso.
- 6.- Autoridad a quien se dirige.
- 7.- Acto que se impugna.
- 8.- Agravios que le cause el acto impugnado.
- 9,4 Hechos que se controviertan.
- 10.- Pruebas relacionadas con los hechos.
- 11.- Firma del promovente.

(20) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO.- Principios de Derecho Tributario.- Editorial PAC.- 2a. Edición.- Pág. 1.- México, D.F.- 1986.

- Anexos del escrito.

Es necesario que con el escrito de interposición del recurso se acompañe lo siguiente:

- 1.- Documentos con los que el promovente acredite su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.
- 2.- Documento en que conste el acto impugnado.
- 3.- Constancia de notificación cuando la haya habido.
- 4.- Pruebas documentales que ofrezca o dictámen pericial en su caso.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible.

El Código Fiscal de la Federación establece en el artículo 124 las causas en las cuales la autoridad está facultada para no entrar al estudio del recurso y solo emitir un acuerdo de desechamiento; dichas causas son las que a continuación se ennumeran:

- 1.- Que no afecten un interés jurídico del promovente.
- 2.- Que se trate de resoluciones dictadas en un recurso administrativo, o en cumplimiento de estas o de sentencia.

- 3.- Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- 4.- Que sean actos consentidos, es decir, que no se hayan impugnado oportunamente.
- 5.- Que sean conexos a otros ya impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- 6.- En caso de que no se exprese agravio alguno.

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses, contados a partir de la fecha de interposición del recurso; en caso de que no lo haga, se presume que se ha confirmado el acto impugnado (negativa ficta), por lo que el particular puede interponer juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer - por el recurrente, estando facultada la autoridad para invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el exámen de dicho punto.

La resolución que ponga fin al recurso, precisando su alcance podrá:

- a) Desecharlo por improcedente.

b) Confirmar el acto impugnado.

c) Mandar reponer el procedimiento.

d) Dejar sin efectos el acto impugnado.

e) Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que_
lo sustituya.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es implantado en el año de 1943 con el descontento de varias Compañías Aseguradoras Particulares, mismas que argumentaban que ante los privilegios concedidos al Instituto por la Ley, iban a repercutir en una competencia inequitativa con las aseguradoras privadas.

SEGUNDA.- La integración de los Organos Superiores del Instituto se constituye en forma tripartita; en cada uno de estos Organos se encuentra igual número de representantes de la parte obrera, patronal y estatal, para mantener así un equilibrio en la toma de decisiones y no se vea afectada una de las partes que contribuye al sostenimiento de la Institución.

TERCERA.- Para dar un mejor servicio a los contribuyentes, - así como para hacer mas rápida la cobranza del Instituto, la Tesorería General, encargada de emitir las cédulas de liquidación, se encuentra auxiliada por varias Subtesorerías.

CUARTA.- Una extensa gama de liquidaciones emite el Instituto pero desgraciadamente a éstas les falta una adecuada fundamentación y motivación, por lo que el Instituto deja de percibir bimestralmente una fuerte suma de cuotas obrero patronales.

QUINTA.- Con la creación de las Subdelegaciones Administrativas del Instituto, se otorga a los Titulares de estas la facultad de determinar los créditos a favor del Instituto.

SEXTA.- Al ver que la cobranza de los créditos en mora porparte de las Oficinas Federales de Hacienda era deficiente, se consideró que el Instituto contaba con los recursos necesarios para hacerse cargo directamente del cobro de sus créditos en la vía administrativa de ejecución.

SEPTIMA.- Las Oficinas Para Cobros del Instituto Mexicano - del Seguro Social son las encargadas de aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución con sujeción a las normas establecidas en el Código Fiscal de la Federación.

OCTAVA.- Los recursos que se pueden hacer valer en contra de la emisión de las liquidaciones de cuotas obrero patronales así como de su ejecución son el Recurso de Inconformidad y el de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, respectivamente.

NOVENA.- El mas utilizado de estos medios de defensa es el Recurso de Inconformidad, haciendo valer los recurrentes, en la mayoría de los casos, la falta de fundamentación y motivación de las cédulas.

DECIMA.- El Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social impone plazos muy reducidos para que los Consejos Consultivos tramiten el Recurso de Inconformidad, los cuales, debido al excesivo número de recursos interpuestos, no pueden ser cumplidos.

BIBLIOGRAFIA

ARRIOJA VIZCAINO ADOLFO.- Derecho Fiscal.- Edit. Themis, México, 1982.

DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO.- Derecho Financiero Mexicano.- Edit. Porrúa.- México, 1987.

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO.- Principios de Derecho Tributario.- Edit. PAC.- México, 1986.

FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- Edit. Porrúa.- México, 1984.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO.- Introducción al Estudio del Derecho.- Edit. Porrúa, México, 1974.

MARGAIN M. EMILIO.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.- Edit. Universitaria Potosina.- S.L.P.- México, 1976.

MARTINEZ LOPEZ LUIS.- Derecho Fiscal Mexicano.- Edit. ECASA.- México, 1976.

MORENO PADILLA JAVIER.- Implicaciones Tributarias de las Aportaciones al Seguro Social.- Tribunal Fiscal de la Federación.- México, 1984.

RODRIGUEZ LOBATO RAUL.- Derecho Fiscal.- Edit. HARLA.- México, 1983.

SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo.- Edit. Porrúa.- México, 1985.

TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano.- Edit. Porrúa.- México, 1973.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-
Edit. Porrúa.- México, 1988.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION,- Edit. Porrúa.- México,
1988.

LEY DEL SEGURO SOCIAL.- Edit. Trilla's.- México, 1988.

OTRAS FUENTES

Manual de Operación para las Areas de Tesorería del Ins-
tituto Mexicano del Seguro Social.

Diario Oficial de la Federación.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.