

301809
6
20



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

**ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, LA
OBLIGATORIEDAD DE SUS CONTRIBUCIONES Y LOS
MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA DE
SEGURIDAD SOCIAL.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ARACELI ALATORRE CERON**

**PRIMER REVISOR
LIC. JORGE ESTUDILLO AMADOR**

**SEGUNDO REVISOR
LIC. GILBERTO LASTRA GARCIA**

MEXICO, D. F.

1994

**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.

A MIS PADRES

ANTONIO ALATORRE CERVANTES Y
MARIA LUISA CERON DE ALATORRE

Con todo mi amor, veneración
y gratitud por sus desvelos
cuyo ejemplo será guía en mi
vida.

A MIS HERMANOS

MARIA ANTONIETA, ALEJANDRO
ANA LUISA Y JORGE LUIS

Con todo mi amor.

A MI ESPOSO

JOSE ANTONIO

Quien con su amor y apoyo me
motiva continuamente a la -
consecución de los objetivos
que me he propuesto alcanzar
como compañera, como Madre y
como profesionista.

A MIS HIJAS

ANA ELENA Y MARIA LUISA

Que son el más grande estímulo que
la vida me ha dado y que constituye
la fuerza divina que me impulsa día
con día a seguir adelante.

A LA MEMORIA DEL LICENCIADO

JESUS CORTEZ SOBREVILLA

Con todo cariño y respeto.

A TODOS MIS MAESTROS

Con profundo agradecimiento.

A LA UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

Con gratitud imperecedera.

I N D I C E

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, LA OBLIGATORIEDAD DE SUS CONTRIBUCIONES Y LOS MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

I N T R O D U C C I O N	Pág. 1
-------------------------------	-----------

CAPITULO PRIMERO

NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

A.- BASES CONSTITUCIONALES QUE JUSTIFICAN SU EXISTENCIA..	6
B.- LA SEGURIDAD SOCIAL.	10
C.- LEY QUE CREA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y REGULA SU FUNCIONAMIENTO.	14
D.- ESTRUCTURA.	22
1.- ORGANOS PREVISTOS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. ..	31
2.- ORGANOS CREADOS POR ACUERDOS Y REGLAMENTOS.	41

CAPITULO SEGUNDO

ACTOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA.

A.- ACTO ADMINISTRATIVO.	50
1.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	50
2.- CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	51
3.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	60
a) VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	62
b) EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	63

B. -	CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. . .	65
1. -	CONCEPTOS DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.	66
2. -	CARACTERISTICAS DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.	70
3. -	DIFERENCIAS ENTRE LA CENTRALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.	76
C. -	NATURALEZA JURIDICA DE LOS ACTOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.	78
1. -	REGIMEN OBLIGATORIO.	78
2. -	REGIMEN FACULTATIVO.	84
D. -	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.	85
1. -	PROCEDIMIENTO OFICIOSO.	86
a)	FACULTAD DE REVISION Y COMPETENCIA.	87
b)	VISITAS DOMICILIARIAS.	89
c)	CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO.	99
2. -	PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DEL PARTICULAR.	101
a)	CONCEPTO.	102
b)	DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DEL PARTICULAR.	104
c)	CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DEL PARTICULAR.	106
3. -	PROCEDIMIENTO ECONOMICO COACTIVO.	107
a)	EJECUCION.	107

CAPITULO TERCERO

MEDIOS DE DEFENSA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS.

A. -	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	112
1. -	EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL. . .	112
2. -	CONCEPTO DOCTRINAL.	119

3.- SU NATURALEZA JURIDICA.	123
4.- SUS ELEMENTOS.	130

CAPITULO CUARTO

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

A.- SU REGLAMENTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.	138
1.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	139
2.- FORMA Y TERMINOS PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	140
3.- TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	145
4.- RESOLUCION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	147
B.- GARANTIA DEL INTERES FISCAL.	148
1.- PLAZO PARA SU PRESENTACION.	153
C.- AUTORIDAD FACULTADA PARA CONOCER Y RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	155
D.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA ACTOS DEL TESORERO GENERAL DEL I.M.S.S.	155
E.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA LOS ACTOS DE MOLESTIA EMITIDOS POR LAS DELEGACIONES Y SUB DELEGACIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.	158
F.- RECURSO DE REVOCACION.	164
CONCLUSIONES.	166
BIBLIOGRAFIA.	172
LEGISLACION.	175
OTRAS PUBLICACIONES.	176

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

Por ser la Seguridad Social una de las áreas de Especialidad de la Licenciatura en Derecho, realicé esta Investigación con el propósito de analizar algunos aspectos del porqué, dada la naturaleza Jurídica de las cuotas obrero patronales al Seguro Social, son exigibles, pretendiendo aportar algunas sugerencias para modificar algunas disposiciones que a mi criterio contienen ciertos errores de carácter técnico, además de preocuparme el hecho de que la tendencia de la Seguridad Social reviste la característica en nuestro país del monto excesivo de las cargas tributarias sobre las cotizaciones de los trabajadores y, de modo destacado, los que inciden sobre los empresarios impuestos en la mayoría de los casos por autoridades de FACTO, ya sea por no tener legal creación o no tener fijada en la Ley la circunscripción territorial en la que podrán ejercer sus facultades. Es por ello que los particulares deben de contar con medios de defensa idóneos para contrarrestar este exceso con el que se pretende subrogar el desquiciamiento financiero que actualmente tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social provocado por la desviación de fondos en áreas que no le competen, apartándose del objetivo primordial de la seguridad social que es el satisfacer en forma compartida el crecimiento de los económicamente débiles bajo una estructura financiera sana del Instituto supervisada por el Estado y no afectar a la economía del país, ya que para empresas -

deprimidas ésta excesiva carga tributaria significa su cabal desaparición, aumentando así el factor de desempleo y para las empresas económicamente estables les resta competitividad.

El presente trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. El Primero de ellos, contiene un esbozo de la estructura que integra el Instituto Mexicano del Seguro Social, su actividad al vigilar el cumplimiento de las obligaciones fijadas en la Ley de la materia, la cual realiza no sólo como organismo prestador de la Seguridad Social, sino también como Autoridad recaudadora, es decir, como Organismo fiscal autónomo, debiendo actuar en este caso con toda la legitimidad que contempla el artículo 16 Constitucional para afectar en la órbita de sus atribuciones la esfera jurídica de los particulares.

El Segundo Capítulo tratará de precisar el carácter esencial del acto administrativo, su concepto, sus características, sus elementos, su clasificación y sus efectos, siendo éstos últimos de capital importancia, ya que de ellos se derivan la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de los derechos y obligaciones que recaen sobre los particulares a quienes va dirigido. El Acto Administrativo constituye un antecedente trascendental en la actuación del organismo encargado de prestar la seguridad social en México, toda vez que a través de éstos el Instituto establece su sistema financiero necesario para determinar los servicios y prestaciones descritos en la Ley surgiendo beneficios inmediatos y cuantificables

a favor de los derechohabientes, para lo cual adopta la calidad de autoridad y sus actos deberán entonces, circunscribirse en la esfera de legalidad que los preceptos Constitucionales le confieren.

El Capítulo Tercero contiene la figura más importante y de mayor aplicación en la práctica jurídica, que fundada con el principio de legalidad recogido en nuestra Carta Magna, ordena que la administración Pública se reproduzca conforme a la Ley; con el fin de mantener la juridicidad de los actos de aquélla, el derecho prevé diversos mecanismos de fiscalización que constituyen el régimen legal de la justicia administrativa y estos medios de control son precisamente los recursos administrativos.

El Cuarto y último Capítulo, versa sobre el medio de defensa en materia de Seguridad Social, llámese Recurso de Inconformidad, porque considero necesario establecer la importancia y trascendencia que reviste dicho recurso como medio de defensa en contra de los actos de autoridad que afectan la esfera Jurídica de particulares desglosando su tramitación y tratando de señalar algunas fallas de Técnica Legislativa existentes -- que no deben ser exhibidas ante un Tribunal, y que provocan molestias innecesarias a los particulares.

La presente Tesis ha sido elaborada con el cariño y entusiasmo que una investigación de esta naturaleza requiere, pro-

bablemente las concepciones e ideas que la misma contiene no logrará su objetivo final que es ver corregida la técnica jurídica del recurso de inconformidad en materia de seguridad social, pero de algo si estoy segura, que lo expuesto en ella -- se plantea con la firme convicción de que se puede lograr una resolución recaída al recurso de inconformidad planteado por los particulares en sentido favorable siempre que la autoridad con estricto apego a derecho examine imparcialmente todos los hechos y agravios vertidos en dicho medio de defensa, lográndose sólo de esta manera una verdadera justicia administrativa, justificándose con ello la obligatoriedad de su agotamiento -- previo al juicio de nulidad, pues de otra manera se entendería como un mero recurso de Trámite Obligatorio que conduce a la dilación ociosa del procedimiento a través del cual el particular puede obtener resolución de un Organó Jurisdiccional Imparcial.

CAPITULO PRIMERO

NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

A.- BASES CONSTITUCIONALES QUE JUSTIFICAN SU EXISTENCIA.

B.- LA SEGURIDAD SOCIAL.

C.- LEY QUE CREA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
Y REGULA SU FUNCIONAMIENTO.

D.- ESTRUCTURA.

- 1.- ORGANOS PREVISTOS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL,
- 2.- ORGANOS CREADOS POR ACUERDOS Y REGLAMENTOS.

CAPITULO PRIMERO

NATURALEZA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

En nuestro sistema jurídico, el Seguro Social es el medio por el cual se alcanzan los programas de la seguridad social; es el instrumento básico, establecido como un servicio de carácter público debido a que las necesidades que pretende satisfacer son de beneficio colectivo. Dicho servicio se presta a través de una Institución denominada Instituto Mexicano del Seguro Social, que como se verá más adelante, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal cuyos sistemas de financiamiento se encuentran debidamente estructurados en la Ley que le dió origen.

A raíz de la modificación que sufrió la anterior Ley del Seguro Social, el mencionado Instituto se convirtió en organismo fiscal autónomo con facultades para determinar créditos a su favor y establecer las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos en los términos que la propia Ley y sus Reglamentos han dispuesto.

De esta manera se advierte que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene una doble naturaleza, es decir, para la organización y administración de los servicios de seguridad social adopta la calidad de organismo descentralizado por servicios, y al mismo tiempo para determinar, cuantificar, liquidar

y recaudar sus cuotas, reviste las cualidades de organismo fiscal autónomo.

A.- BASES CONSTITUCIONALES QUE JUSTIFICAN SU EXISTENCIA.

El Seguro Social es un servicio público.

El servicio público juega un papel muy importante en la actividad del estado.

Gabino Fraga señala que, "servicio público es toda actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico, cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad". (1)

Por su parte Serra Rojas establece que "es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideren esenciales y sujetas a un régimen de Derecho Público". (2)

(1) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, - Décima Segunda Edición, México 1968, Pág. 22.

(2) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1961, Pág. 240.

Como es de apreciarse ambos tratadistas coinciden en - - afirmar que el servicio público constituye toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado, por -- ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social.

En lo que a nuestra legislación se refiere, el artículo_ 3° de nuestra constitución, establece las características de - la educación impartida por el Estado, y el 73 fracción XXV del mismo ordenamiento jurídico faculta al Congreso de la Unión -- para dictar las leyes que sean necesarias a fin de distribuir_ la función educativa entre la Federación, los estados y los -- municipios, es decir, definen al servicio público en razón de_ la actividad en que consiste; el citado artículo 73 en su frag_ ción XXIX inciso 4o., adopta el mismo criterio distinguiendo - a los servicios públicos concesionados de los explotados direc_ tamente por la Federación; los artículos 5° y 13 constituciona_ les los equiparan a los empleos públicos; finalmente y por lo_ que hace a los artículos 27 fracción VI y 132 de nuestra Carta Magna, la expresión de servicio público, se encuentra usada -- con el sentido de organismo u oficina pública.

Como se observa, y dejando al margen las referencias - - constitucionales ya descritas, no existe una definición legis_ lada de lo que debe entenderse por servicio público, sin embar_ go, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aportado un - concepto jurisprudencial al afirmar que:

"...El Estado para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar qué actividades deben ser consideradas como un servicio público y establecer desde luego, un régimen jurídico que tenga por objeto facilitar el que se satisfagan rápida y cumplidamente las necesidades que determinen la declaración del servicio público. El Estado puede prestar directamente el servicio o bien puede -- darlo en concesión que se otorgue a -- particulares o empresas, pero en ambos casos es indispensable que mediante el poder Legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio..." (3)

Entre los principales servicios públicos administrativos y económicos de la administración pública federal, se encuentra la seguridad nacional, la educación y la cultura, la asistencia médica y la seguridad social, la vivienda, el transporte, la comunicación y los servicios públicos económicos.

La seguridad social, que es la actividad pública que en este momento nos interesa, es prestada conjuntamente por la -- administración pública y por instituciones creadas dentro del -- sector paraestatal, que convergen en la cobertura de este servicio, entre las que se encuentra el Instituto Mexicano del -- Seguro Social.

En este orden de ideas, desde 1917 las leyes protectoras de los elementos obreros y la implantación legal del Seguro So

(3) Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975.- Jurisprudencia del Pleno.- Primera Parte, Jurisprudencia No. 6, Pág. 18.

cial, encontró forma legislativa en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución, que en su texto original sentaba la siguiente base: "Se consideran de utilidad pública; el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de Instituciones de ésta índole, para infundir e involucrar la previsión popular". (4)

La disposición transcrita, fué reformada en 1929 para quedar como sigue: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros fines análogos". (5)

Como es de apreciarse, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 6 de septiembre de 1929, modificó el preámbulo del artículo 123 y la fracción XXIX del mismo. En el primer caso, se vuelve exclusiva para la Federación la facultad de legislar en materia del trabajo, en virtud de que la atribución inicial a las entidades federativas para hacerlo, habia provocado un enorme caos que rayaba en la inseguridad jurídica; situación que se encuentra prevista en la --

-
- (4) Instituto Mexicano del Seguro Social. El Seguro Social en México. Antecedentes y Legislación. Tomo II, México 1971. Exposición de Motivos de la Ley Original del Seguro Social. Pág. 9.
- (5) Ibid. Pág. 11.

fracción X del artículo 73 de nuestra Carta Magna que a la letra dice: "El Congreso de la Unión tiene la facultad... para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123". En el segundo, como un paso ampliado de la solidaridad, se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

Ambas consideraciones constitucionales encontraron expresión reglamentaria hasta los años de 1931 y 1943, con la expedición de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, respectivamente. Creemos que los principios constitucionales relativos a la parte del derecho social que atiende a las relaciones laborales y a la previsión social, no podrían ser eficaces sin las leyes que permitan su aplicación a casos concretos.

B.- LA SEGURIDAD SOCIAL.

En nuestro sistema jurídico, la seguridad social, existe como un sistema obligatorio, administrado por un organismo público, que concede prestaciones médicas preventivas, curativas y readaptadoras, y prestaciones económicas sustitutas de la remuneración.

La nueva Ley del Seguro Social, en su artículo 2o. establece: "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales neces-

rios para el bienestar individual y colectivo".

González Díaz Lombardo define esta rama como: "La disciplina autónoma del Derecho Social en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares, y de los estados entre sí; a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar social y la felicidad de unos y de otros en un orden de -- justicia social y dignidad humana". (6)

Para Gustavo Arce Cano, "La Seguridad Social es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abo-- lir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho de - un ingreso, para vivir y a la salud, a través del reparto equi-- tativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del -- seguro social, al que contribuyen patrones, obreros y el esta-- do o alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención fa-- cultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impues-- tos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los - riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contin-- gencias de la falta o insuficiencia de garantía para su soste-- nimiento y el de su familia." (7)

Es parte de la política del Estado garantizar a sus go--

(6) González Díaz Lombardo, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. México 1973. Imprenta Universitaria. Pág. 60.

(7) Arce Cano, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Ed. Porrúa. México 1972. Pág. 23.

bernados el disfrute de condiciones favorables a su desarrollo, mediante el otorgamiento no sólo de las prestaciones en especie y en dinero enmarcadas en la Ley, sino también el derecho a la salud y a otros beneficios de carácter recreativo, de alimentación y vivienda.

El derecho de seguridad social se ha derivado del derecho laboral, sin embargo, el primero es aún más amplio, pues su protección es hacia todas las clases económicamente débiles de la sociedad, haciendo valer antes de nada, los derechos humanos.

El artículo 4° de la Ley del Seguro Social vigente, indica: "El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley sin perjuicios de los sistemas instituidos por otros ordenamientos."

En nuestro sistema el seguro social es el medio por el cual se alcanzan los programas de seguridad social; es un servicio de carácter público ya que las necesidades que se pretenden satisfacer son de beneficio colectivo. Se presta a través de una Institución denominada Instituto Mexicano del Seguro Social que, como se verá más adelante, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. Es un servicio obligatorio por disposición expresa de la Ley, por ello su permanencia y estabilidad se encuentran garantizadas, ya que -

sus efectos jurídicos se generan con independencia de la voluntad de las personas y decisión de las autoridades, desde el momento en que se crea la relación laboral. Sus sistemas de financiamiento se encuentran debidamente estructurados, dado que al tratarse de un seguro obligatorio, los define y determina la propia Ley, los cuales han permitido el costo que se origina con la evolución de dicho sistema, mismo que se ha canaliza do esencialmente a las personas que se encuentran desprovistas de los recursos indispensables para su desarrollo. Se garantiza por medio de prestaciones en dinero, en especie o en servicios, la atención médica, pensión o subsidios que requiere al trabajador asegurado o a sus beneficiarios para cubrir la pérdida a la que ha dado origen algún riesgo laboral o siniestro sucedido. Ampara únicamente a los trabajadores que cotizan y a sus beneficiarios legales.

Consideramos conveniente mencionar al respecto, algunas definiciones que los tratadistas en derecho nos han proporcionado acerca de lo que debemos entender por seguro social. - - Así tenemos que González Díaz Lombardo, señala que el Seguro Social es "La Institución o el instrumento de la seguridad social mediante la cual se tendrá que garantizar solidariamente los esfuerzos del Estado y de la población económicamente activa, para garantizar primero los riesgos y las contingencias sociales y necesidades a que está expuesta y aquéllas que de ella dependen, a fin de lograr para todos el mayor bienestar -

social bio-económico cultural posible". (8)

De la Cueva sugiere que "El seguro social es la parte -- de la previsión social obligatoria, que bajo la administración y vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los - trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de - garantía, como resultado de la realización de los riesgos natu- rales y sociales a que están expuestos". (9)

De lo anteriormente expuesto concluimos que el seguro -- seguro social constituye un instrumento jurídico del Derecho - del Trabajo que forma parte de la política social que el Esta- do dirige en favor de los trabajadores y de sus familiares me- diante un servicio público de carácter obligatorio, cuyo cum- plimiento, en beneficio del asegurado, es exigible jurdicamen- te.

C.- LEY QUE CREA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
Y REGULA SU FUNCIONAMIENTO.

La Ley del Seguro Social expedida el 31 de diciembre de_ 1942 y promulgada en el Diario Oficial del 19 de enero de 1943, creó un servicio público nacional de carácter obligatorio, des_

(8) González Díaz Lombardo, Francisco. Ob. Cit. Pág. 129.

(9) Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Po-rrúa. 5a. ed. México 1963. Tomo II. Pág. 44.

centralizándolo y personificándolo en el Instituto Mexicano -- del Seguro Social, consagrándole así, una personalidad de Derecho Público por razón de la clase de servicio que presta, y -- reconociéndole una personalidad de Derecho Privado, por la -- esencia misma del organismo de que se trata y por la libre -- disposición de su patrimonio.

De esta manera el Instituto Mexicano del Seguro Social -- tiene, desde su Ley Constitutiva, la calidad de organismo público descentralizado encargado de la prestación del servicio público de carácter nacional de seguridad social cuya finalidad es garantizar el derecho humano a la salud la asistencia -- médica, la prestación de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

A raíz de la modificación que sufrió la Ley del Seguro -- Social por decreto de fecha 4 de noviembre de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 del mismo mes y -- año, el organismo descentralizado por servicios del que hemos -- venido hablando, se convierte también en organismo fiscal autónomo, con la reforma al artículo 135 que a continuación se describe: "Texto original: El título donde conste la obligación -- de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo. -- Texto reformado: La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autó-

nomo, la determinación de los créditos y las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, - de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias..." (10)

Desde entonces, dicha Institución no sólo es un organismo descentralizado encargado de proporcionar el servicio público de seguridad social, sino que además, posee otra característica establecida por la Ley, la de ser un organismo fiscal autónomo con facultades para determinar créditos fiscales dar bases para su liquidación, cobrarlos y percibirlos en cantidad líquida para después aplicarlos a los fines para los cuales -- fué creado.

Para Sergio F. de la Garza, "son organismos fiscales -- autónomos los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones". (11)

Carlos M. Ginliani Fanrouge, considera a dichos organismos como "Cooperaciones Públicas o entes Paraestatales, creados por normas de Derecho Público, en elementos coactivos, y -

(10) Derecho Expedido el 4 de noviembre de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, que reformó la Ley del Seguro Social.

(11) De la Garza, Sergio F. Derecho Financiero. Ed. Porrúa, S. A., México 1976. 7a. Ed., Pág. 96.

cuya función, es realizar los servicios públicos que le ha encomendado la Ley" (12)

Javier Moreno Padilla, reviste a los organismos fiscales autónomos de las siguientes características:

"a) Son organismos distintos de las dependencias fiscales que tienen la calidad de receptores de créditos fiscales;

b) Actúan de acuerdo con la Ley a la realización de los fines legales, esto es, al cumplimiento de la norma;

c) Al mismo tiempo necesitan satisfacer las necesidades públicas de carácter específico, por medio de los recursos que los particulares les provea; y

d) Por razones apuntadas se convierten en órganos de -- autoridad y sólo pueden realizar actuaciones dentro del marco legal". (13)

A este respecto cabe señalar que todo hecho generador de

(12) Moreno Padilla, Javier. Ley del Seguro Social Anotada y - Comentada. Ed. Trillas, México 1993. 19a. Ed. Pág. 168.

(13) Moreno Padilla, Javier. Implicaciones Tributarias de las Aportaciones al Seguro Social. Tribunal Fiscal de la Federación, 1a. Ed. Colección de Estudios de la Federación, - Pág. 77.

crédito fiscal conduce a una relación jurídica tributaria que como cualquier obligación de carácter jurídico tiene como elementos un sujeto activo que puede exigir el cumplimiento de la prestación, otro sujeto pasivo obligado a cumplir dicha prestación, y el objeto de la misma será la referida prestación la cual se puede presentar en una obligación de dar, de hacer, de no tolerar.

En materia tributaria las relaciones jurídicas más importantes son la principal, las accesorias y las formales, las cuales se desprenden de la misma Ley por tratarse de obligaciones ex lege y en donde el sujeto pasivo tiene esta calidad por la simple realización del supuesto normativo, de acuerdo con la moderna terminología de las leyes fiscales se convierte en contribuyente de un gravamen fiscal, siendo éste el origen de la relación principal y a la cual nos vamos a referir en este caso.

En el momento mismo en que se genera la responsabilidad del contribuyente, tiene frente a un ente acreedor que puede exigir el cumplimiento de la obligación, esto es, el pago. Normalmente el sujeto activo es una autoridad revestida de plenas atribuciones y es el encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes fiscales, así como de exigir la plena satisfacción del interés fiscal.

Debido al crecimiento del Estado y por la naturaleza de

los gastos que éste tiene, surge entonces la necesidad de - - - crear organismos que captando ingresos al mismo tiempo realicen el gasto afectado a un fin determinado en cuyo caso el referido organismo recaudador se convierte en autoridad por disposición legal, con todas las implicaciones jurídicas que ello representa.

Por autoridad podemos considerar la que está legitimada en los términos del artículo 16 constitucional para afectar en la órbita de sus atribuciones la esfera jurídica de los particulares; disponen pues de la fuerza de la Ley para mandar y -- ser obedecidas.

Precisamente por este apoyo que les otorga la Ley, no -- pueden excederse de sus atribuciones, porque en este caso se -- rían incompetentes, arbitrarias o autoridades de facto. De - - acuerdo con los principios constitucionales, las autoridades - sólo están facultadas en todo aquello que la propia Ley les -- señala, sin que puedan ampliar o modificar estas facultades.

El artículo 240 de la Ley del Seguro Social, concede al Instituto facultad para registrar patrones, inscribir trabajadores, dar de baja a asegurados, verificar la extinción de empresas, determinar existencia, contenido y alcance de obligaciones incumplidas, así como estimar su cuantía, practicar inspecciones y visitas domiciliarias, requerir la exhibición de - libros y documentos y demás atribuciones señaladas en la Ley.

Por su parte el artículo 267 de la propia Ley, al conceder el carácter de créditos fiscales a las cuotas, recargos y capitales constitutivos, faculta al Instituto según el texto del artículo 268 para que como Organismo Fiscal, pueda conforme a sus facultades determinar créditos y las bases de su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la Ley y sus disposiciones reglamentarias.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de autoridad, así lo determina la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar que "a partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que establece la facultad al Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interponga" (14)

Es importante mencionar que las características de autoridad de que se encuentra revestido el Instituto no pueden fusionarse con las que también tiene el citado organismo para prestar el servicio de seguridad social, ya que son de natura-

(14) Moreno Padilla, Javier. IMPLICACIONES TRIBUTARIAS DE LAS APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL. Ob. Cit. Pág. 80.

leza completamente distinta, y el asimilarlas podría ocasionar serios problemas de constitucionalidad, a este respecto el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa emite la siguiente jurisprudencia:

"La Ley que dió nacimiento al Instituto Mexicano del Seguro Social el 31 de diciembre de 1942, publicada en el Diario Oficial de 19 de enero de 1943, -- como la que abrogó de fecha 26 de febrero de 1973, publicada en el mismo órgano federal de 12 de marzo de 1973, actualmente en vigor, crearon ese Instituto; y si se examina su condición, ha de convenirse en que es un organismo descentralizado del Estado, por colaboración, al que encomienda su Ley constitutiva, el desempeño de una función que originalmente pertenece a -- aquél, pero que además por atribuciones que le otorga el artículo 135 de la primera Ley, 267 de la vigente, tiene en ciertos casos el carácter de autoridad fiscal a la que se encomienda una función administrativa para que -- llene ciertas funciones de decisión en unos casos, de ejecución en otros, pero cuyos integrantes no forman parte -- personal de la Administración Activa -- de acuerdo con un estatuto legal para los funcionarios encargados del servicio que le encomienda; y en esas condiciones el Código Civil Federal le dá -- el carácter de persona moral, como lo determina el artículo 25, fracción II, y le da capacidad para ejercitar todos los derechos necesarios para realizar los fines de la Institución (artículo 26), previniendo que actuará por medio de órganos representativos que establezca la Ley (artículo 27), siendo esto lo que determina el régimen especial de la Institución y esos preceptos ponen de manifiesto la regla que debe aplicarse en la capacidad relativa de la especialidad del objeto del organismo. En las condiciones señaladas, si las resoluciones que emita el Instituto como organismo descentraliza

do deben ser necesariamente acatadas - por alguna autoridad del Estado de manera que ésta no deba sino cumplirlas, coercitivamente frente al particular, sin ejercer ninguna potestad decisoria, tales resoluciones asumen el carácter de actos de autoridad susceptibles de impugnarse en amparo..." (15)

Ciertamente las fracciones VII y VIII del artículo 240 - de la Ley del Seguro Social faculta al Instituto para organizar sus dependencias y expedir sus reglamentos interiores, lo cual realiza a través del Consejo Técnico, dichas atribuciones se concentran única y exclusivamente en la posibilidad de prestar los servicios de seguridad social, cualidad que tiene como organismo descentralizado, sin embargo, el citado Consejo, sin dejar de ser la máxima autoridad administrativa, no puede, de ninguna manera, proveer en dicha esfera a la exacta observancia de la ley, facultad reservada al Presidente de la República en los términos que lo previene la fracción I del artículo 89 de la Constitución.

D.- ESTRUCTURA.

El Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con una estructura administrativa, cuyos órganos superiores son:

- a) Asamblea General
- b) Consejo Técnico
- c) Comisión de Vigilancia
- d) Dirección General

(15) Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del - Primer Circuito. Amparo en Revisión R.A. 491/75.

e) Diversas dependencias del propio organismo que dependen de la citada Dirección las cuales coadyuban a la prestación de los servicios de seguridad social que la Ley específicamente les encomienda.

Para la integración de la Asamblea General, el Consejo Técnico y la Comisión de Vigilancia se sigue un sistema representativo y democrático, a fin de que los tres sectores, cuyos intereses concurren en la formación del patrimonio básico del sistema, se encuentren genuinamente respetados. "Se adopta -- una representación tripartita, porque se quiso que estas entidades sociales estuvieran en igualdad de condiciones para defender sus respectivos intereses y velar por la buena marcha del servicio en la que todos tienen un interés directo, y a -- fin de obtener que la gestión del sistema sea el producto de la coordinación y entendimiento de los factores de la producción y de la sociedad políticamente organizada" (16)

a) Asamblea General.- Es la autoridad suprema del Instituto Mexicano del Seguro Social, estará integrada por 30 miembros designados en igual número, por el Ejecutivo Federal, por las organizaciones patronales y por las organizaciones de trabajadores. Los miembros de la Asamblea General durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos. El Ejecutivo Federal establecerá las bases para determinar las organizaciones -

(16) Instituto Mexicano del Seguro Social. EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO. Ob. Cit. Pág. 35.

de patrones y de trabajadores que deban intervenir en la designación de la Asamblea, la cual deberá reunirse ordinariamente una vez al año, y extraordinariamente cuantas ocasiones sea -- necesario, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias relativas. (Artículos 247, 248 y 249 de la Ley del Seguro Social).

b) Consejo Técnico.- Se señala igual forma de integración representativa para el Consejo Técnico, que es quien asume la representación legal y administración del Instituto, -- pues este cuerpo estará compuesto por los miembros designados por la Asamblea General a propuesta que haga, de cuatro personas, cada uno de los grupos que la integran. 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 dicho Consejo, los sectores representativos del Estado, de los patrones y de los trabajadores propondrán miembros propietarios y suplentes, la Asamblea General los designará de conformidad con el reglamento respectivo, los consejos -- así electos durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos. (Artículo 252 de la Ley de la Materia).

c) Comisión de Vigilancia.- estará compuesta por 6 miembros y para su integración cada uno de los grupos que constituyen a la Asamblea General propondrá a dos personas como propie

tarios y a dos suplentes para que, previa la designación que haga dicha Asamblea, esos seis representativos integren la Comisión de referencia, y durarán en sus cargos seis años, pudiendo ser reelectos. Cuando el Ejecutivo Federal lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal. (Artículo 254 de la Ley del Seguro Social).

d) Dirección General.- De todos los órganos del Instituto sólo el Director General es designado Directamente por el Presidente de la República. El Director General también formará parte del Consejo Técnico; sólo puede ser destituido por el Presidente de la República en virtud de causas graves, mediante una investigación en que se oiga la defensa de aquél; tendrá el derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico en los casos que fije el Reglamento. El efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General. (Artículos 256 y 258 de la Ley ya mencionada).

Desde la creación y a lo largo de las adiciones y reformas que ha sufrido la Ley del Seguro Social, misma que regula la organización y atribuciones de los órganos que integran la estructura fundamental del instituto los cuales han sido descritos en los párrafos que anteceden, y hasta el 28 de diciembre de 1984, fecha en que se incluyeron otros órganos que igualmente conforman el cuadro administrativo del IMSS, se señala:

Los Consejos Consultivos y los Delegados fueron creados originalmente por Decreto del Ejecutivo Federal del 2 de febrero de 1945, publicado en el Diario Oficial del día 15 del mismo mes y año, al expedirse el Primer Reglamento de Cajas Regionales y Locales del IMSS. Posteriormente, por Decreto del 31 de diciembre de 1959, publicado en Diario Oficial de la Federación ese mismo día, se modificaron, entre otros artículos de la Ley, el 117 y 120 en virtud de los cuales desaparecieron las antiguas cajas regionales y locales, habiéndose establecido en su lugar, las delegaciones regionales, estatales y locales del Seguro Social.

Así, el Decreto del 15 de febrero de 1945, fué abrogado por el Reglamento de las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1967, el cual estructuró internamente a dichas delegaciones como dependencias ejecutoras de las normas y acuerdos emitidos por el Consejo Técnico y la Dirección General.

Por acuerdo 235 443 del H. Consejo Técnico del 6 de junio de 1969, es aprobado el Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Regionales y Estatales del IMSS, el cual contempla la estructura, funciones, y facultades de los órganos de la Delegación, auxiliados por los jefes de los servicios administrativos, técnicos, de conservación de prestaciones sociales, jurídicos y médicos, la última publicación de --

este Reglamento en Diario Oficial, data del 14 de julio de - -
1981.

A partir del 20 de septiembre de 1978, el H. Consejo Técnico del Instituto, inició propiamente la desconcentración de facultades a los Consejos Consultivos Delegacionales, al ordenar la integración inmediata de los servicios jurídicos institucionales, por acuerdo 9 467, al considerar:

"Este Consejo aprueba en sus términos el proyecto de desconcentración de los servicios institucionales, elaborado por la Secretaría General del Instituto y presentado mediante oficio de fecha 8 de septiembre de 1978; como consecuencia se ordena:

I.- La expedición o modificación de las disposiciones -- relativas a la desconcentración que se pretende alcanzar;

II.- La integración inmediata de los servicios jurídicos Delegacionales;

III.- La designación de los titulares de estos servicios, en todas las Delegaciones, mediante el procedimiento sugerido;

IV.- El nombramiento del personal profesional y de apoyo correspondiente, conforme a los requerimientos comprobados de cada Delegación;

V.- La implantación de los niveles salariales propuestos para los jefes de esos servicios y la definición de la forma, tiempo y contenido de la preparación del personal seleccionado;

VI.- La creación de la Unidad de Supervisión de Servicios Jurídicos Delegacionales como instancia permanente de la Secretaría General para el control y coordinación de los servicios, con las funciones propuestas en el proyecto" (17).

En uso de las facultades concedidas por la Ley, y siguiendo los lineamientos descritos en el párrafo anterior, el Consejo Técnico del IMSS, por Acuerdo número 1455, emitido el 14 de febrero de 1979, crea seis Delegaciones en el Valle de México al establecer: "Este Consejo Técnico, con objeto de fortalecer, en los aspectos normativo y de control, la estructura orgánica del Instituto, y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 240 fracción VII y 253 fracción III de la Ley del Seguro Social, aprueba en sus términos, las bases propuestas para la desconcentración administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social con las características y delimitación geográfica que se detallan en el documento que contiene el estudio respectivo" (18). A estas Delegaciones se les atribuyen las facultades de las demás delegaciones y sus funciones ya --

(17) ACUERDO NUM. 9 467 del 20 de septiembre de 1978 del Consejo Técnico.

(18) ACUERDO NUM. 1 455 del 14 de febrero de 1979 del H. Consejo Técnico.

estaban legitimadas por todos los reglamentos aplicables.

Por modificaciones a la Ley del Seguro Social publicado en Diario Oficial del 28 de diciembre de 1984, se determinó -- incluir en el artículo 258 de la misma, a los Delegados y a -- los Consejos Consultivos Delegacionales como órganos del Instituto.

Los Consejos Consultivos Delegacionales estarán integrados por el Delegado quien fungirá como presidente del mismo; - un representante del gobierno de la entidad federativa sede de la Delegación; dos del sector obrero y dos del sector patronal, con sus respectivos suplentes. Por lo que se refiere a las -- Delegaciones del Valle de México, la representación del Gobierno no se integrará con el Titular de la Delegación respectiva. -- Dichos integrantes permanecerán en su cargo seis años. (Artículo 258-A de la Ley del Seguro Social).

Las Delegaciones Regionales, Estatales y del Valle de -- México, estarán a cargo de un Delegado, quien será designado y removido por el Consejo Técnico a propuesta del Director General, siempre y cuando sea mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y cuente con capacidad técnica en materia - de seguridad social. Todo Delegado tendrá la representación - jurídica del Instituto para todos los asuntos de la competencia de la Delegación a su cargo. (Artículo 6, 7 y 8 del Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del IMSS).

Las Subdelegaciones son sustitutas de las Delegaciones - Locales creadas por decreto del 31 de diciembre de 1959, que - modificó a los artículos 117 y 120 de la Ley, como ya hemos co - mentado. El Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del IMSS, establece la conveniencia de precisar la competencia y su dependencia respecto de las demás Delegaciones, por ello, en el Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones - Regionales y Estatales del IMSS, se consideran como dependen - cias ejecutoras de las normas dictadas por la Delegación a que corresponden, teniendo a su cargo el funcionamiento del régi - men en su jurisdicción, actuando en el ámbito de la competen - cia que la Ley específicamente les determina. (Artículo 258-D de la Ley del Seguro Social).

Las Oficinas para cobros del IMSS, anteriormente eran -- manejadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo a partir del 31 de diciembre de 1981, pasaron a formar parte del Instituto que actualmente las controla y dirige. -- Las facultades de los Jefes de dichas Oficinas, fueron inclui - das también en la Ley. (Artículo 258-E de la Ley del Seguro - Social.

Corresponde desarrollar una descripción de las funcio - nes y facultades de los órganos que conforman la estructura -- básica del Instituto Mexicano del Seguro Social. Para la de - terminación específica de éstas, se consideró prudente dividir a los órganos que se encuentran previstos en la Ley de aque---

llas dependencias que fueron creadas por reglamentos y acuerdos del mencionado Instituto, con la finalidad de precisar si las actividades que realizan unos y otros se encuentran debidamente legitimadas por los ordenamientos jurídicos aplicables que los organizan y establecen su funcionamiento.

1.- ORGANOS PREVISTOS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

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 presentado 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 (Artículo 250 de la Ley del Seguro Social).

EL CONSEJO TECNICO.- Decidirá sobre las inversiones de los fondos del Instituto; resolverá sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquéllas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General; establecerá y suprimirá Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial; convocará a Asamblea General ordinaria y extraordinaria; discutirá y, en su caso, aprobará el presupuesto de ingresos y egresos,-

así como el programa de actividades que elabore la Dirección - General; expedirá los reglamentos que menciona la fracción -- VIII del artículo 240 de la Ley; concederá, rechazará y modificará pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias componentes; nombrará y removerá al Secretario General a los Subdirectores, Jefes de Servicio y Delegados, con sujeción a lo señalado por la Ley; extenderá el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la Ley y autorizará la iniciación de servicios; propondrá al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere la Ley de la Materia; establecerá los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones; autorizará la celebración de convenios relativos al pago de cuotas; concederá a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas en la Ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo; autorizará en la forma y términos que establezca el reglamento relativo, a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere la Ley; y las demás que señalen la Ley y sus Reglamentos. (artículo 253 de la Ley).

Como es de apreciarse, los cuadros técnicos de personal de los que orgánicamente está estructurado el IMSS para la prestación del servicio público de seguridad social, se efectúa --

por medio del Consejo Técnico a través de los reglamentos interiores, instructivos o acuerdos específicos que emite, con apoyo en los artículos 240 fracción VIII y 253 fracción VI del multicitado ordenamiento jurídico.

Ciertamente, la Ley de la Materia, establece en los mencionados artículos la facultad que dicho Instituto tiene para organizar sus dependencias y expedir reglamentos interiores, pero es importante señalar que el ejercicio de dicha atribución debe concentrarse estrictamente en la cualidad que éste tiene como organismo descentralizado, ya que como se ha establecido con anterioridad, debido a la doble naturaleza jurídica de que se encuentra revestido, debe evitarse la confusión de este tipo de facultades con las de índole tributario que también posee, ya que ello ha ocasionado que el mencionado Consejo Técnico atribuya de características de autoridad a órganos inferiores del mismo, como se verá más adelante, invadiendo así facultades reservadas al Titular del Ejecutivo Federal en los términos del artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A mayor abundamiento, se cita la siguiente Jurisprudencia:

"CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SUS FACULTADES CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 107, FRACCION VIII, DE LA ANTERIOR LEY DEL SEGURO SOCIAL Y 240 DE LA VIGENTE UNICAMENTE AUTORIZA AL INSTITUTO PARA ORGANIZAR ADMINISTRATIVAMENTE A SUS DEPENDENCIAS.- No es cierto que la

atribución que el legislador confirió al -- Instituto Mexicano del Seguro Social en el artículo 107, fracción VIII, de la anterior Ley del Seguro Social y 240 de la vigente, de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, -- que por efecto de lo dispuesto en los artículos 117, fracción IX, y 253, fracción XIV, correspondía y corresponde al Consejo Técnico, tenga el alcance de facultad a dicho -- Consejo para otorgar una atribución como la de liquidar y recaudar cuotas que la Ley le confiere, ya que únicamente autoriza al Instituto para organizar administrativamente a sus dependencias y para fijar su estructura y funcionamiento, como entidades meramente auxiliares de los órganos superiores. -- Estimar lo contrario significaría, amén de interpretar la Ley en donde por su claridad no es permitido hacerlo, autorizar en un sistema de derecho como el nuestro en el -- que rigen a título de garantías individuales la seguridad jurídica y la legalidad, -- entre otras, el que pudiera afectarse la esfera jurídica de la persona por actos de autoridades no facultadas expresamente por la Ley para realizarlos, cuando es principio general de derecho que, en salvaguarda de dichas garantías, la autoridad sólo puede hacer aquello que la Ley le autoriza". (19)

Como puede observarse el Consejo Técnico está legitimado para emitir reglamentos interiores necesarios para que el personal administrativo, técnico y profesional del Instituto, realice mejor sus funciones; pero dentro de esta esfera de atribuciones no puede crear órganos de autoridad, ni mucho menos facultarlos para afectar la esfera jurídica de los particulares.

LA COMISION DE VIGILANCIA.- Vigilará que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley y sus re--

glamentos respectivos; practicará la auditoría de los balances contables y comprobará los avalúos de los bienes materia de -- operaciones del Instituto; sugerirá a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social; presentará ante la Asamblea General un dictámen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad; y en casos graves y bajo su responsabilidad, citará a la Asamblea General Extraordinaria. (art. 255 de la Ley del Seguro Social)

EL DIRECTOR GENERAL.- presidirá las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico; Ejecutará los acuerdos del propio Consejo; representará 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; presentará anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos para el siguiente período; presentará anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos; presentará cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial; propondrá al Consejo la designación o destitución del Secretario General, de los Subdirectores, de los Jefes de Servicio y Delegados; nombrará y removerá a los demás funcionarios y a trabajadores; y las demás que señalen la Ley y sus re

glamentos respectivos. (Artículo 257 de la Ley del Seguro Social).

El Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del IMSS (publicado en el Diario Oficial del 26 de julio de 1967), ya mencionado, en su Capítulo Tercero describía las funciones que tenían los Consejos Consultivos las cuales consistían - principalmente en vigilar el funcionamiento de los servicios del Seguro Social en la jurisdicción de la Delegación y sugerir las medidas conducentes al mejor funcionamiento de los servicios médicos, técnico-administrativos y sociales a cargo de la Delegación; opinar en todo aquello que el Delegado o cualquiera de los organismos del Instituto sometieran a su consideración y las demás atribuciones que les señalaron el Consejo Técnico y la Dirección General.

Estos Organos que inicialmente funcionaban como órganos de apoyo y consulta, en la actualidad han rebasado estas atribuciones para convertirse en órganos dependientes del Consejo Técnico, con facultades delegadas por este cuerpo colegiado. Así tenemos el Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Regionales y Estatales del IMSS que lo autoriza para ser portavoz de la Delegación a fin de lograr las mejores relaciones y colaboración con los sectores representados en las labores y servicios que el Instituto tiene a su cargo; con la autorización del mencionado Consejo podrá ventilar y, en su caso, resolver, en la forma y términos previstos en el artícu-

lo 274 de la Ley, los recursos de inconformidad que ante ellos se interpongan; y las demás que señalen el Consejo Técnico y el Director General.

Como es de apreciarse dichas facultades fueron recopiladas en el artículo 258-B de la Ley del Seguro Social, al publicarse sus modificaciones el 28 de diciembre de 1984, momento para el cual dichos organismos ya contaban con facultades para resolver inconformidades, autorizar convenios de pago, cancelar créditos a cargo de patrones no localizados e insolventes, así como para cancelar créditos a cargo de patrones no derecho habientes entre otras.

Al igual que los Consejos Consultivos, en los Reglamentos a que se ha hecho referencia, ya se regulaba la actuación de los Delegados del Instituto las cuales fueron recogidas por la Ley de 1984 para constituir el artículo 258-C que a la letra dice:

Los Delegados del Instituto Mexicano del Seguro Social, están facultados para : Presidir las sesiones del Consejo Consultivo Delegacional; autorizar las actas de las sesiones celebradas con el Consejo Consultivo Delegacional y vetar los acuerdos de éste cuando no observen lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales, no se ajusten a los criterios del Consejo Técnico o a las políticas institucionales; ejecutar los acuerdos y resolucio--

nes emitidas por el Consejo Técnico, la Dirección General y -- los Consejos Consultivos Delegacionales; conceder, rechazar y modificar pensiones que deriven de los diversos ramos del Seguro Social; recibir los escritos de inconformidad y turnarlos - al Consejo Consultivo Delegacional, con los antecedentes y documentos del caso, para resolución; autorizar las certificaciones que expida la Delegación; ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación, las siguientes facultades: 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 hubieren incurrido; dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la -- desaparición del presupuesto de hecho que dió origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso de baja respectivo; Recaudar las cuotas capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto; 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; Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente a los que de acuerdo con sus experiencias considere

como probables; Ratificar, rectificar y cambiar la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo; Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de la Ley; Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables; Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y emitir los dictámenes correspondientes; y Establecer coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para el cumplimiento de sus objetivos.

Debido al constante crecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, y a las necesidades originadas por la creciente desconcentración y en virtud de que dicho organismo opera actualmente en casi todos los municipios del país, se consideró necesario dotar de mayores facultades a los subdelegados del Instituto, así el artículo 258-D prevé; Los subdelegados podrán ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidas por el Consejo Técnico, la Dirección General, el Consejo Consultivo o Delegacional y la Delegación; 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; Ejercer en el ámbito de la circunscripción te

territorial de la Subdelegación, las facultades siguientes: 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 hubieren incurrido; Recaudar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto; 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 lo establecido por la Ley y sus disposiciones aplicables; Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o los que de acuerdo con su experiencia considere como probables; y Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables.

Las oficinas para cobro del IMSS, que anteriormente eran manejadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasaron bajo el control del Instituto, a partir del 31 de diciembre de 1981. Se incluyeron en la Ley con el objeto de dar mayor validez a la función que realizan los jefes de las mencio-

nadas oficinas y evitar impugnaciones con respecto a sus facultades. El artículo 258-E preceptua que las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, podrán hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales; aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación; ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Tributario relativo al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo; y las demás previstas en la Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

2.- ORGANOS CREADOS POR ACUERDOS Y REGLAMENTOS.

En la creciente ampliación del régimen del Seguro Social, originada con la desconcentración administrativa del mismo y debido a esto el beneficio de la seguridad social se ha hecho extensivo a sujetos antes no protegidos. Conjuntamente a ello, se desarrolló la necesidad de reestructurar a ciertos órganos y procedimientos técnicos y administrativos, con los que contaba el Instituto, con la finalidad de garantizar un oportuno y eficaz funcionamiento para el otorgamiento de prestaciones.

Como quedó anotado en líneas anteriores, los artículos 240 fracción VIII y 253 fracción VI de la Ley del Seguro Social, facultan al Consejo Técnico para expedir los reglamentos

interiores del Instituto, y en ejercicio de dichas atribuciones, ha creado entre otras, la Jefatura de Servicios Técnicos, la Tesorería General, la Jefatura de Auditoría a Patrones, la Jefatura de Servicios Legales y las Delegaciones Estatales, -- Regionales y del Valle de México, órganos cuyas atribuciones fueron determinadas por el Reglamento por el que se Determinan atribuciones a Diversas Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1983, las cuales se comentarán en el -- desarrollo del presente subinciso.

a) JEFATURA DE SERVICIOS TECNICOS. Fué creada por acuerdo número 167-715 del 30 de mayo de 1966, del Consejo Técnico. Tiene a su cargo registrar a patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores y precisar los grupos de salarios, aún sin previa gestión de los interesados; dar de baja del régimen a los trabajadores asegurados una vez verificada la extinción de una empresa; ratificar, rectificar y cambiar la clasificación de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo; confirmar, disminuir o aumentar anualmente el grado de riesgo conforme al -- cual estén cubriendo sus primas las empresas en los términos -- del Reglamento para la clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo; y -- ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto designe, para la verificación del cumplimiento de -- las disposiciones legales y reglamentarias que le compete apli

car.

b) TESORERIA GENERAL.- Creada por acuerdo número 134-103 de fecha 25 de enero de 1965, emitido por el Consejo Técnico.

Se encargará de: Recaudar las cuotas obrero-patronales; cobrar las primas que corresponde cubrir a los patrones en los términos de la Ley del Seguro Social y sus Reglamento; determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, mediante la emisión y firma de las cédulas de liquidación correspondientes o por cualquier otro medio acorde a las Leyes y Reglamentos aplicables; hacer efectivo el importe de los capitales constitutivos determinados; formular -- las liquidaciones de créditos a favor del Instituto como sigue: el pago de las cuotas obrero-patronales será por bimestre vencidos a más tardar el día 15 de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año. Los patrones y demás sujetos obligados, efectuarán enteros provisionales a cuenta de las cuotas bimestrales a más tardar el día 15 de cada uno de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año. El entero provisional de que se trate, será el equivalente a 50% de las cuotas obrero-patronales correspondientes al bimestre inmediato anterior. Tratándose de iniciación de actividades, la obligación de efectuar el entero de pagos provisionales se deferirá al bimestre siguiente a aquél dentro del cual se haya dado dicho presupuesto. Los -

capitales constitutivos deberán pagarse al Instituto en un término no mayor de 15 días contados a partir de aquél día en que se haya hecho la notificación del monto de los mismos; Determinar y cobrar los recargos como sigue: cuando no se enteren las cuotas, los enteros provisionales o los capitales constitutivos dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hicieran exigibles, los recargos moratorios correspondientes en los términos del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de las sanciones que procedan. El Instituto podrá cancelar la prórroga para el pago de los créditos derivados de cuotas o de capitales constitutivos. Durante los plazos concedidos se causarán recargos conforme a lo establecido para este supuesto en el Código Tributario; y modificar a los patrones substitutos, las obligaciones que adquieren y los créditos a cargo de los substituidos.

c) JEFATURA DE AUDITORIA A PATRONES.- Creada por acuerdo número 8 808 del 30 de agosto de 1978, del Consejo Técnico.

Tiene facultades para: ordenar y practicar inspecciones y visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe, así como requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establecen la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

Por lo que hace a estos tres órganos, se establece que,

ciertamente el Consejo Técnico del IMSS, conforme al artículo 253 fracción VI de la Ley, tiene facultades para expedir reglamentos interiores, y en esos reglamentos, dicho Consejo puede organizar administrativamente a sus dependencias, fijar su estructura y funcionamiento, pero como entidades meramente auxiliares de los órganos superiores.

La atribución de ordenar y llevar a cabo las visitas de auditoría otorgadas a la Jefatura de Servicios Técnicos, Tesorería General y a la Jefatura de Auditoría a Patronos, por el Reglamento que Determina las Atribuciones de Diversas Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya mencionado, rebasa totalmente el alcance de la Ley, ya que con dichas facultades, se les está otorgando a estos organismos el carácter de órganos con funciones de autoridad pues se les atribuye competencia para ordenar y realizar actos de molestia a los particulares.

Es de explorado derecho, que un reglamento no puede ir más allá de lo que disponga la Ley que les dió origen. En tal caso, la Ley de la materia establece claramente en su multicitado artículo 253 fracción XIV que sólo al Consejo Técnico le corresponde liquidar y recaudar las cuotas obrero-patronales, por lo que no es posible aceptar que mediante un reglamento, que es un ordenamiento jurídico de menor jerarquía normativa, subordinado por ello a la Ley, se pretenda extender la competencia de dicho Consejo a otras dependencias que el legislador

no señaló.

Recordemos que el Congreso de la Unión es el único facultado para legislar en materia tributaria tal y como lo ordena la Ley Suprema en su artículo 73 fracción VII excluyendo la posibilidad de que esta facultad sea delegada en el Poder Ejecutivo. De lo anterior se desprende que mediante un reglamento o a través del uso de la facultad reglamentaria se puede precisar, concretar, desarrollar las instituciones creadas por Ley, pero no se pueden crear órganos de autoridad, debido a que no existe precepto constitucional que así lo determine. Además, conforme al artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, los impuestos y las cargas de naturaleza fiscal, entre las que se encuentran las aportaciones de seguridad social, deben estar fundadas precisamente en leyes que obviamente, tienen que emanar del Congreso, siendo éste el único que puede crear los impuestos y los órganos de autoridad que pueden fincar créditos y firmar mandamientos escritos al respecto, para ejecutar cobros de naturaleza fiscal y para cobrarlos por la vía económica coactiva.

De lo anteriormente expuesto se señala que el reglamento en cuestión resulta intrascendente para apoyar tal competencia, toda vez que no hace sino otorgar facultades a entes in-existentes, puesto que el Consejo Técnico carece de facultades para crear órganos de autoridad.

Del artículo 16 Constitucional se desprende que nadie -- puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de -- autoridad competente. Esto último implica que la autoridad, -- para ser competente, debe haber sido creada legalmente por -- quien constitucionalmente tenga facultades para hacerlo.

A mayor abundamiento y con el objeto de justificar el -- criterio sustentado en renglones anteriores, se cita la tesis -- de jurisprudencia número 95 emitida por la H. Sala Superior -- del Tribunal Fiscal de la Federación que a la letra dice:

"COMPETENCIA.- NO LA TIENE EL TESORERO GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA EMITIR LIQUIDACIONES DE CUOTAS OBRERO - PATRONALES.- En la Ley del Seguro Social y en el Reglamento de Organización Interna, no existe disposición alguna en la que se establezca la competencia o facultad del Tesorero; en consecuencia no puede estimarse que el mismo la tenga para formular liquidaciones de cuotas obrero-patronales ya que ninguna norma jurídica le confiere tal facultad sin que pueda entenderse tampoco que las facultades que la Ley les otorga a los órganos superiores del Instituto Mexicano del Seguro Social, le corresponden también al Tesorero porque la competencia es un principio de orden jurídico que sólo puede derivar de la Ley o Reglamento y no inferirse a base de meras presunciones que ningún precepto legal autoriza, pues las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la Ley les permite" (20)

(20) Revisiones fiscales números 1693/80, 1429/80 y 487/80, -- resueltas en sesiones de fechas 26 de marzo, 29 de mayo -- y 18 de junio de 1981, respectivamente, por unanimidad de -- votos.

Es aplicable también la tesis de jurisprudencia número - 151, que con el mismo texto anterior, establece la incompetencia del Jefe de Auditoría a Patrones del IMSS, para ordenar visitas domiciliarias.

d) JEFATURA DE SERVICIOS DE SEGURIDAD EN EL TRABAJO.- -- Creada por acuerdo número 9 510 del 26 de noviembre de 1980, - emitido por el Consejo Técnico.

Es competente para realizar estudios e investigaciones - sobre riesgos de trabajo, solicitar la información necesaria - a los patrones para la elaboración de estadísticas en esta materia y vigilar la difusión y el cumplimiento de las normas -- sobre prevención de este tipo de riesgos.

e) JEFATURA DE SERVICIOS LEGALES.- Creada por acuerdo -- número 190 563 del 12 de junio de 1967, emitido por el Consejo Técnico.

Este órgano ordenará y practicará las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y emitirá los dictámenes correspondientes.

Es conveniente hacer notar que, los Jefes de servicios - serán suplidos durante sus ausencias por los subjefes que correspondan a la materia de los asuntos de que se trate, y el - Tesorero por el subtesorero.

CAPITULO SEGUNDO

ACTOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA.

A. - ACTO ADMINISTRATIVO.

1. - CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.
2. - CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.
3. - EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

- a) VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.
- b) EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

B. - CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

1. - CONCEPTOS DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.
2. - CARACTERISTICAS DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.
3. - DIFERENCIAS ENTRE LA CENTRALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

C. - NATURALEZA JURIDICA DE LOS ACTOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

1. - REGIMEN OBLIGATORIO.
2. - REGIMEN FACULTATIVO.

D.- PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

1.- PROCEDIMIENTO OFICIOSO.

- a) FACULTAD DE REVISION Y COMPETENCIA.
- b) VISITAS DOMICILIARIAS.
- c) CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO.

2.- PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DEL PARTICULAR.

- a) CONCEPTO.
- b) DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DEL PARTICULAR.
- c) CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DEL PARTICULAR.

3.- PROCEDIMIENTO ECONOMICO COACTIVO.

- a) EJECUCION.

CAPITULO SEGUNDO.**ACTOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA ESFERA --
ADMINISTRATIVA.**

En el Capítulo anterior quedó establecido que el artículo 4o. de la Ley del Seguro Social vigente, estipula que el Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá la calidad de órgano público descentralizado encargado del servicio público de carácter nacional de seguridad social, y además el carácter de autoridad con atribuciones de índole tributaria, descritas en el artículo 240 de la mencionada Ley, esencialmente para efectuar labores de verificación, inspección, señalamiento de hecho generador y determinación de adeudos, ya que como organismo fiscal autónomo posee además la función de recaudar un tributo (aportaciones de seguridad social) de donde se desprende que los actos que realiza para allegarse ingresos, son de naturaleza administrativa.

Es por ello que en el desarrollo del presente Capítulo, pretendemos una exposición, en forma muy general, de las características, clasificación y efectos de los actos que constituyen la actividad de la Administración Pública, con la finalidad de ubicar la actuación del Instituto, como órgano encargado de realizar la función pública encomendada por el Estado y los actos que lleva al cabo para ver satisfecho el fin para el que fue creado.

A. - ACTO ADMINISTRATIVO.

1.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Administración Pública, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones. A diferencia del Derecho Privado, el estado impone unilateralmente obligaciones a los particulares y dispone de los medios para hacerlas cumplir. Asimismo, asume la responsabilidad de las relaciones humanas, y se preocupa en todos sus actos, por proteger el interés general por medio de actos administrativos o decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública, o de entidades que han recibido expresamente esa prerrogativa de poder público. Luego entonces, la función administrativa se exterioriza en actos materiales y jurídicos que constituyen los actos administrativos.

1.- Andrés Serra Rojas, afirma que el acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa a pesar de su importante misión, pero su conocimiento doctrinal es necesario porque es la base del ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados; -- conceptúa al acto administrativo como "una declaración unilateral y concreta que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la administración pública y crea, reconoce, modifica o extingue una situación subjetiva y su finalidad es la satisfac

ción del interés general". (21)

Por su parte, Miguel Acosta Romero, señala que "el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública.- Esta decisión, crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general". (22)

Como es de apreciarse, el acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración, adoptada ésta, el paso siguiente es que exista la expresión externa de la voluntad, -- que también se realiza unilateralmente. La decisión y la voluntad deben provenir de un órgano administrativo competente - lo cual implica que el acto está fundado en Derecho, y puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones.

2.- CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Existen varios criterios para la clasificación de los --

-
- (21) Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, - 5a. Ed. Tomo I, México 1972, Pág. 246.
- (22) Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, 4a. Ed. México 1981, Pags. 356 y - 357.

actos administrativos, uno de los principales adoptado por la doctrina administrativa es el siguiente:

a).- Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se clasifican en dos categorías:

a.1).- Actos materiales.- Son aquellos que no producen ningún efecto de derecho.

a.2).- Actos jurídicos.- Los que si engendran consecuencias jurídicas.

b).- Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen ante la formación del acto. Puede dividirse en:

b.1).- Actos constituidos por una voluntad única o conocidos como actos simples o unilaterales, que son aquellos en los que intervienen una sola voluntad de un ente administrativo -- sea individual o colectivo, es decir, la voluntad de la administración pública se manifiesta en forma unilateral.- Su forma más general es la decisión administrativa, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc.

b.2).- Actos formados por el concurso de más voluntades, - públicas o privadas, varios órganos y personas, que se unen en una sola voluntad.- El refrendo ministerial que preceptúa el artículo 92 Constitucional es un ejemplo característico de es-

te tipo de actos, ya que para que el acto presidencial sea obediencia es indispensable que esté autorizado por el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda.-- Si las voluntades pertenecen a distintas personas públicas, -- habrá complejidad externa; en este caso el acto complejo se -- llama también acuerdo.- Ahora bien, de este tipo de actos se -- desprenden las siguientes categorías:

b.2.1) Acto colegial.- Son aquellos emanados de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos que colaboran con la administración pública.- El acuerdo, por ejemplo, proviene de un -- órgano colegiado, que se integra por la reunión de diversos -- entes públicos.

b.2.2) Acto unión.- En este acto intervienen voluntades pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en el caso -- del nombramiento de un empleado público.

b.2.3) Contrato.- El contrato es un acto jurídico en el que -- concurren varias voluntades, pero no se puede considerar como -- un acto administrativo, ni como acto propio de la función administrativa, pero en vista de que existen actos jurídicos denominados contratos administrativos, se determina que si es un -- acto del derecho administrativo.

b.2.4) Acto colectivo.- Es el que resulta de la concurrencia

de varias voluntades, con igual contenido y finalidad que se reunen exclusivamente para la manifestación común, permaneciendo jurídicamente autónomo.- Es un acto colectivo el consejo de ministros a que se refiere el artículo 29 Constitucional.

c).- Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la Ley, los actos administrativos se clasifican en:

c.1).- Acto obligatorio, regulado o vinculado.- En las leyes administrativas se determinan en forma concreta, como ha de actuar la administración, cual es la autoridad competente, estableciendo además, cuales son las condiciones de la actuación administrativa, en modo de no dejar margen para elegir el procedimiento a seguir según la apreciación que la gente pueda hacer de las circunstancias del caso. La actividad reglada de la administración o vinculada como también se denomina, suscita diversos problemas que deben ser analizados con cuidado para fijar la verdadera naturaleza del acto subordinado a la Ley. Esta subordinación no es una fórmula matemática ni la Ley puede prever todas las situaciones y modos, ni los hechos sociales son categorías rígidas, ésta supone una aplicación flexible de la ley, en cuyo contenido debemos encontrar siempre la posibilidad de una aplicación justa de la Ley.

c.2).- Actos Discrecionales.- Tienen lugar cuando la ley deja a la Administración un poder de margen de libre aprecia-

ción para decidir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar, o en fin, qué contenido va a dar a su actuación. - Cuando la ley emplea términos permisivos o facultativos se establece tácitamente la facultad discrecional.

La discrecionalidad no es arbitrariedad, siempre hay un marco legal que razonablemente debe respetarse, un interés legítimo que no debe transgredirse y una finalidad que debe mantenerse.

d).- Desde el punto de vista del radio de acción, los -- actos administrativos se clasifican en:

d.1).- Actos internos.- Estos son los que tienen eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto de terceros. Los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración y que tienden a lograr un funcionamiento regular y eficiente de ella. Comprende a los actos que aluden a medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las entidades burocráticas; actos que deben observarse en el despacho de los asuntos; y circulares instrucciones y disposiciones administrativas.

d.2).- Actos externos.- Son aquellos que realizan las actividades fundamentales del estado o sea a los que corresponde - prestar los servicios a su cargo y los de ordenar y controlar la acción de los particulares.- Estos producen efectos con --

relación a terceros, y forman una importante actividad de la administración.

e).- Por razón de su finalidad los actos administrativos pueden ser:

e.1).- Actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones.- Llamados también actos instrumentales -- y son los medios para realizar las actividades administrativas y comprenden actos preliminares, de trámite o preparación o en general de procedimientos.- Estos actos son necesarios para que se puedan realizar eficientemente el ejercicio de la función administrativa.- Los actos de trámite, están formados por una serie de actos que no tienen el carácter de resolutivos, ya que simplemente se concretan a preparar una resolución administrativa o un propósito administrativo sin afectar ningún -- derecho.- Son propiamente el antecedente del acto.

A este grupo pertenecen los actos de ejecución de orden material o jurídico, que tienden al cumplimiento obligatorio de las resoluciones administrativas, como en el caso de la facultad económica coactiva cuya constitucionalidad ha sido ampliamente reconocida.

La mayor parte de los actos requiere la colaboración voluntaria o forzada de los particulares, los cuales deben aportar a la administración los datos que le permitan resolver le-

galmente los casos administrativos.- Manifestaciones, cuestionarios, estados contables, revisiones, informes, dictámenes de los particulares, son elementos indispensables para la aplicación de la Ley administrativa.- En general, el régimen de política impone a los particulares numerosas cargas, obligaciones y limitaciones necesarias para mantener el orden y la tranquilidad pública.

e.2).- Los actos principales.- Son los actos básicos o definitivos de la administración e implican propiamente el ejercicio de la función administrativa tales como una concesión de servicio público, una declaración de expropiación por causa de utilidad pública, una orden de requisición, un contrato de obra pública o de suministro y otros semejantes.

e.3).- Los actos de ejecución.- Tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal.- En materia fiscal el Código Fiscal de la Federación contiene un capítulo denominado "del Procedimiento Administrativo de Ejecución"; siendo éstos los que se realizan en uso de la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

f).- Por su contenido, los actos administrativos pueden clasificarse en:

f.1).- Actos directamente destinados a ampliar la esfera -

jurídica de los particulares:

f.1.1).- Acto de admisión.- Es un acto que tiene por objeto_ permitir el ingreso de una persona para que entre a formar par_ te de una Institución, con el fin de que pueda participar en - ciertos derechos o goce de algunos servicios públicos.

f.1.2).- La concesión es un acto que jurídicamente confiere_ a un particular un derecho subjetivo, una nueva condición jurí_ dica o un nuevo derecho, por medio del cual el poder público - le transfiere derechos o facultades administrativas, mediante_ determinadas cláusulas compromisarias derivadas del interés -- público que significan el control de la administración pública.

f.1.3).- La autorización, licencia y permiso, se diferencian de la concesión en que ésta es un acto constituido por medio - del cual la administración confiere derechos a un particular.- La autorización es un acto unilateral de la administración pú_ blica, el cual se otorga con relación a los servicios públicos, y por medio de ella la autoridad administrativa faculta a una_ persona privada o pública, para realizar un acto administrati_ vo como ejercicio de un poder jurídico o derecho preexistente, al comprobarse que se han satisfecho los requisitos legales -- para el ejercicio de un desarrollo; en tanto que el permiso -- alude a levantar una prohibición.- La licencia no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercitar un_

derecho conferido por el propio poder.

f.1.4).- La aprobación.- Por medio de la aprobación la autoridad administrativa superior controla y vigila los actos emitidos por determinadas autoridades administrativas inferiores. La aprobación es un requisito posterior que se refiere a actos jurídicos válidos de personas públicas realizados con anterioridad, que requieren, para ejecutarse de la aprobación de la autoridad administrativa superior.

f.1.5).- La dispensa o condonación.- Es el acto administrativo que exime a una persona del cumplimiento de una obligación prescrita por la Ley, como la prestación del servicio militar obligatorio, los requisitos para celebrar matrimonio, un recargo fiscal y otras análogas.

f.2).- Actos destinados a limitar o reducir esfera jurídica de los particulares:

f.2.1).- Penas disciplinarias o sanciones.- Que tienen por objeto castigar las infracciones de las leyes u ordenes administrativas como la multa, la cláusura, el arresto, etc.

f.2.2).- La expropiación.- Que es una transferencia coactiva de derechos, que impone a los particulares la cesión de sus propiedades al poder público, mediante ciertos requisitos y con arreglo al interés general.

f.2.3).- La revocación.- Es un acto válido por otro, apoyado en causas supervenientes.

f.2.4).- La nulidad.- Es un acto nulo aquél que se encuentra privado de sus efectos por la ley.

f.2.5).- Las ordenes administrativas.- Impone a los particulares la obligación de dar, hacer o no hacer, que se traducen por parte del poder público en mandatos o prohibiciones.

g).- Meros actos administrativos:

g.1).- Una categoría corresponde a los actos que resultan de manifestaciones de juicio, apreciación y de opinión. Por ejemplo: La expresión de una opinión para resolver una cuestión jurídica; la resolución de un recurso jerárquico; la comprobación de hechos; la exposición de las comprobaciones realizadas.

g.2).- Otra categoría es la referente a manifestaciones de reconocimiento, a saber: Certificación de un acto o hechos realizados; Publicación en un Diario Oficial; Inscripción en un registro de actos y hechos como pruebas de los mismos; Intimación hecha a una persona para que cumpla una obligación jurídica.

3.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para que el acto administrativo pueda producir sus efectos, es necesario que él reúna elementos legales, a través del procedimiento administrativo.

Son elementos del acto administrativo:

a) Sujeto.- Está formado por los órganos, individuales o colectivos a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa. Los titulares de esos órganos deben tener aptitud legal para actuar.

b) Voluntad.- El acto administrativo se forma por una voluntad legalmente manifestada, es decir, debe ser espontánea y libre; estar dentro de las facultades del órgano y debe expresarse en los términos previstos en la Ley.

c) Objeto o contenido del acto, forma la sustancia que lo determina o sea, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite por lo que no debe ser contrario ni perturbar el orden público; debe ajustarse a la Ley y no ser incongruente con la función administrativa.

d) Motivo.- Es el antecedente que provoca y funda su realización.

e) Es el resultado que la Administración obtiene, útil y conveniente para el interés general.

f) Forma.- Constituida por las condiciones externas exigidas por la validez de un acto administrativo. Son los elementos externos o modos de manifestar y determinar externamente a la voluntad pública.

El acto administrativo surte sus efectos a partir de su expedición, siempre que no tenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga ó suspenda, como su publicación, notificación, requerir de la aprobación superior o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés particular anteriormente reconocido. En éstos casos no puede producir sus efectos hasta alcanzar su perfección jurídica.

El efecto más importante del acto administrativo relacionado con los particulares, es el que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intransmisible y por tanto sólo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona a la cual el acto se refiere.

Recordemos que los efectos más directos que el acto administrativo produce, se hacen consistir en la creación, modificación, transmisión, declaración ó extinción de obligaciones y derechos.

a) VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO:

En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos de los cuales depende su validez, eficacia y ---

proyección administrativa.

Si a un acto administrativo le faltan algunos de sus elementos o éstos están mal conformados, o bien sus requisitos o modalidades faltan o no se dan como previene la Ley, provocan que el acto sea irregular, y esto trae por consecuencia la falta parcial, o total, de los efectos del acto, esto es, su ineficacia la cual puede ser inmediata o de aplicación automática o en su caso, deberá ser ésta declarada por la autoridad, provocando así la nulidad o invalidez del acto.

b) EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO:

La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto de contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración y también por parte de los particulares; en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

Por otro lado, el acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que la modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos son los siguientes:

b.1) Revocación Administrativa.- Es el acto por el que el órgano administrativo deje sin efectos, parcial o totalmente, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad técnica, de interés público o de legalidad.

b.2) Rescisión.- Este modo de extinción sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios, ya que es la facultad que tienen las partes de un contrato para dar por terminadas sus obligaciones, en el caso de incumplimiento de la otra parte.

b.3) Prescripción.- Es la extinción de las obligaciones y derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispone las leyes en cada caso.

b.4) Caducidad.- Un acto administrativo caduca por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto, para que se genere o preserve el derecho.

b.5) El término de la Condición.- El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que dependen se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho. El término y la condición también vienen a constituir medios a través de los cuales se extingue

el acto administrativo.

b.6) La renuncia de derechos.- En la Teoría General del Derecho, se reconoce que el individuo tiene derecho a renunciar ciertos derechos, ésto es, mediante una manifestación unilateral de la voluntad, y a partir de ese momento, deje de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido. Un acto administrativo no puede extinguir por renuncia bajo las siguientes circunstancias, cuando se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún; que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, ya que existen derechos y obligaciones irrenunciables; y que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

B.- CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Las facultades gubernamentales se atribuyen a órganos diversos buscando un equilibrio en el ejercicio del poder público. Al órgano legislativo se le faculta para dictar leyes y decretos; al poder ejecutivo, para reglamentar y ejecutar, en la esfera de lo administrativo, lo ordenado en las leyes y decretos que aprueba el órgano legislativo; y finalmente, al órgano judicial se le asignan facultades para corregir las irregularidades que surjan en el ejercicio o cumplimiento de

esos derechos y obligaciones, tanto entre particulares entre sí, como entre éstos y el gobierno, ó entre los propios órganos que integran el poder público.

Corresponde al poder ejecutivo, la función administrativa, es el motivo por el que emprendemos el estudio de este aspecto parcial de la actividad del estado, o sea, su organización administrativa.

Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas, la centralización y la descentralización.

1.- CONCEPTO DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

CENTRALIZACION.- "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas" (23)

Como es de apreciarse, la relación jurídica que liga a los diversos órganos que integran al régimen centralizado, recibe el nombre de relación de jerarquía, debido a que éstos se

(23) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 501.

agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación -- de dependencia, la cual implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores. El poder administrativo se -- mantiene unido, a pesar de que se encuentra constituido por -- diversos órganos, debido a la concentración del poder de decisión, ya que una parte muy reducida de éstos tienen facultades para resolver, realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, e imponer sus determinaciones, los demás, realizan actos materiales tendientes a poner los asuntos que son de su competencia en estado de resolución, auxiliando así a -- los primeros.

La desconcentración administrativa, es otra forma administrativa de la centralización, la cual se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades -- para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas que no los alejan de la propia administración.

"Podemos entender por desconcentración aquél principio -- jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a -- uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma". (24)

DESCENTRALIZACION.- Este tipo de régimen, relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

Para Serra Rojas la descentralización es el "modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios y -- realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la -- orientación gubernamental, en la unidad financiera del mismo".
(25)

En relación a los conceptos que nuestra legislación ha proporcionado respecto de lo que debemos entender por organismo descentralizado, podemos citar al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dispone: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de mayo de 1986, misma que derogó a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentraliza

dos y Empresas de Participación Estatal, en su artículo 14 define a los organismos descentralizados como "...las personas - jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias: II.- La prestación de un servicio público o social; o III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

Practicamente los organismos descentralizados son personas morales que se constituyen con base en una Ley, en ocasiones por otros medios, con un patrimonio afectación de carácter público y que tiene por finalidad la explotación o recursos -- propiedad de la Nación para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas y comunmente la prestación de servicios públicos o sociales.

La descentralización administrativa ha adoptado las siguientes modalidades:

Descentralización Administrativa Territorial o Regional.
Se apoya en una consideración geográfica limitada en servicios públicos, municipales o en facultades político administrativas regionales.

Descentralización Técnico o por Servicio.- Constituye el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públi--

cos, ésto es, la prestación de un servicio público o social, - la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

2.- CARACTERISTICAS DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

En la CENTRALIZACION Administrativa se habla de una relación de jerarquía de subordinación. Dicho régimen implica facultades, poderes o procedimientos que mantienen ordenados y vinculados a los órganos administrativos centralizados. Estos poderes o facultades son: De mando.- Es la característica suprema del poder público, constituye la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores.

De Vigilancia.- Aquí la autoridad superior puede vigilar los actos realizados por las autoridades inferiores, exigiéndoles la información sobre la tramitación de los asuntos que les competen, investigaciones, visitas, inspecciones, etc., -- con la finalidad de ordenar la corrección de anomalías, actos y procedimientos indebidos.

Disciplinario.- Constituye el procedimiento de represión administrativa mediante la aplicación de medios correctivos en contra de todo aquél servidor del Estado que por acción indebi

da o irregular lesione a la Administración Pública y a los -- intereses de los particulares.

De Revisión.- Permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la inferior -- por falta de oportunidad o legalidad, decretando la suspensión, anulación o modificación de éstos.

Para resolver competencias.- Usual en los casos en que - la competencia de un órgano esté en contradicción con la compe- tencia de otro, por falta de disposición expresa, o porque - - ésta haya sido otorgada a diversos órganos, o por negativa de_ la propia autoridad administrativa a admitir como de su compe- tencia a una determinada materia.

Los caracteres más esenciales de la desconcentración se_ reducen a los siguientes: Están dotados de personalidad jurídi- ca; disponen de un patrimonio que se origina del propio régi- men centralizado; tienen un régimen establecido especialmente_ por una ley, o por decreto del Ejecutivo Federal; sus relacio- nes con el poder central son directos, normalmente a través de la Secretaría de Estado a que corresponden; y disponen de una_ organización adecuada para el ejercicio de las facultades que_ expresamente señala la Ley.

La DESCENTRALIZACION Administrativa es una forma de orga- nización que adopta la Administración Pública Federal para de-

sarrollar actividades que competen al Estado y que son de interés general, a través de organismos creados especialmente para ello, dotándolos de personalidad, patrimonio y régimen jurídico propios, siendo éstas sus características más esenciales.

El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado, procura asegurarles autonomía orgánica y financiera, dándoles los elementos necesarios para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución o la realización de otros fines de interés general.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la fracción I de su artículo 3o. indica que el Poder Ejecutivo de la Nación se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes de los organismos descentralizados. De igual manera, cabe hacer mención, que de acuerdo con el artículo 9o. del citado ordenamiento jurídico, para alcanzar los objetivos y metas que indique la planeación nacional, corresponde al Presidente de la República determinar las políticas, prioridades y restricciones en función de las cuales dichos organismos conducirán sus actividades.

Se tiene conocimiento que en 1932, el Congreso de la Unión expidió un Decreto para que en un término de ocho meses se expidiera la Ley del Seguro Social, sin embargo, esto no se llevo a cabo. Fué hasta el 19 de enero de 1943, fecha en la que el Presidente Manuel Avila Camacho decretó el ordenamiento

jurídico mediante el cual creó a un organismo descentralizado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, al cual se le encomendó la prestación de un servicio público de seguridad social, atribuyéndole una personalidad jurídica y patrimonio propios, destinado, por lo tanto, a lograr un desarrollo administrativo y técnico tendiente a ofrecer un servicio público adecuado.

Siendo el I.M.S.S. un organismo descentralizado, es importante precisar la relación que guarda respecto de la Administración Central. Se dice que "...sólo mantiene, con el Poder Ejecutivo Federal conforme a lo previsto por diversos ordenamientos legales, ciertas relaciones vinculatorias, con específica finalidad de regular el control administrativo de su función orgánica..." (26)

Ciertamente, se puede hablar de cierta tutela administrativa que ejercen los órganos centrales sobre el sector paraestatal. Recordemos que la descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público, de la relación de tutela del Estado. Es por esta razón, que éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público, es por ello que fija los límites de hasta donde puede llegar la acción descentralizada, ya que en un régimen de autonomía total podría provocar su desintegración.

(26) Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1973, Segunda Sala. Págs. 114-115.

Practicamente dentro de este sistema se necesita que la atención del servicio sea de características técnicas y que -- las disposiciones legales regulen la actividad de los funcionarios encargados del servicio y que exista, además, un sistema de control y revisión de los actos de este organismo por medio de las dependencias del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, consideramos conveniente hacer una exposición específica sobre las características que revisten las instituciones descentralizadas por servicios, por considerar que la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra ubicada entre este tipo de organización.

Así tenemos que los conceptos que el servicio público -- descentralizado precisa, son los siguientes:

Por medio de una Ley expedida por el poder legislativo o por decreto que emita el poder ejecutivo, se crea una persona de derecho público a la que se encomienda fines de interés general, o la atención de un servicio público determinado.

Se les dota de personalidad jurídica propia la cual es indispensable para individualizar y fijar la limitación de su competencia.

La ley debe regular la estructura y funcionamiento, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relacio-

nes con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y demás actividades propias de su organización.

El Estado señala cuáles son las relaciones entre la institución y el poder central, porque con ellas se precisa su verdadera naturaleza de organismo descentralizado.

Al liquidarse, los bienes que no han perdido su carácter de bienes del Estado, vuelven al patrimonio general como bienes de dominio privado de la Federación.

A través del sistema descentralizado por servicios se consigue el máximo aprovechamiento de los recursos con el personal calificado y lo más importante es que presta un servicio público de mejor calidad por la especialización que el mismo reviste.

Entre las ventajas que ofrece encomendar la organización y administración del sistema de seguridad social a un organismo descentralizado, se encuentran las siguientes:

"1.- Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, sugeridos de la especialización;

2.- Democracia efectiva en la organización del mismo -- pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo;

3.- Atraer donativos de los particulares, que estarán -- seguros de que con los mismos, se incrementará el servicio al_ que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos pú blicos; e

4.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio" (27)

El Instituto Mexicano del Seguro Social, para la organi- zación y administración de los servicios de seguridad social, - adquiere la calidad de organismo descentralizado por servicio, así lo ha declarado enfáticamente el legislador en el artículo 5o. de la propia Ley.

3.- DIFERENCIAS ENTRE LA CENTRALIZACION Y LA DESCENTRALI ZACION ADMINISTRATIVA.

Resulta conveniente precisar las diferencias existentes_ entre las instituciones administrativas centralizadas y las -- descentralizadas, lo cual nos permitirá apreciar su distinta - naturaleza.

a) Organos Administrativos Centralizados.- Este tipo de_ organismos realizan de manera general los fines del Estado, --

(27) Instituto Mexicano del Seguro Social. ANTECEDENTES Y LE-- GISLACION. México 1971. Exposición de Motivos de la Ley - Original del Seguro Social. Pág. 34.

razón por la que no tienen otra personalidad, que la personalidad general de éste; los bienes que forman su patrimonio son del Estado y están sometidos a un régimen jurídico general; se encuentran sujetos a la dirección administrativa y financiera del Estado y el régimen jerárquico que lo caracteriza, mantiene la unidad Administrativa pública, por ello, los poderes de mando, decisión, vigilancia, competencia, son necesarios -- para mantener la unidad de los órganos del poder central; el control de los órganos centralizados se realiza a través de la propia Administración pública de acuerdo con la Ley.

b) Organos Administrativos Descentralizados.- Estos organismos también realizan fines especiales del Estado y poseen personalidad jurídica propia, otorgada por ley o decreto, la cual es independiente a la personalidad general de éste; tiene un patrimonio especial constituido por bienes del Estado, el cual se encuentra regido por normas de derecho público y su estructura obedece a reglas técnicas especiales y a procedimientos de la misma naturaleza; gozan de cierta autonomía técnica, ya que pueden adoptar ciertos principios de las empresas privadas; su autonomía orgánica la mantiene un régimen jurídico especial o independiente; los poderes del poder central en los organismos descentralizados desaparecen o se transforman, aunque éste realiza cierto control de sus actuaciones a través de sus dependencias públicas.

Ciertamente, el régimen descentralizado posee iniciativa

y decisión propia, y se le desliga, por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a una propia responsabilidad.

C) NATURALEZA JURIDICA DE LOS ACTOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

1.- REGIMEN OBLIGATORIO.

En el Capítulo anterior, cuando nos referimos al Seguro Social, señalamos que para que dicho servicio pueda alcanzar los programas de seguridad social, necesita ser permanente, -- estable y estar garantizado con un carácter obligatorio que permita exigir el cumplimiento a la inscripción y demás obligaciones obrero-patronales por la simple disposición de la Ley.

Ciertamente, la obligatoriedad de que se encuentra revestida la seguridad social, nació de la norma jurídica, consistente en el deber que impone el Estado a los empleadores o patrones en general para inscribir a sus trabajadores dentro del régimen correspondiente, a fin de que reciban los beneficios -- que ésta implica; y a los mismos trabajadores para que pertenezcan a dichos sistemas.

El artículo 11 de la Ley de la Materia, señala que el -- régimen obligatorio comprende los seguros de: a) Riesgo de Trabajo; b) Enfermedades y Maternidad; c) Invalidez, vejez, cesan

tía en edad avanzada y muerte; y d) Guarderías para hijos de -
asegurados.

Para alcanzar la correcta adecuación de estos servicios_ es necesario contar con los recursos económicos indispensables que garanticen seguridad y permanencia a la Institución que -- los presta, por ello nuestro sistema consideró la obligatoriedad en el sistema de financiamiento.

El financiamiento del Seguro Social se basa en un sistema colectivo de aportaciones generalmente tripartitas, para -- atender las necesidades de una población económicamente activa, es un esquema donde los seguros de enfermedades y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se -- cubre con aportaciones de patrones, de trabajadores y del poder público; no así el de riesgos de trabajo y el de guarderías para hijos de asegurados, que son estrictamente de contribución patronal.

Las aportaciones del IMSS han sido también denominadas - cuotas obrero-patronales.

En materia de aportaciones de seguridad social, existe - la descripción del hecho generador de tal obligación. Ciertamente, el artículo 12 de la Ley señala que son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras -- por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial esté exento del pago de impuestos o derechos.

Como es de apreciarse, el régimen obligatorio se configura entre las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo; el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo dispone que "se entiende por relación de trabajo la -- prestación de un trabajo subordinado a una persona mediante el pago de un salario", dicha relación se dá y se formaliza en el momento mismo en que una persona presta sus servicios a otra y recibe por ello un pago, sin que necesariamente medie entre -- éstas, contrato por escrito de trabajo. Bastará entonces con -- que se encuentren relacionados laboralmente para que se generen entre ellos las obligaciones descritas en la Ley del Seguro Social para el régimen obligatorio, y que forzosamente deberán acatar.

La fracción II del artículo que se comenta, indica que -- también son sujetos del régimen obligatorio los miembros de -- sociedades cooperativas, de producción y de administraciones -- obreras o mixtas.

Las sociedades cooperativas de producción, son agrupacio

nes cuyas finalidades no son lucrativas, se constituyen por la reunión de trabajadores que aportan a dicha sociedad su esfuerzo personal; su sustento económico se alcanza por la actividad de los miembros que la integran, repartiendo los rendimientos anteriores colectivamente; y para los efectos de la Ley del Seguro Social, las cooperativas de producción, serán consideradas como patrones y sus miembros se equiparan por ficción legal a los trabajadores.

Por lo que hace a las administraciones obreras y mixtas, para los efectos de la Ley se equiparan a las cooperativas de producción, ya que no existen en las Leyes Mercantiles o laborales. Constituye una situación prevista por el legislador en esta materia, con la finalidad de ayudar a los trabajadores -- que por motivos laborales obtienen la administración del negocio, sea por salarios caídos o acontecimientos similares. Conservan la razón social que tenía la empresa antes del conflicto obrero.

Finalmente la fracción III del mencionado artículo 12, -- dispone que también son sujetos de aseguramiento al régimen -- obligatorio del Seguro Social, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley del Crédito Agrícola.

En este caso, y con fundamento en la Ley del Crédito Agri

cola las Instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola y los bancos regionales que operan al amparo de ésta, tienen - la obligación de inscribir a los ejidatarios y pequeños propietarios al mencionado régimen, cubriendo, en su caso, los créditos concedidos para satisfacer las cuotas del seguro social; - como es de observarse, dichas Instituciones de crédito adquieren el compromiso que corresponde a los patrones al afiliar a los trabajadores agropecuarios, al cubrir sus cuotas respectivas.

La Ley del Seguro Social, ha establecido también sistemas de naturaleza mixta con los cuales pretende alcanzar objetivos similares a los del propiamente obligatorio, anteriormente descrito.

El primero de ellos es el llamado Continuación Voluntaria al Régimen Obligatorio, mismo que se caracteriza por la voluntad de los particulares de continuar afiliados al Instituto, ya que por haber sido dados de baja, desean seguir gozando de las prestaciones y servicios del seguro social. Para que esto sea posible, la Ley exige un mínimo de 52 cotizaciones semanales al régimen obligatorio y la solicitud por escrito del asegurado dentro de un plazo de 12 meses a partir de la fecha en que causó baja. Dicho sistema no resulta ser tan rígido, ya que bastará con que el interesado deje de pagar tres bimestres consecutivos para que se libere de la obligación de seguir cubriendo a la Institución las cuotas respectivas.

El segundo, se conoce con el nombre de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio, con el cual se pretende proteger a aquellos trabajadores económicamente débiles y que no son asalariados.

El artículo 13 del multicitado ordenamiento jurídico, --preceptua: Igualmente son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio; I.- Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; II.- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos; III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores; IV.- Los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente; V.- los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios no comprendidos en la fracciones anteriores; y VI.- Los patronos personas físicas con trabajadores a su servicio, cuando no estén asegurados en los términos que determina la Ley.

Se incluye también en este grupo a los trabajadores domésticos.

Las personas mencionadas podrán incorporarse voluntaria-

mente al régimen obligatorio, y estarán sujetos a lo prescrito por los artículos del 198 al 223 de la Ley de la Materia en -- tanto el Ejecutivo Federal expida los decretos correspondientes.

El hecho generador de este tipo de sistema se encuentra_ específicamente en los decretos de incorporación, ya que en -- ellos se determinarán las modalidades, forma y términos en que los asegurados cubrirán sus aportaciones.

2.- REGIMEN FACULTATIVO.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, ha ampliado los servicios que presta a personas que expresamente no se encuentran comprendidas en los artículos 12 y 13 anteriormente comen_ tados, a través de la contratación de seguros, los cuales no - se encuentran ubicados dentro del marco de la Ley, pues en - - ellos unicamente se conjuga la voluntad y libertad de inscri-- birse en el mencionado organismo, es decir, de pertenecer al - régimen voluntario del seguro social.

La Ley contempla dos modalidades en este tipo de seguros, y son:

Los Seguros Facultativos.- "Son protecciones que se con_ tratan con el organismo encargado de la seguridad social para_ proporcionar servicios y prestaciones a personas que no están_

obligadas forzosamente a esa inscripción". (28)

Este tipo de seguro abarca prestaciones en especie en el ramo de seguro de enfermedades y maternidad, y únicamente se hace extensivo a los familiares del asegurado que no se encuentran protegidos por la Ley. Ambas partes se sujetarán a las condiciones y cuotas que se convengan en los contratos que se celebren.

Los Seguros Adicionales.- "Se configuran en los casos en que el Instituto acepta otorgar prestaciones económicas pactadas en los contratos Ley o contratos colectivos que corresponden al patrón, siempre y cuando sean de la misma naturaleza a los que debe otorgar ese organismo". (29)

Como su nombre lo indica, constituyen ampliaciones a los servicios y prestaciones que otorga el IMSS a sus asegurados; pero es importante señalar que dichos seguros deben puntualizarse antes de que se celebren los contratos laborales respectivos, a través de la celebración de convenios donde se precise con el organismo si son o no de la misma naturaleza que las prestaciones establecidas en la Ley.

D) PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

(28) Moreno Padilla, Javier. IMPLICACIONES TRIBUTARIAS DE LAS APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL. Ob. Cit. Pág. 25

(29) Ob. Cit. Pág. 26

El procedimiento administrativo es la forma o manera de_ como se refleja legalmente la actuación de la Administración - Pública y sus relaciones con los particulares, ya que por medio de éste, se obliga a los órganos públicos y a los particulares, a cumplir con las disposiciones de carácter procesal -- que aseguren el cumplimiento de los objetivos y finalidades de la Ley.

Andrés Serra Rojas lo define como: "EL conjunto de trámites y formalidades que determinan los requisitos previos que_ proceden al acto administrativo como su antecedente y fundamento; son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su - validez para la realización del fin contenido en la Ley" (30)

1.- PROCEDIMIENTO OFICIOSO.

El procedimiento al que haremos referencia se concreta - a analizar los actos que realiza el Instituto con el objeto de verificar si el patrón cumple con lo dispuesto por la Ley de - la Materia, ya que se encuentra obligado a: Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro_ Social, comunicar sus altas, bajas, y las modificaciones que - sufran sus salarios, dentro de plazos no mayores de cinco días; Llevar registros tales como nóminas, listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los_

(30) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 281.

salarios percibidos por los trabajadores, los cuales conservarán durante los cinco años siguientes al de su fecha; Enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero patronales; Porporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo; Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto; En tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita de número de días trabajados y del salario percibido, semanal o quincenalmente, conforme a los períodos de pago establecidos, en la inteligencia de que deberán cubrir las cuotas obrero-patronales, aún en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar, por incumplimiento de las obligaciones descritas, en cuyo caso su monto se destinará a los servicios sociales de beneficio colectivo previstos en la Ley.

Como se ha venido mencionando las relaciones laborales, constituyen la formalidad necesarias para poder hacer extensivos los beneficios de la seguridad social a los trabajadores con derecho a exigirlos, es por ello que el IMSS, puede legalmente, llevar al cabo toda clase de actos tendientes a la investigación de personas físicas o morales, y cerciorarse de que el ordenamiento jurídico que los contiene es obedecido.

u) FACULTAD DE REVISION Y COMPETENCIA.- La actuación del

Instituto Mexicano del Seguro Social, haya su justificación --
jurídica en el artículo 240 de la Ley, ya que lo faculta para:
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 por ello libere a los obligados de las responsabilida-
des y sanciones por infracciones en que hubieren incurrido; --
Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada -
la desaparición del presupuesto de hecho que dió origen a su -
aseguramiento, aún cuando el patrón o sujeto obligado hubieron
omitido presentar el aviso de baja respectivo; Recaudar las --
cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los
demás recursos del Instituto; Establecer los procedimientos -
para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de presta-
ciones; 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; Deter-
minar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones -
incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados, apli--
cando en su caso, los datos con los que cuente a los que de --
acuerdo con sus experiencias considere como probables; Ratifi-
car, rectificar y cambiar la clasificación y grado de riesgo -
de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del
seguro de riesgos de trabajo; Determinar y hacer efectivo el_
monto de los capitales constitutivos; Ordenar y practicar ins-
pecciones domiciliarias con el personal que al efecto se desig-
ne 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; Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los ca sos de sustitución patronal y emitir los dictámenes respectivos.

Dicho organismo es una autoridad competente, ya que posee investidura legítima para emitir actos o resoluciones crea doras de situaciones jurídicas derivadas de la aplicación de la Ley a casos concretos.

b) VISITAS DOMICILIARIAS.- Dentro de las atribuciones -- otorgadas al Instituto, se encuentra la de ordenar y practicar inspecciones domiciliarias las cuales se efectuarán con el per sonal que al efecto se designe requiriendo, en su caso, la exhibición de los libros y documentos que comprueben el cumpli miento de las obligaciones establecidas en la Ley. Dichas di ligencias deberán ajustarse a las disposiciones constituciona les y tributarias aplicables, de la manera siguiente:

Los lineamientos básicos para la práctica de las visitas domiciliarias los encontramos en el artículo 16 de nuestro -- máximo ordenamiento legal, al exigir, en primer lugar, que las visitas se practiquen por mandamiento escrito de autoridad com petente. La orden de visita deberá cumplir además con los re quisitos de fundamentación y motivación y demás exigencias que señale la Ley respectiva, tales como, nombre del visitado, y -

de los verificadores encargados de practicar la inspección, señalando específicamente los períodos que abarca la mencionada verificación.

En el caso de las visitas domiciliarias que se ordenan para verificar el cumplimiento de las disposiciones de seguridad social, las normas reglamentarias para su procedimiento se encuentran en el Código Fiscal de la Federación que a continuación se citan:

El artículo 38 del Ordenamiento Tributario señala: "Los actos Administrativos que se deben notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

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 que vaya dirigida. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que vaya dirigida, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación."

El artículo 43 dispone: "En la orden de visita, además de los requisitos a que se refiere el artículo 38 de este Código, se deberá indicar:

I.- El lugar o lugares donde deba efectuarse la visita.

II.- El nombre de la persona o personas que deba efectuar la visita los cuales podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución o aumento de personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado. Las personas designadas para efectuar la visita la podrán hacer conjunta o separadamente."

Como puede apreciarse, la orden de visita para comprobar el cumplimiento de las normas fiscales federales (aportaciones de seguridad social) exige que el mandamiento escrito de la autoridad competente contenga el nombre del contribuyente (patrón), a quien se deba inspeccionar o su plena identificación. Contendrá asimismo el nombre de los visitantes que realicen la diligencia y si éstos son sustituidos por otros, deberá comunicarse este hecho al visitado por escrito.

A este respecto cabe aclarar que dicha sustitución es contraria a derecho dado que permite que el acta de visita sea firmada por un inspector sustituto a quien no puede constarle los hechos consignados.

Artículo 44.- "En los casos de visita en el domicilio fiscal, las autoridades fiscales, los visitantes, responsables solidarios y los terceros estarán a lo siguiente:

I.- La visita se realizará en el lugar o lugares señalados en la orden de visita.

II.- Si al presentarse los visitantes al lugar donde - - deba practicarse la diligencia, no estuviere el visitado o su representante, dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que el mencionado visitado o su representante lo esperen a la hora determinada el día siguiente para recibir la orden de visita; si no lo hicieren la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar visitado".

Las mencionadas fracciones no ameritan mayor comentario, pues de la lectura de las mismas, queda claro que de ninguna manera podrá trasladarse la visita a un sitio distinto del que previamente se estableció en la orden de visita respectiva; y su práctica, se llevará al cabo con la persona que se encuentre en dicho lugar, si el visitado o su representante no hubiere atendido el citatorio correspondiente.

III.- "Al iniciarse la visita en el domicilio fiscal, los visitantes que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitantes los designarán, haciendo constar esta situación en el acta que levanten, 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 al cabo la -

visita, por ausentarse de él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo, en tales circunstancias la persona con quien se entienda la visita, deberá designar de inmediato otros y ante su negativa o impedimento de los designados, los visitadores podrán designar a quienes deban sustituirlos. La sustitución de los testigos no invalida los resultados de la visita."

De la transcripción anterior podemos señalar que el patrón tiene derecho a designar los testigos que firmen el acta en que consten los hechos observados por los visitadores, toda vez que su misión es de vital importancia puesto que constituyen una garantía para el gobernado cuyo domicilio ha sido irrumpido por la autoridad, por tanto, deben estar presentes durante el período que dure la diligencia de inspección, constatanado que se llevó al cabo con estricto apego a derecho.

Por otra parte, y a mayor abundamiento, es importante dejar asentado que para la notificación de la orden de visita, debe dejarse previo citatorio en el caso en el que el representante legal del visitado o éste, no se encontraren en su domicilio, ya que no basta la simple afirmación gratuita de la autoridad, debido a que la ley no otorga en favor de los visitadores fé pública alguna.

Los visitadores no podrán extenderse a otros períodos -- que no sean los que expresamente se encuentran contenidos en -

la mencionada orden, ésto es, el período de visita deberá practicarse en la diligencia misma del acto de molestia.

En dicha orden no se podrán establecer de manera vaga e imprecisa la identificación del destinatario, de los visitantes, del domicilio, de los objetos y lugares que deberán verificarse, toda vez que la diligencia de verificación no podrá efectuarse en sitios, por objetos y con personas diversas a las que se estipularon y que por ello estén consignados en la misma, pues sólo mediante el requerimiento de una nueva, podrán hacerlo.

El artículo 45 en su parte conducente señala: "Los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, están obligados a permitir a los visitantes designados por las autoridades el acceso al lugar o lugares objeto de la misma, así como mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales..."

De lo anteriormente señalado, podemos establecer que si el patrón de alguna manera obstaculiza la práctica de la visita de verificación, está cometiendo una falta grave, ya que el visitante, se encuentra imposibilitado por su culpa para determinar el cumplimiento a las disposiciones en materia de seguridad social, recordemos que debe proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza -

y cuantía de las obligaciones a su cargo; para lo cual, es indispensable que lleve los registros tales como nómina o listas de raya; cuente con los avisos de alta, baja, modificaciones de salario de sus trabajadores, etc, documentos que deberá exhibir, al empleado comisionado de llevar al cabo la visita de verificación en el momento en que sea requerido para ello.

Artículo 46: "La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes reglas: I.- De toda la visita en el domicilio fiscal se levantará acta en el que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para los efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el período revisado aunque dichos efectos no se consignen en forma expresa. Las opiniones de los visitadores sobre el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones fiscales o sobre la situación financiera del visitado, no constituyen resolución fiscal".

Ciertamente, es importante que el verificador asiente los hechos u omisiones detectados en la visita, toda vez que los datos hechos constar en el acta respectiva, constituyen elementos importantes para poder deslindar responsabilidades al patrón que hubiere incumplido.

"II.- Si la visita se realiza simultaneamente en dos o más lugares; en cada uno de ellos deberán levantar actas parciales, mismas que se agregarán al acta final que de la visita se haga, la cual puede ser levantada en cualquiera de dichos lugares. En los casos a que se refiere esta fracción, se requerirá la presencia de dos testigos de cada establecimiento visitado en donde se levante acta parcial, cumpliendo al respecto con lo previsto en la fracción II del artículo 44 de este Código".

Se reconoce el derecho del particular de designar dos testigos de asistencia que firmen las actas parciales en las que consten los hechos observados por los visitantes cuando la visita se realice en dos ó más lugares a la vez, es importante que aún cuando se trate de actas parciales, éstas deberán reunir los requisitos ya descritos en la fracción II del artículo 44 del Código en comentario.

"III.- Durante el desarrollo de la visita, los visitantes, a fin de asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad, podrán, indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes, o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia, previo inventario que al efecto formulen. En el caso de que algún documento que se encuentre en los muebles, archiveros u oficinas que se sellen sea necesario al visitado para realizar sus actividades, se le permitirá extraerlo ante la presencia de los visitantes, quienes podrán sacar copia del mismo"

Es menester aclarar que el visitado solamente deberá proporcionar los libros y documentos que circunscriba la orden de visita, destacando que los mismos serán examinados en el domicilio ó establecimiento, pudiendo ser asegurados cuando los visitantes observen infracciones cometidas por el contribuyente susceptibles de sanción.

"IV.- Con las mismas formalidades a que se refieren las fracciones anteriores, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita o después de concluida".

Las actas parciales o complementarias a que se refiere esta fracción, deberán contener las mismas formalidades requeridas para las actas definitivas, pues de lo contrario perderían eficiencia jurídica, por no reunir los requisitos, que para ser válidas engloba el artículo 16 constitucional, pues tendrían entonces el carácter de informes ordinarios del inferior al superior jerárquico.

"V.- Cuando resulta imposible continuar o concluir el ejercicio de las facultades de comprobación en los establecimientos del visitado, las actas en la que se haga constar el desarrollo de una visita en el domicilio fiscal podrán levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales. En este caso se deberá notificar previamente esta circunstancia a la persona con quien se entienda la diligencia".

Podrán continuarse o concluirse las actas que al efecto se levanten en las oficinas de las autoridades fiscales, cuando resulte imposible continuar o concluir las mismas, en el lugar o lugares que previamente se establecieron para ello en la

orden de visita.

"VI.- Si en el cierre del acta de la visita no estuviere presente el visitado o su representante, se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta final se levantará ante 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 entiende la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado. Si el visitado, la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos no comparecen a firmar el acta, se niegan a firmarla, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niegan a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que esto afecte la validez y valor probatorio de la misma."

El cierre del acta final deberá llevarse al cabo de cualquier manera, y la circunstancia en la que ésta se practique quedará asentado al calce de la misma. Al entregar copia de lo actuado al visitado o persona con quien entendió la diligencia, se tendrá por notificado de la auditoría efectuada, para los efectos jurídicos a que hubiere lugar.

Como puede apreciarse, los visitantes sólo pueden asentar los hechos que les consten de manera indubitable y en tiempo presente, pues de no ser así, su contenido constituiría un

mero testimonio, y este tipo de diligencias no admiten la con
tancia de actos o hechos pasados, en virtud de que los juicios
valorativos, son opiniones y presunciones humanas que de ningu
na manera pueden formar parte o contenido de una acta de visi
ta.

c) CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO.- El efecto
inmediato que produce este tipo de procedimientos es la detec
tación de irregularidades en el cumplimiento a la Ley y a sus
Reglamentos, ya que en ocasiones a través de las visitas de ve
rificación ó auditorias que realiza el Instituto se ha podido
observar que determinados patrones, no llevan los registros --
por la Ley, tales como nóminas listas de raya en las que se --
asienten, invariablemente, el número de días trabajados y los
salarios percibidos por sus trabajadores; u omiten, en su caso,
inscribirlos en el Instituto; o no dan aviso de sus altas, ba
jas y de las modificaciones que sufren sus salarios; o no en--
teran al IMSS el importe de las cuotas obrero-patronales; o no
dan aviso a dicha Institución del accidente de trabajo o de la
enfermedad profesional que ocurra en su empresa; u omiten dar
aviso de la sustitución patronal; o no se registran como patro
nes como es su obligación.

Los patrones que realizan actos u omisiones tendientes -
a perjudicar a sus trabajadores, o al Instituto, incurren en -
responsabilidad. Las irregularidades detectadas en el acta de
visita domiciliaria son objeto de sanción tal y como lo dispo-

nia el artículo 283 de la Ley del Seguro Social, que señalaba para los patrones infractores la imposición de una multa, que determinara la Secretaría del Ramo llamese Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuya actuación se encontraba fundada en el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracciones a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, mediante la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador.

El artículo de referencia fué recientemente reformado -- según publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 1993, para quedar como sigue: "Los actos u omisiones que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto realicen los patrones y demás obligados en los términos de esta Ley, se sancionarán con una multa de tres hasta trescientas cincuenta veces el importe del salario mínimo general que -- rija en el Distrito Federal. Estas sanciones serán impuestas por el Instituto Mexicano del Seguro Social de conformidad con el Reglamento de la materia".

Como puede apreciarse, se robustece de sobremanera la -- facultad fiscal del organismo, en virtud de que se retiran las funciones sancionadoras a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las mismas continúan en los rangos ya previstos de 3 a 350 veces el importe del salario mínimo general que -- rija en el Distrito Federal. Se requerirá entonces la expedición del Reglamento de la Materia.

Por otro lado, de los resultados que arrojan las visitas de verificación a que hemos hecho referencia, constituyen elementos importantes para que el IMSS pueda fijar las bases para la liquidación de las cuotas obrero patronales que el patrón adeude, y la sanción que corresponda imponer, se regulará por el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.

2.- PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DEL PARTICULAR.

En el estudio y análisis que se ha venido realizando - acerca de la autoridad administrativa, ha quedado asentado en líneas anteriores, que la actuación de ésta debe circunscribirse a lo dispuesto en la norma jurídica, es decir, no podrá extralimitarse debido a que la Constitución exige que los órganos de autoridad sólo pueden llevar al cabo las funciones que expresamente establezca la Ley. Los actos de la administración Pública deben estar fundados en Leyes u Ordenamientos, o sea que la Administración debe sujetar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

Para que la autoridad administrativa cumpla con la función para la cual fue creada, aplica la norma a casos concretos, pero no siempre su actuación se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, - exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, afectan la esfera jurídica de los particulares, de tal suerte que este funcio

namiento de actos provocan la inesactitud legal; dicho de otra manera, en principio todas las resoluciones de la autoridad se presumen válidas, hasta en tanto no se presentan situaciones - que vicien formal y materialmente el acto, cuyos efectos podrán nulificarse.

Las anomalías presentadas pueden corregirse en forma oficiosa, mediante la autotutela de la Administración; recordemos que los actos de autoridades inferiores, deben estar sujetos - a revisión de autoridades superiores; o bien, a través de la - petición fundada del particular en la cual solicitará la actuación legal de la autoridad.

El impulso que desarrollan las personas afectadas para - alcanzar la pretensión de que las autoridades se ajusten a la - Ley, se conoce con el nombre de medios de defensa de los particulares hacia la Administración.

Los medios de defensa se clasifican de la siguiente manera:

- Instancias Aclaratorias previas a la resolución;
- Recursos Administrativos;
- Procesos ante Tribunales de carácter Administrativo; y
- Procesos ante Tribunales Jurisdiccionales.

a) CONCEPTO.- De la clasificación anterior, las instan--

cias aclaratorias previas a la resolución y los recursos administrativos se presentan dentro del llamado procedimiento administrativo.

Las instancias aclaratorias se definen como "el medio -- que tienen los particulares para desvirtuar observaciones de la autoridad, a través de pruebas idóneas, o en su caso, gozar de la previa audiencia para conformar dentro del marco de la legalidad la resolución que posteriormente deberá emitir la propia autoridad." (31)

Los recursos administrativos, constituyen un procedimiento que permite a los particulares impulsar la revisión de un acto de autoridad administrativa, por el mismo funcionario que dictó la resolución, por un superior jerárquico o un órgano -- distinto.

En un sentido más amplio, el término recurso, viene a -- ser el medio que otorga la ley para que una persona exprese un agravio, lo que redundará en una revisión del acto impugnado -- para confirmarlo, modificarlo o dejarlo sin efectos.

Los procesos ante Tribunales de carácter administrativo -- y los llevados al cabo ante Tribunales Jurisdiccionales, configuran juicios donde el particular y la autoridad tienen el ca-

(31) Moreno Padilla, Javier. Ob. Cit. Pág. 236.

rácter de partes, que procuran obtener una sentencia que defina la controversia. Por esta razón, no entraremos al estudio de los mismos, dado que no constituyen materia de la presente investigación.

b) DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DEL PARTICULAR.- Las instancias aclaratorias tienen por objeto permitir a los particulares que presenten sus puntos de vista durante el procedimiento administrativo, con la finalidad de orientar y en su caso conformar en forma adecuada la decisión de la autoridad; son trámites preliminares que revisten un contenido probatorio y que sirven de antecedentes a la resolución.

Por lo que respecta a las instancias aclaratorias, tenemos que en el Instituto Mexicano del Seguro Social, existen dos previas a la determinación de aportaciones.

La primera, es la aclaración sobre liquidaciones complementarias de cuotas obrero-patronales, prevista en el artículo 17 del Reglamento para el pago de Cuotas y Contribuciones al Seguro Social. En ella, los patrones presentarán las aclaraciones pertinentes a la revisión que efectúe el Instituto de sus liquidaciones de la manera siguiente:

Realizados los pagos por la empresa, el Instituto revisará las liquidaciones advirtiéndole errores u omisiones. Se las comunica al patrón otorgándole un plazo de 15 días hábiles,

para que éste formule aclaraciones y se presente con las constancias respectivas; tales como los avisos de alta, de baja y certificados de incapacidad que otorga el IMSS a los trabajadores imposibilitados para laborar. El encargado de la agencia del Instituto ajustará los créditos a la cantidad adecuada.

La segunda, es la revisión de medidas de protección para evitar accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con motivo de ajustes en el grado de riesgo, contenido en el Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Dicha instancia se encuentra regulada por los artículos 35 y 37 del citado Reglamento y constituye un procedimiento -- para que las empresas acudan ante la misma dependencia que resolvió sobre su clasificación o grado de riesgo en un plazo de 15 días hábiles posteriores a la notificación de dicha resolución. Es optativa y en ella se tendrán que adoptar las pruebas que se consideren convenientes para que dicha dependencia revise su decisión, y en su caso, tome en cuenta la opinión -- del Comité Consultivo del Seguro de Riesgos de Trabajo.

Entratándose de los recursos administrativos, tenemos -- que deberán iniciarse mediante un escrito firmado por el recurrente o en su caso por su representante legal, en el cual se expresarán los agravios y se ofrecerán las pruebas, y se acompañará al mismo copia de la resolución recurrida y de la noti-

ficación respectiva. Se tiene la obligación de relacionar las pruebas con cada uno de los hechos controvertidos y la falta de cumplimiento, será causa de desechamiento de éstas.

La prueba documental deberá acompañarse al escrito en el que se inicia el recurso, si no se cumple esta obligación se tendrá por no ofrecida. Durante la tramitación de un recurso, el afectado tiene derecho a que se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución mediante el aseguramiento del interés fiscal respectivo.

c) CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DEL PARTICULAR.- La instancia aclaratoria, constituye una actividad complementaria a la función administrativa de la autoridad, ya que da la oportunidad a los particulares de exponer sus pretenciones, apoyando su actuación con elementos de convicción, es decir, con los medios probatorios a su alcance, con el objeto de que el acto de autoridad adquiera certeza, cumpliendo así con el principio de seguridad jurídica. De esta manera, la autoridad sólo tiene las funciones de examinar las circunstancias específicas que se le presenten y resolver definitivamente.

Por lo que hace a los recursos administrativos, tenemos que, la resolución que de éste emita la autoridad administrativa, puede ser favorable al contribuyente, con lo cual se obtiene éxito y se da por terminado el litigio, ya que de lo con--

trario, será necesario entablar un juicio de nulidad en contra de la resolución contraria a los intereses del particular, es entonces, cuando comienza la fase contenciosa ante los Tribunales correspondientes.

3.- PROCEDIMIENTO ECONOMICO COACTIVO.

a) EJECUCION.

En materia Tributaria el Código Fiscal de la Federación enumera el cumplimiento forzoso dentro del llamado procedimiento administrativo de ejecución.

La obligación pecuniaria que pesa sobre las personas en su calidad de integrantes del Estado, cuya recaudación debe destinarse a satisfacer gastos públicos y la exigibilidad del pago, reponen de manera coactiva al imperio de la Ley, ya que no esta en manos del contribuyente el decidir si paga o no, luego entonces, el carácter obligatorio de los créditos fiscales emana de la necesidad pública y no de la necesidad individual, jurídicamente se funda en el hecho de que las normas en esta materia son mandatos expresivos de deber ser.

Javier Moreno Padilla, define al procedimiento administrativo de ejecución "como el conjunto de actos que realiza la autoridad para obtener del sujeto pasivo de un crédito fiscal el cumplimiento forzoso de una obligación que no se satisfizo

oportuna y correctamente" (32)

Las cuotas obrero patronales, derivan a créditos fiscales especialmente por ser un elemento de alta eficacia en el cumplimiento del régimen obligatorio. Si se ha considerado como servicio público la institución del seguro social, encamina do a satisfacer necesidades sociales, dicha satisfacción deberán realizarla los órganos responsables de la misma, pero para que ésto sea posible, es incuestionable una recaudación de fondos que permita sufragar los gastos que la prestación de dicho servicio genera.

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

La ejecución forzosa a que se refiere el artículo anterior, es una manifestación de función administrativa y tiene lugar ante la omisión del patrón para efectuar el pago de cuotas obrero-patronales correspondientes y se traduce en hacer efectivo éste, aun en contra de sus bienes, incluyendo los recargos que la dilación en el pago generen y los gastos de eje-

(32) Moreno Padilla, Javier, REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ed. Themis, 1a. Ed. México, 1991, Pág. 162.

cución que dicho procedimiento ocasione.

Las Oficinas a que se ha hecho referencia aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación comprendidas en el Título V. Capítulo III y demás disposiciones aplicables. Las propias Oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el mencionado Código Tributario relativo a dicho procedimiento, recordemos que estas facultades y atribuciones les fueron conferidas en el artículo 258-E de la Ley del Seguro Social.

Con la creación y establecimiento de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, consideramos que el legislador involucra ciertas implicaciones constitucionales, ya que tal disposición se emite para obtener cierta celeridad y economía en el trámite de cobro, pero estos aspectos de ninguna manera deberán ser superiores al orden constitucional que marca nuestro sistema jurídico; recordemos que el Instituto, sólo tiene facultades para determinar y cuantificar adeudos fiscales en su calidad de organismo fiscal autónomo, pero consideramos que su actuación no puede extenderse a la ejecución coactiva de su cobro, porque el procedimiento administrativo de ejecución es llevado a cabo por dependencias que forman parte de la estructura fiscal en nuestro sistema jurídico, la facultad económica coactiva es un atributo estricto del Titular del Poder Ejecutivo, es decir, sólo queda enmarcada en los órganos de autoridad que ejercitan la potestad tributaria.

del Estado, y que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás Leyes impositivas, ésta se deposita en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto se cita la Tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que reza como sigue:

"SEGURO SOCIAL. OFICINAS PARA COBROS DEL, SON AUTORIDADES DE FACTO.- Los artículos 258 E y 271 de la Ley del Seguro Social instituyeron las Oficinas para Cobros del aludido organismo descentralizado, con atributos de órganos de autoridad, pero ello no importó la creación material de las unidades burocráticas correspondientes, pues la ley no dice cuántas son, cuál es el ámbito territorial de competencia de cada una de ellas ni el lugar de residencia; en consecuencia, aun cuando existió la voluntad expresa del órgano legislador para la creación de esas autoridades, lo cierto es que al no haber precisado su número, circunscripción territorial, domicilio, los requisitos que deban satisfacer las personas físicas que se designen para despacharlas ni qué personal las integra, es evidente que solamente las instituyó y que dejó a cargo del Poder Ejecutivo el acto material de su creación, a través de un reglamento, por ser ésta la forma idónea de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley. Dicho proceder está inspirado en un sentido práctico indiscutible, pues si el propio legislador hubiera creado esas dependencias en la ley, sería imperativa su reforma al existir la necesidad de aumentar su número o de modificar sus circunscripciones territoriales o sus lugares de residencia; en tanto que, si el acto material de su creación se deja a un reglamento, como en el caso se hizo, las reformas que del mismo se requieran se cumplen con mayor dinamismo por quedar a cargo de una sola persona (Titular del Poder Ejecutivo) y no de un órgano colegiado numeroso que normalmente funciona durante cuatro meses cada año.

(Congreso de la Unión). De ahí que, si las -- aludidas oficinas surgieron materialmente de los acuerdos 684 y 1889, de fechas 14 de abril y 17 de noviembre de 1982, respectivamente, emitidos por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, es obvio que se crearon por quien carece de atribuciones para establecer órganos de autoridad y, por tanto, son autoridades de 'facto'. Amparo en revisión 416/86.- Nodfn, S.A.- 24 de junio de 1987.- Unanimidad de votos.- Ponente: María Antonieta Azuela de Ramírez.- Secretario: Guillermo Cruz García. Sostiene la misma tesis: Amparo en revisión 932/86.- Promotora Técnica de Bienes Rafces, División Construcción, S.A. 5 de junio de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez. (33)

Por lo anterior consideramos que las Oficinas para Cobros del IMSS no tienen atribuciones tributarias y su actuación en cuanto a la aplicación de este procedimiento no está justificada constitucionalmente.

(33) Amparo en revisión 416/86, resolución de 24 de junio de 1987, Informe Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1987. TERCERA PARTE. Tribunales Colegiados de Circuito. Pág. 101.

CAPITULO TERCERO

MEDIOS DE DEFENSA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS

A.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

- 1.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL.**
- 2.- CONCEPTO DOCTRINAL.**
- 3.- SU NATURALEZA JURIDICA.**
- 4.- SUS ELEMENTOS.**

CAPITULO TERCERO

A.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL.

Reconocida la legalidad como el principio de toda actividad desarrollada por la Administración Pública, no cabe sino admitir la necesidad de un control amplio y permanente que asegure la observancia de éste principio.

Dentro de un sistema institucional como el nuestro, sería imposible concebir la existencia de la actividad administrativa exenta de todo control jurídico que permita limitarla y corregir sus desviaciones ó excesos, toda vez que al encontrar el control administrativo su fundamento en el orden jurídico vigente, éste se proyecta hacia el eficaz mantenimiento y observancia de la norma jurídica, con la certeza de que al prevalecer la supremacía de la Ley y del orden Constitucional, se hace posible el logro de una realidad social concreta y determinada.

En efecto, si como lo hemos señalado, el fin primordial del control administrativo es el cumplimiento de la norma jurídica cuando ha sido violada o excluida, con el propósito de proteger y garantizar los derechos objetivos de los particulares frente al actuar de la propia administración, de ahí que -

la importancia del control administrativo radicará en la necesidad de la existencia de medios legales que aseguren que la actividad administrativa se desarrollará dentro de un marco de plena legalidad y observancia de las normas constitucionales.

Si tomamos en consideración que la administración al realizar actos ó operaciones materiales bien puede por error, falta de competencia o aún por mala fé de los funcionarios que intervienen en la formación de esos actos administrativos, violar el orden jurídico vigente en perjuicio de los administrados, la importancia que el establecimiento de un adecuado control administrativo representa, se traduce en el derecho que tienen los particulares, reconocido y tutelado por la Ley, para impugnar los actos o resoluciones que les causen agravios a través de los medios de defensa que la propia administración pone en sus manos.

Sin embargo, no debemos enfocar la importancia del control administrativo únicamente en el sentido de que a través de él se logra el restablecimiento de la norma jurídica violada, aún y cuando consideramos que éste es el más eficaz y verdadero control que pueden ejercer los particulares en contra de los actos administrativos ilegales o ilícitos, ya que si tomamos en consideración que el control administrativo busca asegurar la legalidad de la actividad administrativa, su importancia también estribará en que al vigilar el mantenimiento de la juricidad de esa actividad, habrá menos probabilidades de que

sus actos alteren el órden jurídico y de ésta manera se evitará lesionar los derechos de los particulares.

El tratadista argentino Jorge Escola, considerará que -- "asegurar el imperio de la juricidad en la administración pública es asegurar, y en una parte muy importante, el logro de esos grandes objetivos de nuestra comunidad jurídica: bienes--tar general y libertad. Y basta para destacar la importancia del control administrativo, así como la necesidad de su plena vigencia. Sin ese control, cualquier avance, cualquier abuso, cualquier desviación sería posible sin que existiera el medio de anular esa anormalidad, que al desvirtuar el órden jurídico, el imperio de la Ley ataca los fines para cuya consecuencia la sociedad jurídica fue establecida". (34)

En consecuencia, si el fin último que se persigue en un Estado de Derecho es mantener el imperio de la ley, consideramos que la forma más eficaz para lograrlo es el establecimiento de medios de control que permitan el examen y revisión de los actos desarrollados por la actividad administrativa, de -- aquí derivará la importancia que adquiere el control administrativo como instrumento para alcanzar el imperio de la Ley y la plena satisfacción de los intereses colectivos.

(34) Héctor Jorge Escola, Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1967, Pág. 181.

Así tenemos que el control administrativo puede ejercerse respecto de cualquier tipo de actos emanados de la actividad administrativa, pudiendo promoverse ya sea de oficio o a instancia de parte, siempre que exista un interés legítimo directo o indirecto. De ahí que no todos los medios de control constituyen recursos administrativos; por ello es necesario -- distinguir entre los medios de control los recursos administrativos en sentido estricto y aquellos que con diversas denominaciones se refieren al control ejercido por la propia Administración, sin que medie instancia de parte.

A efecto de no dejar desapercibidos los medios de control reconocidos por la doctrina, y que no constituyen recursos administrativos, a continuación haremos un breve estudio de los mismos.

Siendo cada día mayor la intervención del Estado en los procesos de la vida social, el orden jurídico ha adquirido una extensión considerable, ante tal perspectiva encontramos un medio de control de la actividad administrativa que algunos autores han denominado "Auto-tutela de la Administración Pública".

El maestro Nava Negrete, al referirse a la Auto-tutela de la Administración Pública sostiene que "la misma desarrolla en su seno y significa la garantía de un buen régimen de organización administrativa. En realidad tal garantía lo es para

la eficacia de la Administración y sólo por mero reflejo se -- beneficia el administrado. Además, éste no podrá exigir nada de aquella ni ésta se verá obligada a cumplir con alguna indicación del administrado. La prontitud en el despacho de los -- asuntos, la oportunidad en resolver los negocios, la simplificación del trámite, la exactitud y eficacia del empleado en el -- desempeño de sus labores, etc., son conductos que miran a una buena administración y que muy directamente favorecen al particular". (35)

De lo anterior, podemos entender que la auto-tutela de -- la Administración Pública, viene a significar la garantía de -- un buen sistema administrativo, derivada de la posibilidad que la propia administración tiene para revocar o reformar, anular o suspender una decisión administrativa sin que medie el impulso de un derecho subjetivo hecho valer por un particular; ésta forma de control se caracteriza porque "el estado obra preponderantemente por lo que juzga un interés público, y sólo en -- forma secundaria para la salvaguardia de un interés privado". (36)

(35) Nava Negrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, - Editorial Porrúa, 1959, Pág. 44.

(36) Carrillo Flores, Antonio, LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO, EDITORIAL Porrúa, S.A. Méx. 1939, Pág. 108.

Por su parte Dromi, señala que el control administrativo de oficio "es una fiscalización realizada por la misma administración en ejercicio de una auténtica función de autocontrol, por lo que puede extinguir o modificar actos viciados, siempre que no lesione la estabilidad de las relaciones y situaciones jurídicas particulares". (37)

Por otro lado, el mismo Nava Negrete, señala como otro medio de control de los actos administrativos el consistente en la participación del administrado en el procedimiento de elaboración de éstos, con el propósito de que con ellos no se lesione sus derechos, tratándose de "un procedimiento que coloca al particular en condiciones de poder discutir y alegar ante los órganos administrativos su mejor derecho respecto del de otro particular, aportando las pruebas suficientes que acrediten sus aseveraciones e impidan la producción de un acto de la Administración Pública que desconozca ese derecho". (38) Sin embargo, el propio autor reconoce que debido a la naturaleza de ciertos actos, no siempre resulta posible la existencia de un procedimiento de oposición, debido a exigencias de orden técnico al manejo de documentos oficiales que impiden que el administrado intervenga en la generación de actos que puedan causarle perjuicios.

(37) R. Dromi, José, Acto Administrativo, Ejecución, Suspensión y Recursos. Ediciones Macchi, Buenos Aires 1973, - - Pág. 106.

(38) Nava Negrete, Alfonso, Ob. Cit. Pág. 47.

Sin embargo, cabe hacer notar que los medios de control que hemos referido, persiguen más la eficacia de la organización de la administración Pública y sólo proteger por simple reflejo los derechos de los particulares, sin constituir un medio legal en su favor para la defensa y protección de sus intereses legítimos.

Es por ésta razón, que la necesidad de establecer medios jurídicos efectivos que permitan impugnar las decisiones administrativas que agraven a los particulares, y de este modo reestablecer el orden jurídico vulnerado, resulta la justificación de la creación de los recursos administrativos previstos y regulados por la ley.

Los recursos administrativos se diferencian de los medios de control antes mencionados, ya que frente a ellos la administración está obligada a resolver la instancia promovida por el particular, debiendo examinar y determinar si el acto impugnado se encuentra ajustado a las normas legales prescritas para cada caso.

Así el recurso administrativo se traduce en el medio más eficaz que la Ley reconoce en favor de los particulares, a través del cual se busca asegurar el derecho de defensa de las partes, ante las decisiones administrativas que lesionen intereses legítimos de los particulares, y cuyo fin último será modificar o dejar sin efecto la resolución que sea injusta o con

traría a derecho.

Sin embargo, debemos tomar en consideración que no todas las manifestaciones de inconformidad que hagan los particulares frente a los actos administrativos, pueden considerarse como recursos administrativos, ya que como lo afirma Carrillo -- Flores. "Para que el recurso administrativo exista se requiere que el derecho objetivo establezca la posibilidad de -- que un particular, impugne ante una autoridad administrativa -- una decisión, con el derecho de que la autoridad a quien se dirige emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo -- del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades que a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo. El recurso -- administrativo no existe, pues, en ausencia de la Ley". (39)

Por lo expuesto, podemos afirmar que el único medio de -- control con que cuentan los administrados frente a la activi--dad administrativa, a través del cual se puede obtener la modificación o revocación de actos viciados, lo encontramos en los recursos administrativos previstos y regulados por la Ley, a -- los que dedicaremos un estudio más amplio en el desarrollo del presente capítulo.

2.- CONCEPTO DOCTRINAL.

Entre los muy numerosos tratadistas del Derecho Administrativo, encontramos multiples y variadas definiciones sobre los recursos administrativos, lo que pone de manifiesto la importancia y trascendencia de ésta figura jurídica, frente al desarrollo de la actividad administrativa. En el presente punto, citaremos algunas de las definiciones que consideramos más significativas.

En el ámbito del Derecho Procesal, se sostiene que el recurso es un medio de impugnación que la Ley concede a las partes ó a los terceros que gozan de legitimación procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional y, en su caso, su modificación o revocación. (40)

Para el tratadista argentino Manuel María Díez el recurso administrativo "es una pretensión deducida ante un órgano administrativo por quién está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo dictado por el mismo órgano ó por el inferior jerárquico" (41)

Por su parte, el Maestro Gabino Fraga, sostiene que el -

(40) Armienta Calderón, Gonzalo, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Textos Universitarios, S.A. 1977, Pág. 301.

(41) María Díez, Manuel, Derecho Administrativo, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Pág. 322.

recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos ó intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad ó inoportunidad del mismo". (42)

Para Andrés Serra Rojas, el recurso administrativo es -- "Una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el inferior jerárquico ó otro órgano administrativo, -- para que lo revoque, anule, o reforme una vez comprobada la -- ilegalidad ó inoportunidad del acto". (43)

Emilio Margain Manatou, manifiesta que "el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida". (44)

Delgadillo Gutiérrez afirma que "el recurso administrati

(42) Fraga Gabino, Ob. Cit. Pág. 556.

(43) Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. Tomo II, Pág. 583.

(44) Margain Manatou, Emilio, El Recurso Administrativo en México, Editorial, Jus 1988, Pág. 14.

vo es un medio de defensa que la Ley establece para deducir ante un órgano administrativo una pretensión de modificación ó revocación de un acto administrativo dictado por un mismo órgano ó por su inferior jerárquico". (45)

Para Nava Negrete, el recurso administrativo "Es un procedimiento represivo que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa ó protección de sus derechos, buscándose la definición legal de un acto que ha lesionado los derechos de este". (46)

Los autores mencionados, coinciden al señalar que el recurso administrativo constituye un medio legal de impugnación a través del cual el particular afectado puede oponerse a un acto ó resolución de carácter administrativo, a fin de obtener su revisión.

Nosotros consideramos que el recurso administrativo es un medio de impugnación o de defensa legalmente reconocido, -- que se dá en favor de los particulares que se sienten afectados en su esfera jurídica, por un acto ó resolución de autoridad administrativa, y que tiene como propósito el obtener la revisión de éste, a fin de que sea modificada ó revocada en -- caso de que se compruebe su ilegalidad o inoportunidad.

(45) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario Editorial Pac, Pág. 179.

(46) Nava Negrete, Alfonso, Ob. Cit. Pág. 51.

3. - SU NATURALEZA JURIDICA.

Es necesario determinar desde este momento la naturaleza jurídica de los recursos objeto de nuestro estudio. Sobre éste tema, la doctrina no ha llegado a precisar de un modo uniforme la naturaleza jurídica de éste recurso, el punto de debate es el consistente en determinar si la autoridad administrativa que resuelve el recurso administrativo ejecuta, al hacerlo, un acto jurisdiccional ó un acto administrativo.

Dos criterios diametralmente opuestos se han sostenido para tratar de resolver éste problema.

Hay autores que consideran que la autoridad que resuelve el recurso, ejecuta un acto de naturaleza jurisdiccional, naturaleza de la cual participa también la resolución que emite; en consecuencia; los recursos administrativos son desde el punto de vista material, iguales a los recursos jurisdiccionales que conocen los Tribunales Administrativos y solo se distinguen desde el punto de vista formal, es decir, atendiendo al orden al que pertenece la autoridad que los resuelve.

El maestro Gabino Fraga nos resume las razones que la doctrina ha tomado en cuenta para considerar que cuando la autoridad administrativa resuelve un recurso, ejecuta con ello un acto de naturaleza jurisdiccional, y dice que en pro de esta solución pueden señalarse las siguientes razones:

"En primer término, que existe una controversia entre -- el particular afectado y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que ésta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la Ley.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, etc.

En tercer lugar, que de acuerdo con el criterio de la -- doctrina y el de la jurisprudencia, la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta poniendo fin al -- recurso.

Y por último, que en varias leyes se establece que el -- particular afectado con una resolución administrativa, puede -- optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo -- y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equi -- valentes, conclusión que se corrobora con la disposición que -- esas mismas leyes contienen respecto a que elegida una vía, no puede ocurrirse a la otra". (47)

Rafael Biélsa participa de éstas opiniones, aunque con -

cierta reserva, cuando nos habla del recurso administrativo -- típico "El recurso jerárquico es administrativo y no contencioso, y no por ser contencioso muchos consideran que tampoco es estrictamente jurisdiccional. Y, en efecto, no lo es en sentido estricto, pero como este recurso se promueve a título de reclamación motivada en la lesión de un derecho subjetivo ó de un interés legítimo y el recurrente debe fundar y probar lo -- que alega, es evidente que el recurso jerárquico es de substancia jurisdiccional". (48)

La mayoría de los autores se pronuncian en sentido contrario. Para ellos, tanto el procedimiento como la resolución del recurso son actos de naturaleza administrativa. Niegan, - en primer lugar, la existencia de una verdadera controversia, - basándose en que mientras exista la posibilidad para los particulares de intentar el recurso no se puede afirmar que la Administración haya sido su última palabra; cuando mucho se asemeja la interposición del recurso a un acto de conciliación.

Dicen, asimismo, que el hecho de que se organice, al establecer los recursos, un procedimiento similar al judicial no autoriza a darle a los actos respectivos ésta última naturaleza, pues las formalidades no deben trascender a la esencia de los actos. En el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las --

(48) Bielsa Rafael, Principios de Derecho Administrativo, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1966, Pág. 300.

pretensiones de la Administración fueran contradictorias con las del particular. Ahora bien, ésto no sucede, pues mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro de la cual en caja el recurso, no podrá sostenerse que la Administración sos tiene un punto de controversia con el particular (49)

El maestro Nava Negrete por su parte, sostiene como punto de vista que exista o no controversia, ésta no es el único elemento que configura lo jurisdiccional, ya que aún suponiendo que exista controversia, su decisión se deja a una de las partes en conflicto; La Administración. No siendo exacto que el objeto del recurso sea decidir si el acto impugnado constituya o no una violación a la Ley, ya que ésta meta es propia del juez. La Administración deberá actuar conforme a derecho pero su función al resolver un recurso administrativo, será el hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede hacer lo ante los imperativos de la norma legal ó ante la realidad de los hechos, para ajustarlos a ellos. (50)

Nosotros consideramos con éstos últimos autores, que ni los actos por los cuales se tramita el recurso (procedimiento), ni la resolución de éste tienen naturaleza jurisdiccional, ya que en realidad para que exista una controversia entre la Administración y el particular, serfa necesario que las pretensio-

(49) Fraga Gabino, Ob. Cit. Pág. 484.

(50) Nava Negrete, Alfonso, Ob. Cit. Pág. 88.

nes fueran contradictorias, nosotros creemos que puede hablarse de contraposición de intereses ó tal vez de derechos, pero no de pretensiones, porque éstos son exclusivamente personales, ésto es, del sujeto individual.

Por otro lado, cuando la primera doctrina afirma que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, y que por ésta razón la autoridad que resuelve el recurso, al hacerlo, ejecuta un acto jurisdiccional; el grupo de autores que sostiene que no se trata de un acto jurisdiccional, sino administrativo, considera que la similitud del procedimiento no es suficiente para concluir que a través del recurso se realice una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

Nosotros tampoco podemos aceptar la afirmación de que la naturaleza jurídica del recurso se determine en función de la similitud de un procedimiento, porque sabemos que la mayoría de los procedimientos estan organizados siguiendo los caracteres generales del procedimiento judicial, y si siguiéramos el criterio de la primera doctrina, llegaríamos a la conclusión de que como hay similitud en muchos procedimientos, entonces por ese sólo hecho todos esos procedimientos tendrían carácter jurisdiccional.

Ahora bien, si el procedimiento administrativo se organi

za con formalidades especiales, términos de prueba, audiencia o alegatos, etc., esto responde a un principio universal de -- justicia, ó sea el derecho de defensa, dar a las partes la -- oportunidad de ser oídas y vencidas en juicio, cumpliéndose -- las formalidades esenciales del procedimiento, de acuerdo como lo exige nuestra Carta Magna y como lo exigen la mayoría de -- las legislaciones. Pero ésto no nos autoriza a afirmar que -- éste derecho de defensa, por el sólo hecho de que tiene similitud con el procedimiento judicial, deba tener necesariamente -- el carácter de judicial. Por ésta razón no podemos aceptar -- que la similitud del procedimiento sea determinante para identificar el procedimiento administrativo como de naturaleza jurisdiccional.

Por otro lado, como la doctrina que considera la naturaleza del recurso como jurisdiccional afirma que es tal por el hecho de que la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta poniendo fin al recurso, la doctrina que sostiene lo contrario considera que la irrevocabilidad de las resoluciones que ponen fin a un recurso, no basta para negarle su carácter administrativo, ya que tal circunstancia no da tinte de procedimiento al empleado para su producción, es decir, el acto que decide el recurso es un acto administrativo, porque proviene de una autoridad administrativa y de un procedimiento administrativo.

Por lo tanto, en éste sentido apoyamos nuestra convic---

ción de que la autoridad administrativa, al resolver el recurso planteado ante sus órganos, realiza un acto administrativo y no jurisdiccional, como se ha afirmado por la corriente de autores, a que se ha hecho referencia.

Por último, a la afirmación que hace la doctrina inclinada por el acto jurisdiccional, en el sentido de que el particular afectado puede optar por el procedimiento administrativo ó el procedimiento judicial, el Maestro Antonio Carrillo Flores objeta al respecto que el hecho de que la Ley establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declare que se pierde uno si se elige el otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza, a menos que se demuestre que es indispensable que todos los actos administrativos deben tener un recurso judicial. (51)

Naturalmente que éste derecho de opción que tiene el particular afectado por una resolución administrativa, es precisamente eso, una opción, es decir, puede utilizar la otra, sin que necesariamente deban identificarse ambas vías por el sólo hecho de poder tomar una ó otra, porque ésto sería tanto como determinar la naturaleza jurídica de éstos procedimientos en función del derecho, que tiene el particular de escoger una vía ó de optar por la otra.

Por todo lo anteriormente analizado, nosotros concluimos

(51) Carrillo Flores, Antonio, Ob. Cit. Pág. 109.

que la resolución que pone fin al recurso es de naturaleza emi-
nentemente administrativa.

4.- SUS ELEMENTOS.

Tomando como punto de partida la excepción que hemos adoptado de los recursos administrativos, como el medio legal de -
defensa con que cuentan los particulares que se sienten afectados
en sus intereses por un acto o resolución de una autoridad
administrativa, y que persigue como fin la revisión de dicho -
acto ó resolución, encontramos que los recursos administrativos
presentan los siguientes elementos:

a) La existencia de un acto administrativo que lesione -
su derecho ó interés jurídico. Esto presupone la necesaria --
existencia de un acto de autoridad administrativa que afecte -
los derechos del particular, entendiendo por acto administrativo
aquél que emana de la actividad administrativa; sin embargo,
como lo sostiene González Pérez, no todos los actos administrativos
pueden ser objeto de recurso, generalmente se exige que se trate de actos que, a diferencia de los preparatorios
ó de trámite, reflejan la verdadera voluntad de la administración
y producen los efectos jurídicos efectivamente queridos
por ésta. (52)

(52) González Pérez, Jesús, Los Recursos Administrativos Instituto
de Estudios Políticos, Madrid 1960, Pág. 58.

Además de la existencia de ese acto administrativo definitivo, se requiere que el mismo lesione un derecho legítimo, o la esfera jurídica del particular, es decir, que le cause -- agravio por no reunir los requisitos esenciales del propio acto o no cumpla con las formalidades prescritas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que consagran el principio de legalidad al que debe sujetarse toda actuación de la Administración Pública.

Dicho en las palabras de Héctor Escola, la pretensión -- del sujeto recurrente debe basarse en una violación del orden jurídico, en una trasgresión de las normas legales que regulan el acto administrativo objetado, para que el recurso sea viable. (53)

b) Que el recurso se encuentre previsto en la Ley, ello implica que exista una vía legal que prevea la procedencia del recurso, como medio para exigir a la Administración Pública -- revoque, anule ó modifique el acto, cuando se compruebe su inoportunidad ó su ilegalidad. Por lo que, como lo afirma Carrillo flores, "el recurso administrativo supone la vigencia de una Ley que lo conceda, que es más que un requisito una condición sin la cual no se concibe". (54)

(53) Jorge Escola, Héctor, Tratado General de Procedimientos - Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973 -- Pág. 275.

(54) Carrillo Flores, Antonio, Ob. Cit. Pág. 111.

c) La fijación en la Ley de la autoridad administrativa ante la que debe presentarse el recurso. Esa autoridad puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior ó un órgano especial distinto de las dos anteriores, la cual tendrá las facultades que la ley le otorgue y que puede ser bien las de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, las de examinar no sólo la legalidad sino la oportunidad del propio acto impugnado. (55)

d) Que la Ley señale un término para la interposición del recurso. Con ello se trata de dar definitividad al acto, por el transcurso del tiempo. De no señalarse un término para la interposición del recurso, la autoridad nunca podría estar segura de que su declaración haya quedado firme (56)

e) Requisitos de forma y elementos que debe incluirse en el escrito mediante el cual se interpone el recurso. No obstante que la legislación mexicana reconoce un sin número de leyes administrativas, en las cuales se señalan los requisitos que deben reunir los recursos en ellas previstos, consideramos que dichos requisitos de forma y elementos del escrito por el cual se interpone el recurso, se pueden resumir en los siguientes:

1.- Nombre o razón social del promovente.

(55) Fraga Gabino, Ob. Cit. Pág. 436.

(56) Pérez de León, Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Porrúa, Séptima Edición, Pág. 217.

- 2.- Domicilio del recurrente.
- 3.- Autoridad ante quien se promueve.
- 4.- Acto que se impugna.
- 5.- Agravios que le cause el acto impugnado.
- 6.- Ofrecimiento de pruebas.
- 7.- Firma del Promovente.

8.- Al escrito de recurso deberá acompañarse en su caso, los documentos justificativos de la personalidad de quien promueve a nombre de otro, o bien tratándose de personas morales.

Ahora bien, tomando en consideración que las leyes al regular los recursos administrativos persiguen, entre otras finalidades, el que los particulares en forma rápida, sencilla sin formalidades, puedan demostrar a las autoridades los errores, - deficiencias ó exceso en las resoluciones que dicta ó en los - actos que realiza, dicha finalidad se encuentra claramente pre cisada en nuestra jurisprudencia, con el objeto de evitar molestias y gastos a los particulares, con el desechamiento de - sus instancias por deficiencias de terminología ó de requisitos de procedibilidad, así resulta conveniente transcribir las jurisprudencias y criterios que a éste respecto ha sentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Fiscal de la Federación.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- No deben sujetarse a fórmulas sacramentales.- Los recursos administrativos no se encuentran constreñidos a fórmulas - sacramentales, por que las mismas están suprimidas en nuestro Derecho Positivo como se despresen-

de de los artículos 270 y 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios Federales y 159 del Código Fiscal de la Federación. Por ello, es incorrecto que la autoridad pretenda exigir como requisito de procedencia que se incluya forzosamente el término "recurso de revocación cuando el ocurso que se presente ante la autoridad, reúna los elementos suficientes para inferir que se trata de esa instancia". (57)

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Su finalidad es proteger los derechos sustantivos de los particulares.- La finalidad de los recursos administrativos creados en el Código Fiscal de la Federación es proteger los derechos sustantivos de los particulares, por ello, en cualquier interpretación se debe tener presente dicha protección.- De tal suerte, que si una persona no objeta un criterio en el momento de su notificación y si lo hace al recibir el mandamiento de ejecución, deberá considerarse que el recurso interpuesto fue el de oposición al procedimiento ejecutivo, en lugar del llamado de revocación". (58)

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE CAREZCAN DE REQUISITOS FORMALES.- Deberán admitirse y darles trámite.- Los recursos administrativos han sido creados para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos convierte en verdadera trampa procesal, de tal manera que cuando la promoción de los particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrado

(57) Revisión.- Juicio 166/71/1424/71.- Resolución de R.T.F. - Tercer Trimestre de 1971.- Pág. 208.

(58) Revisión.- Resolución del 4 de junio de 1974.- R.T.F. Segundo Trimestre de 1974.- Pág. 88.

tivo, la autoridad deberá admitirlos aunque carezcan de ciertas formalidades, cuya ausencia sea insuficiente para desvirtuar la naturaleza de la pretensión del recurrente" (59)

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION DE LOS.- NO SON ESENCIALES - - PARA QUE PROCEDAN.- La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un Juez y otra autoridad con alguna demanda o petición para - - que sea resuelta y que el recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la Ley de la autoridad ante quien debe presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver.- Por lo que se refiere a formalismo y exigencias de expresión, han sido atendidos en la legislación y la jurisprudencia y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción proceda en juicio aún cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharse, se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculte a las autoridades judiciales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclama, y aún en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también puede estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos.- En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, - -

si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido substituido por una concepción social en la que, sin desatenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objeto principal "el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación". De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma y por exigencias de expresión, cuando sea posible suplir su oscuridad por medio de la interpretación, pues "la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa ya de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimación de la administración" (60)

De los criterios antes transcritos, se concluye que al ser el fin primordial de los recursos administrativos, el proteger los derechos de los particulares, facilitándoles la defensa de éstos, la falta de ciertos requisitos o formalidades, que no sean suficientes para desvirtuar la naturaleza de la pretensión del recurrente, no debe considerarse como motivo para desecharlos, siempre que el recurso se encuentre interpuesto dentro del plazo que la ley le señala, y que en el mismo se expresen los argumentos que tiendan a demostrar la ilegalidad o inoportunidad del acto impugnado.

(60) Compilación de jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1975. Vol. 3, Parte II, Segunda Sala, Página 837.

f) La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso. Supone ciertas formalidades en el trámite al que debe sujetarse la interposición del recurso, y el procedimiento para resolverlo.

g) La obligación de la autoridad expresamente señalada en la Ley, para dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la confirmación, modificación o revocación del acto impugnado.

Por confirmación se entiende la corroboración ó ratificación que emite la autoridad encargada de conocer el recurso -- interpuesto, respecto del acto recurrido, constatando la legalidad del mismo y declarando infundados los agravios expresados por el recurrente. La modificación implica la alteración parcial que hace la autoridad que conoce del recurso, respecto del acto impugnado, significando la declaración parcial de su legalidad o ilegalidad. Finalmente, la revocación denota la anulación o invalidación del acto recurrido y de sus efectos, mediante la constatación de su ilegalidad y la declaración de que los agravios expresados por el recurrente son fundados. --

(61)

CAPITULO CUARTO

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- A.- SU REGLAMENTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.
 - 1.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.
 - 2.- FORMA Y TERMINOS PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.
 - 3.- TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.
 - 4.- RESOLUCION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

- B.- GARANTIA DEL INTERES FISCAL.
 - 1.- PLAZO PARA SU PRESENTACION.

- C.- AUTORIDAD FACULTADA PARA CONOCER Y RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

- D.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA ACTOS DEL TESORERO GENERAL DEL I.M.S.S.

- E.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA LOS ACTOS DE MOLESTIA EMITIDOS POR LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- F.- RECURSO DE REVOCACION.

CAPITULO CUARTO

RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

A. - SU REGLAMENTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

A partir del momento en que se creó la Ley original y se configuró el recurso administrativo, denominado de inconformidad, plasmado en el artículo 133 de aquélla Ley, se estableció la posibilidad de que los asegurados, patrones y beneficiarios acudieran ante el Consejo Técnico de dicho Instituto a recurrir aquellas resoluciones dictadas con motivo de prestaciones y clasificación de empresas, se limitaba a los patrones a impugnar sobre decisiones que afectarían al seguro de riesgos de trabajo, situación que se modificó cuando se reformó el mencionado artículo, el 3 de febrero de 1949, publicado en Diario Oficial de la Federación del día 28 del mismo mes y año, ampliando la actuación a otras decisiones de contenido tributario.

Con fecha 17 de noviembre de 1950, se publicó en Diario Oficial el Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, mismo que contemplaba la substanciación del mencionado recurso, y cuya vigencia permaneció hasta la modificación que sufrió el citado Reglamento el 3 de agosto de 1979, en que se alteraron los preceptos de más relevancia de dicho cuer

po legal.

La Ley del Seguro Social en vigor, regula el recurso de inconformidad, en los mismos términos planteados en la Ley anterior, en su artículo 274.

Veremos en seguida las características más importantes de este recurso.

1.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

El Recurso de Inconformidad procede contra cualquier acto definitivo que se considere impugnabile por los patrones y demás sujetos obligados, así como por los asegurados y beneficiarios, de tal suerte que la nota característica de la procedencia del recurso es la definitividad del acto; cuando no se alcanza este calificativo, el recurso es inatendible, así como cuando no existe siquiera una resolución, sino simplemente actos preliminares, como son los actos de verificación o de auditoría.

Los casos en los que procede el recurso de inconformidad son los siguientes:

a) Liquidaciones por cuotas obrero-patronales, ya sea -- por diferencias o complementarias;

- b) Fincamiento de Capitales Constitutivos;
- c) Aumento o disminución de grado de riesgo;
- d) Sustitución patronal;
- e) Intereses Moratorios.

2.- FORMA Y TERMINOS PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO -
DE INCONFORMIDAD.

El recurso de inconformidad deberá presentarse ante la -
Jefatura de Servicios Jurídicos de cada Delegación del Instituto,
o bien ante las Agencias Administrativas o Subdelegaciones.

La presentación del escrito en que se interponga se hará
directamente en el Instituto o en la Delegación correspondiente,
o por medio de correo o servicio registrado, con acuse de_
recibo, en escrito dirigido al Consejo Técnico ó en su caso al
Consejo Consultivo Delegacional.

El artículo 3o. del Reglamento del artículo 274 de la --
Ley del Seguro Social, señala que el escrito mediante el cual_
se interponga el recurso de inconformidad, deberá tener los --
siguientes requisitos:

- a) Nombre del Inconforme.- Deberá expresarse claramente_

el nombre del recurrente, mencionándose si éste promueve por propio derecho o en representación de persona moral.

b) Domicilio de Recurrente.- Deberá señalarse el domicilio que designe para oír y recibir notificaciones debiendo tener presente lo dispuesto en el artículo 8o. del Reglamento, donde se ordena que las notificaciones personales se hagan en el domicilio que se hubiese designado o en su defecto el que tuviera registrado el Instituto.

c) Mención de la oficina y funcionarios que dictaron el acto que impugna, precisando en que consiste éste.- Deberá mencionar cual es la oficina del Instituto o el funcionario que ha emitido el acto que se impugna para poder en su caso recabar toda la documentación que explique las razones de emisión de la resolución que se impugna y estar en condiciones de resolver lo procedente; deberán mencionarse como oficina que emite el acto, la Tesorería Delegacional, los Departamentos de Afiliación, el de Prestaciones en Dinero, etc., dependiendo en el caso concreto de la materia competencia del funcionario de que se trate. Señalará, además el acto que se impugna, precisando fechas, números de oficios, números de liquidaciones, bimestres e importes fincados al recurrente, documentos en que consta el acto impugnado, fechas de notificación.

d) Indicará los motivos y fundamentos legales de su inconformidad.- Lo más importante serán los motivos de impugna-

ción en que apoye su escrito, ya que a través de éstos el recurrente justificará su pretensión. Es una obligación legal que el recurrente exprese los motivos de su inconformidad, pues justamente son éstos los que tendrán que ser objeto de atención durante la tramitación y análisis en la resolución del Recurso.

e) Se acompañarán las pruebas en que se base el recurso, y en este caso tendrán que ofrecerse y desahogarse las documentales que tenga a su disposición el propio promovente, y las demás solamente se desahogarán por su propia y especial naturaleza. El ofrecimiento de pruebas es consecuencia lógica y jurídica de los motivos de inconformidad expresados, en el recurso de inconformidad se aceptan toda clase de pruebas, excepto la confesión de la autoridad. El artículo 12 del Reglamento regula la forma en que deberán ofrecerse las pruebas, disponiendo que la documental deberá ofrecerse exhibiendo los documentos de manera simultánea y concomitante con la presentación del escrito del recurso, excepto, cuando los documentos ofrecidos no se encuentran a disposición de interesado, en cuyo caso el Instituto deberá recabarlos siempre que el inconforme mencione los archivos u oficinas donde se encuentren.

f) Es importante hacer notar que si se trata de una persona moral, el artículo 9o. de dicho reglamento, señala que la representación se justificará en los términos del derecho común por lo que el representante deberá acreditar su personali-

dad.

Si el escrito por el que se interpone el mencionado recurso fuere obscuro e irregular, el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, en su caso, prevendrán al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo con lo establecido en los párrafos que anteceden, señalando en concreto sus defectos, con el apercibimiento de que, si no cumple dentro del término de cinco días, lo deschará de plano; cumplido lo anterior, se dará curso al escrito.

El recurso de Inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne, en los términos que lo previene el artículo 4o. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

No obstante lo anterior, la interposición del recurso -- varía en virtud de que conforme a los artículos 16, 17 y 19 -- del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones, los patrones tienen quince días hábiles para formular aclaraciones, - transcurridos éstos se consideran las liquidaciones como créditos fiscales definitivos, de donde tenemos que:

a) CUANDO SE FORMULEN ACLARACIONES.- Este plazo deberá - ser posterior al trámite de la instancia aclaratoria para el - proyecto de liquidaciones que formule el Instituto, toda vez -

que por una práctica administrativa del organismo, el proyecto de liquidación se convierte en decisión definitiva cuando ha sido anterior, o ha transcurrido el término legal para presentar la instancia de aclaración. El Consejo Técnico expresó en diversos acuerdos, que la fusión de ambos plazos alcanzaba un término de treinta y siete días naturales, e inclusive, este criterio ha sido aceptado por los tribunales en forma reiterada elevándose el carácter de jurisprudencia por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en tesis No. 9, con figurada en el mes de noviembre de 1978, que a la letra dice:

RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 17 y 19 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones al Régimen del Seguro Social, cuando se formulan aclaraciones a las liquidaciones de cuotas obrero patronales el Instituto debe emitir una nueva liquidación debiéndose computar los quince días para hacer valer el recurso de inconformidad a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la misma. En los términos de los propios preceptos, cuando no se hagan aclaraciones la liquidación provisional se convierte en definitiva, debiéndose tomar el momento en que esto acontece como punto de partida para el cómputo de dicho plazo. Este criterio se encuentra corroborado cuando las propias cédulas de liquidación contengan impresa en su reverso la manifestación del Instituto de que si no se formulan aclaraciones las mismas adquieren el carácter de definitivas, y el plazo para interponer el recurso empieza a correr a partir del décimo sexto día hábil siguiente a la notificación de la liquidación original, esto es, después de transcurrido el plazo para hacer aclaraciones. (62)

(62) Tesis de Jurisprudencia sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación de conformidad con lo previsto por el artículo 231 fracción III del Código Fiscal de la Federación al resolver las revisiones 178/76 de 16 de agosto de 1978, 324/75 de 11 de septiembre de 1978, y 388/78 de 27 de noviembre de 1978.

b) CUANDO NO SE FORMULEN ACLARACIONES.- Cuando no existe la procedencia de dichas aclaraciones, el término de quince -- días hábiles será definitivo, como por ejemplo, las resoluciones donde se fijan capitales constitutivos; ó se formule una - sustitución patronal, porque este tipo de decisiones no están sujetas a ninguna revisión y son definitivas al momento en que se pronuncian por la dependencia respectiva.

3.- TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Presentado el recurso de inconformidad y una vez admitido o desechado se deberá notificar personalmente al inconforme en los términos previstos en los artículos 6o., 7o. y 8o. del Reglamento, debiéndose notificar las resoluciones en forma personal, por correo certificado con acuse de recibo o bien por medio de una lista que se fija en la tabla de avisos de la Jefatura de Servicios Jurídicos. Si el recurso es admitido, de acuerdo a lo indicado en el artículo 11 se pedirán de oficio los informes a las dependencias de Instituto, quienes deberán producir su información en el término de tres días, a menos -- que se trate de una diligencia especial que requiera de mayor tiempo.

En el artículo 12 se regula la forma del ofrecimiento -- y admisión de pruebas, las cuales deberán ser admitidas en -- cuanto se relacionen estrechamente con la controversia y no -- sean contrarias al derecho o la moral tal y como lo previene -

el artículo 13 del Reglamento de la Materia.

Las documentales deberán ser ofrecidas por el promovente o solicitadas por la tramitadora, siempre y cuando se señalen sus datos para identificarlas, en la inteligencia de que es -- una carga para el promovente, porque si la dependencia no rinde el informe se le podrá considerar desierta, si no recaba en lo personal los documentos respectivos.

La pericial tendrá que ofrecerse indicando los puntos -- sobre los que versará y designando al perito idóneo, ésto es, -- que tenga título registrado, o sea experto en la materia sobre la cual va a dictaminar y deberá presentarse en el término de cinco días posteriores al auto admisorio y presentará su dictamen quince días después de haber aceptado su cargo.

La inspección será ofrecida señalando los puntos específicos sobre la cual deberá realizarse este medio probatorio.

La testimonial se propondrá mencionando los nombres y domicilios de los testigos acompañando los interrogatorios correspondientes.

Las pruebas deberán desahogarse en un término de quince días atento a lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento, -- pudiendo prorrogarse este plazo por una sola vez, y concluido el plazo de referencia, se pronunciará el fallo dentro de los --

treinta días siguientes.

4.- RESOLUCION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Concluido el término de la recepción de pruebas se formu la proyecto de resolución por los Servicios jurídicos Delega-- cionales para ser sometidos al Consejo Consultivo por conducto del Secretario dentro de los treinta días siguientes a la fe-- cha en que se dé por terminado el trámite respectivo. Para la legalidad de la resolución basta que en ella se entre al estu-- dio y análisis de cada uno de los motivos de impugnación aduci-- dos por el inconforme, y se decida sobre las pretensiones de -- éstos analizando las pruebas recabadas y expresando los funda-- mentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios del -- fallo.

Los tipos de resolución que puede dictar el Instituto -- Mexicano del Seguro Social, son los siguientes:

a) Se declara infundado el recurso de inconformidad y se confirma el cobro de las cuotas obrero-patronales.

b) Se declara fundado el recurso de inconformidad y se -- deja sin efectos el cobro de las cuotas obrero-patronales. -- Este tipo de resolución casi nunca se presenta, ya que la auto-- ridad al ser juez y parte en el procedimiento administrativo, -- siempre resuelve a su favor.

c) Se declara parcialmente fundado el recurso de inconformidad, por tanto, se dejan sin efectos los bimestres (X), (Esto sucede cuando se comprobó según (X) agencia que dichos créditos se pagaron o en su defecto prescribieron o caducaron). y se confirma el cobro de los (X) créditos.

d) Se confirma la notificación de los créditos impugnados, por tanto, se sobresee por extemporáneo el recurso de inconformidad.

El artículo 24 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social dispone que las resoluciones que se dicten en el recurso de inconformidad se ejecuten en un término de quince días, salvo en el caso de que el secretario del Consejo amplie el plazo.

B. - GARANTIA DEL INTERES FISCAL.

Durante el trámite de un recurso administrativo, o con posterioridad a su resolución, si ésta es adversa a los intereses de quien promueve, se tiene derecho a solicitar y obtener la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, -- para tal efecto, el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, nos indican las diferentes formas en que se pueden garantizar los créditos fiscales.

El crédito fiscal, es aquél, que tiene derecho a perci--

bir el Estado o sus organismos descentralizados, que provengan de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios. El Instituto Mexicano del Seguro Social, obtiene sus recursos financieros, mediante un porcentaje que le otorga el Estado -- (subsidio), y con las llamadas cuotas obrero-patronales, mismas que se forman por un porcentaje del salario gravable del trabajador y una aportación del patrón, y las cuales tienen la naturaleza de créditos fiscales.

De acuerdo con lo que dispone el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, se puede garantizar el interés fiscal de diversas maneras.

El artículo 141 del mencionado ordenamiento jurídico, -- dispone:

"Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal_ en alguna de las formas siguientes:

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

Se expresa a que sea una institución nacional de crédito, el depósito generará intereses calculados conforme a las tasas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"II.- Prenda o hipoteca."

Remitiéndonos al Código Civil, define a la prenda como: _

"...derecho real constituido sobre un bien inmueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago".

Así también el aludido Código Civil dice que la hipoteca es: "...una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor y que dá derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la Ley".

El otorgamiento de esta garantía se efectuará en escritura pública, inscribiéndose en el Registro Público de la Propiedad.

"III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión".

Nuevamente, recurrimos al Código Civil, que nos dice que la fianza: "...es un contrato por el cual una persona (fiador), se compromete con el acreedor a pagar por el deudor (fiado), - si éste no lo hace". En otras palabras, apegándose a la esencia de la Doctrina Civilista, y la legislación respectiva se puede establecer que la fianza otorgada por la compañía autorizada, para garantizar el interés fiscal, jurídicamente representa, - la existencia de un contrato, que engendra derechos y obliga-

ciones para la fiadora, el fiado y el beneficiario.

Las principales Instituciones autorizadas son las siguientes: Compañía Mexicana de Garantías, S.A., La Guardiania, S.A., Compañía General de Fianzas, S.A., Compañía Americana de Fianzas, S.A., Crédito Afianzador, S.A., Compañía de Fianzas - México, S.A., Afianzadora Cossio, S.A., Central de Fianzas, S.A., Afianzadora Mexicana, S.A. Compañía de Fianzas Lotonal, S.A., Fianzas Monterrey, S.A. Fianzas Atlas, S.A., Fianzas Interamericanas, S.A., Fianzas Modelo, S.A. y Afianzadora Insurgentes, S.A., según circular 305-13-58 publicada en Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1966.

Se dice que no gozará del beneficio de orden, y éste consiste en que el fiador no puede ser compelido a pagar al acreedor, sin que previamente sea reconvenido el deudor y se haga la excusión de sus bienes.

Tampoco se gozará del beneficio de excusión, esto es, el aplicar el valor libre de los bienes del deudor al pago de la obligación, que estará extinguida o reducida en la parte que no se ha cubierto.

La garantía en fianza se otorgará a favor del organismo descentralizado. La fianza se hace exigible a través del IMSS, una vez que éste tiene conocimiento que el asunto para el cual se otorgó, ha tenido término, y éste es adverso a los intere-

ses de quien solicitó la garantía.

"IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su indoneidad y solvencia".

Esta forma también es conocida como solidaridad pasiva.

"V.- Embargo en vía administrativa".

Embargo Precautorio.- Lo previene el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, se establece para asegurar el interés fiscal, antes de la fecha en que el crédito fiscal esté determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene o oculte sus bienes, o realiza cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento.

Dentro del año siguiente en que se practicó el embargo, se deberá determinar el crédito fiscal, en caso contrario; el embargo quedará sin efectos. Ahora bien, si en este plazo se determinan los créditos fiscales, el embargo se convierte en definitivo y se continuará con el procedimiento administrativo de ejecución, pudiendo entonces otorgar alguna de las garantías previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Fed

ración, dejando el embargo sin efectos o utilizando éste como garantía.

En base a lo expuesto con anterioridad, concluimos que la póliza de fianza, es la que con más frecuencia se ofrece -- por causantes cuando tienen el firme propósito de solicitar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, seguido en contra por el cobro de tributos, ello se hace básicamente por resultar cómoda y ventajosa para el interesado, en comparación con las otras formas de garantía que se enumeran en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, en las que hay necesidad de hacer entrega material de dinero, bienes a la constitución de gravámenes, como es el caso de la hipoteca o la prenda y el embargo que no dejan de resultar molestas para el particular, al verse impedida su libertad para disponer de cualquiera de esos bienes, sujetos a las limitaciones legales en cuestión; sin embargo, en el caso que nos ocupa, lo único que tiene que hacer es pagar el monto de la prima correspondiente a la póliza de fianza que se le extienda por la Institución afianzadora para el efecto, lo cual es ínfima en relación con el monto total de los créditos exigidos.

1.- PLAZO PARA SU PRESENTACION.

El plazo legal para la presentación de la garantía del interés fiscal, se haya previsto en el primer párrafo el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra --

dice:

Artículo 144. "No se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales. Tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal hasta que venza el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación, o de quince días, tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al seguro social. Si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución."

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución requiere que sea solicitada por el interesado en obtenerla. La solicitud puede realizarse ante el Secretario General del Instituto o el Secretario del Consejo Consultivo que corresponda o ante las Autoridades Ejecutoras, debiendo acompañar copia del escrito con el cual se interpuso el recurso de inconstitucionalidad.

La oficina Ejecutora solicitará al interesado otorgue garantía suficiente que alcance a cubrir el crédito fiscal más sus accesorios legales, en alguna de las formas que para este efecto establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación. Dicha Dependencia al tener conocimiento de la garantía,

previa verificación de que ésta sea suficiente y esté legalmente reconocida, procederá a suspender de plano el procedimiento administrativo de ejecución.

C.- AUTORIDAD FACULTADA PARA CONOCER Y RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Inicialmente sólo conocía de esta instancia el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, y con motivo de la reforma que sufrió el Reglamento, también se pudo autorizar a los Consejos Consultivos Delegacionales a que tramitaran y resolvieran estos medios de defensa.

Con base en el artículo 258-B de la Ley del Seguro Social vigente a partir de 1985, los Consejos Consultivos Delegacionales serán los encargados de ventilar y resolver el Recurso de Inconformidad señalado en el artículo 274 de la Ley de la Materia, con lo que se busca regionalizar éste medio de defensa para evitar la centralización que existía cuando el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social era el único encargado de resolverlo.

D.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA ACTOS DEL TESORERO GENERAL DEL I.M.S.S.

Contra los actos que emita el Tesorero General del Instituto Mexicano del Seguro Social, procederá la interposición -- del recurso de inconformidad y el de revocación en su caso. Es importante hacer notar que la interposición de estos medios de

defensa de procedente, también contra los actos que emitan - -
otras autoridades del Instituto, tales como las Delegaciones -
y Subdelegaciones, sin embargo, trataremos de establecer una -
distinción entre unos y otros, tomando en consideración los --
agravios causados a los particulares.

Por lo que toca a la creación legal de la Tesorería General
del Instituto, se considera que rebasa a la Ley, toda vez_
que de acuerdo al régimen de Derecho consagrado por la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades
sólo pueden hacer lo que la Ley les permita, principio que
condensa las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagra
das en nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Ahora bien, en el caso del Instituto Mexicano del Seguro
Social, el cual tiene el carácter de un organismo fiscal autóno
mo, el principio invocado tiene plena eficacia conforme al -
contexto de los artículos 14, 16, 31 fracción IV y 73 fracción
XI de la Constitución Federal de donde se deriva como imperativ
o constitucional la necesidad de que los actos que vayan afect
ar la esfera jurídica de los particulares, provengan de una -
autoridad creada a través de una ley entendida tanto en su sent
tido formal y material en la cual además se consigne su atribuci
ción, no siendo factible el pretender que tales órganos a quien
es atribuible la emisión de actos de autoridad o actos --
tributarios encuentren su origen o creación en un mero acuerdo
o acto administrativo, que como en el caso de la Tesorería Ge-

neral del Instituto Mexicano del Seguro Social fué emitido por el Consejo Técnico del propio Instituto, que si bien es cierto constituye uno de los órganos superiores del citado Instituto conforme lo establece la Ley del Seguro Social, no por ello -- puede tener atribuciones para crear órganos con imperio.

Así las cosas, si la Tesorería General del Instituto -- Mexicano del Seguro Social no fué creada por el Congreso de la Unión ya que no existe precepto legal alguno en la Ley del Seguro Social que contemple su existencia sino que su creación -- se deriva del acuerdo No. 143/03 del 25 de enero de 1965 emitido por el Consejo Técnico, según se indica en el artículo 1o. fracción II del Reglamento por el que se determinan las Atribuciones de Diversas Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, es por lo que debe concluirse que es una autoridad inexistente y por lo tanto la atribución de facultades realizadas por el Ejecutivo Federal en el citado reglamento de 15 de abril de 1983, no puede tener trascendencia alguna, pues al ser inexistente jurídicamente para emitir actos de autoridad, no puede ejercer ninguna atribución.

Ampliando las consideraciones anteriores, debe destacarse que para que un particular se encuentre obligado a cumplir con un mandamiento de autoridad, dicho mandamiento debe encontrar su origen en una autoridad competente, y para que se dé la competencia es requisito sine-qua-non que la autoridad en cuestión haya sido creada por quien constitucionalmente tenga

facultades para ello, que en el caso Únicamente lo es el Poder Legislativo, no siendo susceptible de ser creado un Órgano por una autoridad diversa a la mencionada por lo que si la Tesorería General del Instituto Mexicano del Seguro Social no cumple con tales requisitos es indudable que constituye una autoridad inexistente y consecuentemente incompetente para realizar actos que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Lo conceptuado con anterioridad, constituye un agravio - en que se puede fundar una inconformidad, ya que resulta ilegal el fincamiento del cobro de cédulas de liquidación suscritas y emitidas por la Tesorería General del Instituto Mexicano del Seguro Social, en virtud de que se trata de un órgano de la Administración descentralizada, sin existencia jurídica para emitir actos de autoridad.

E.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA LOS ACTOS DE MOLESTIA EMITIDOS POR LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Con relación a estas autoridades, el particular podrá -- hacer valer como agravio a su persona el de la carencia de seguridad jurídica respecto a la autoridad que emita las cuotas obrero-patronales que pretenda cobrar el Instituto.

Ciertamente, el H. Consejo Técnico del Instituto en sesión celebrada el 27 de febrero de 1985 emitió el acuerdo número

ro 487/85 relativo a la determinación de la circunscripción territorial de cada una de las Subdelegaciones en las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual fue publicado en Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo del mismo año.

Este acuerdo tiende supuestamente a subsanar la violación que se cometía al artículo 38 fracción IV del Código Fiscal de la Federación y las deficiencias con las que venían actuando las Delegaciones del Valle de México y las Regionales y Estatales del multicitado Instituto, toda vez que los particulares siempre han carecido de seguridad jurídica respecto de que, la autoridad emisora del acto de molestia sea la competente para ejercerlo; así como para resolver los recursos de inconformidad ante ellas planteados, en razón de que desconoce cual es la delimitación geográfica en la que tendrán competencia, dándose en consecuencia la causal de anulación prevista en la fracción IV del artículo 238 del Ordenamiento Tributario.

El anterior razonamiento es a todas luces cierto, en virtud de que el particular siempre ha desconocido cuál es el ámbito territorial de competencia, tanto de las Delegaciones del Valle de México, como de las Regionales del Instituto, toda vez que en ningún Reglamento expedido por el Ejecutivo Federal ni de la Ley de la Materia, se contiene la delimitación de la competencia territorial de los Consejos Consultivos Delegacionales.

De esta manera observamos que las autoridades que se mencionan no contienen la estructura que pretendió darles el Titular del Ejecutivo Federal en el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales de fecha 26 de julio de 1967, en cuyo artículo 10. claramente estableció que, cuando el H. Consejo Técnico del I.M.S.S. determinara las Delegaciones respectivas tendría que señalar como requisito sine-qua-non, la jurisdicción de las mismas, requisito éste que, en ningún momento fué agotado, indicándose además que el acuerdo 1455/79 de fecha 14 de febrero de 1979, a pesar de que hace referencia a las características y delimitación geográfica, no tiene obligatoriedad, ya que jamás ha sido dado a conocer a los particulares a través de Diario Oficial de la Federación, pero aún cuando esto hubiere sucedido no tendría trascendencia legal alguna, puesto que sería un acuerdo meramente de carácter interno por haber sido creado y emitido exclusivamente por el H. Consejo Técnico y no por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, únicos facultados constitucionalmente para tal efecto, haciéndose notar en este sentido que tampoco se publicó cuando el Reglamento por el que se Determinan las Atribuciones de Diversas Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1983, toda vez que en el mismo únicamente se aludió al establecimiento, entre otras, de las Delegaciones del Valle de México y las Regionales y Estatales del Instituto, sin precisar la delimitación geográfica en la que tendrían competencia, pasando lo mismo con el Reglamento Interno de los Consejos Consultivos del -

Instituto expedido exclusivamente por el Consejo Técnico mediante acuerdo 1063/84, mismo que no ha sido publicado en Diario Oficial de la Federación, consecuentemente, los particulares no cuentan con la seguridad jurídica de la autoridad emisora del acto de molestia, ya sea que éste trate de fincamiento de cuotas obrero-patronales, capital constitutivo, reclasificación en el grado de riesgo y sustitución patronal, de donde se colige que las resoluciones que emitan de los recursos de inconformidad ante ellas planteados serán dictadas por Autoridad incompetente, no pudiendo el particular en estas condiciones señalar cual es la autoridad competente para conocer de su asunto, dado que; a lo imposible nadie esta obligado.

Los argumentos hasta aquí vertidos los pueden plantear válidamente los particulares en su recurso de inconformidad.

Al percatarse de esta gran deficiencia que el Instituto venfa arrastrando en sus actuaciones, pretendió subsanarlas -- supuestamente a través del acuerdo 487/85 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1985, mismo que resulta intrascendente por las siguientes consideraciones de derecho:

Es de señalarse que el mencionado acuerdo dictado por el H. Consejo Técnico en sesión del 27 de marzo de 1985, resulta carente de obligatoriedad, toda vez que, si bien es cierto fue publicado en Diario Oficial de la Federación, también lo

es que no puede surtir ningún efecto jurídico que lesione la esfera jurídica de derechos de los particulares, en virtud de que reviste características de un acuerdo de carácter meramente interno, dado que fué aprobado exclusivamente por el H. Consejo Técnico del Instituto, Autoridad que no tiene competencia para fijar a su arbitrio la delimitación geográfica en la que tendrán competencia las dependencias del Instituto a que el mismo se refiere, y mejor aún, a través de un simple acuerdo, ya que la competencia sólo puede ser determinada por el Congreso de la Unión por medio de una Ley, o bien el Ejecutivo Federal, a través de un Reglamento en los términos de la fracción I del artículo 89 de la Constitución, pensar de otra manera, sería tanto como romper con el principio de división de Poderes que impera en nuestro país.

Por último, los recursos de inconformidad que se planteen ante autoridad emisora del acto de molestia, serán plenamente válidos, sin que ello implique un consentimiento tácito de la actora en someterse por ese simple hecho a la jurisdicción de la autoridad que supuestamente es la competente para conocer y resolver el asunto, puesto que ésto sólo puede darse tratándose de las relaciones de orden privado que rigen a los particulares, pudiendo convenir entre ellos en someterse voluntariamente a determinada jurisdicción sin poder sostener lo mismo cuando se trata de las relaciones entre autoridades que actúan con imperio, como es el caso que nos ocupa, y los particulares, en virtud de que en estas condiciones, la competen

cia se vuelve en una cuestión de orden público, esto significa que, no se puede dejar al arbitrio de la autoridad su determinación, sino que debe de estar determinada expresamente por la Ley, no en un simple acuerdo de carácter interno en el que se fija al arbitrio del H. Consejo Técnico del Instituto, dicho de otra manera, si el afectado interpone el recurso de inconformidad en contra y ante la autoridad emisora del acto de molestia, es para ejercer el Derecho que le confiere la Ley de la Materia y no quedar en completo estado de indefensión a merced de la autoridad emisora concluyendo que el acuerdo en cuestión, no es otra cosa que un intento más del Instituto para subsanar las actuaciones de sus autoridades supuestamente competentes y que como es de observarse, sigue actuando al margen de la Ley, situación similar se presenta cuando el Instituto a través de su Consejo Técnico emite el Acuerdo 304/88 de fecha 11 de mayo de 1988 por el que se delimita la competencia territorial de la Delegación del Valle de México, cambiando la denominación de éstas por Delegaciones del D.F., estableciéndose 4 Delegaciones y 10 Subdelegaciones en sustitución de las Agencias Administrativas; así mismo se establecen oficinas para cobro.

Otros aspectos que se podrían atacar por vía del recurso de inconformidad son los relativos a las visitas domiciliarias ordenadas por éstas últimas Autoridades, es decir, por los Titulares de las Delegaciones del D.F., y las Estatales y Regionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya sea por --

vicios formales en las mismas infringiendo por ello lo dispuesto por el Artículo 16 Constitucional y las disposiciones reglamentarias aplicables, como lo son los Artículo del 38 al 46 -- del Código Fiscal de la Federación.

F.- RECURSO DE REVOCACION.

El artículo 26 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, prevé, durante el trámite de la inconformidad, es decir, contra las resoluciones del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de admisión del mencionado recurso y de las pruebas ofrecidas, la interposición del Recurso de Revocación, dentro de los tres días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo recurrido, y se decidirá de plano, es decir, sin substancia alguna. Esto significa que la resolución que se dicte se basará solamente en el análisis que se hagan de las constancias que obran en autos, sin que haya lugar a ofrecer pruebas o promover la práctica de otra diligencia; - la resolución que se dicta en este tipo de recurso será de estricto derecho, analizando si el desechamiento del recurso de inconformidad o la negativa a tener por ofrecidas las pruebas y a ordenar su desahogo se ajustaron a lo dispuesto en los artículos 12 y 13 del Reglamento o en su caso a otras disposiciones aplicables como lo son el Código Fiscal de la Federación - o la Ley Federal del Trabajo.

La idea de regular un medio por el que se pueden corregir las decisiones del Secretario del Consejo, al no admitir el recurso de inconformidad o bien al no admitir alguna probanza o hacerlo en otros términos a los propuestos por los recurrentes, responde a una necesidad práctica ya que evita por este medio que tales decisiones sean impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la promoción del juicio de nulidad correspondiente.

CONCLUSIONES

- 1.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, no sólo es un organismo descentralizado encargado de proporcionar el servicio de seguridad social, sino también es un organismo fiscal autónomo con las facultades de índole tributario, esencialmente para efectuar labores de verificación, inspección, señalamiento del hecho generador y determinación de adeudos, es decir, es un organismo con doble naturaleza jurídica.
- 2.- Las cuotas obrero patronales tienen el carácter de créditos fiscales por la clasificación que de ello hace la Ley del Seguro Social, dicha disposición tiene su fundamento jurídico en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que la obligación de los mexicanos es contribuir a los gastos públicos en la manera proporcional y equitativa que establezcan las Leyes.
- 3.- El hecho generador de las aportaciones al Seguro Social es la relación de trabajo.
- 4.- Cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social actúa como organismo fiscal autónomo, tiene el carácter de autoridad.

- 5.- Las actas de visita están apoyadas en hechos que les constan a los visitantes de manera indubitable y en tiempo -- presente, no pueden tener valor probatorio, porque constituyen opiniones que de ninguna manera producen efectos de resolución fiscal, por ello el particular tiene la oportunidad de impugnarla, cuando se le notifiquen las resoluciones que se deriven de ellas.

- 6.- La ejecución forzosa es la facultad que tiene la autoridad fiscal para requerir de pago a los contribuyentes morosos toda clase de créditos fiscales, en virtud de que estos no fueron cubiertos en tiempo y forma.

- 7.- Las aclaraciones en vía administrativa, ya sea tratándose de dictamen sobre la clasificación de grado de riesgo o de la determinación de cuotas obrero patronales, es una instancia meramente ociosa, ya que al ser optativa, la mayoría de los particulares acuden directamente al recurso de inconformidad para no alargar más el procedimiento administrativo y poder acudir lo antes posible a la jurisdicción de los Tribunales y obtener así un proceso justo e imparcial, ya que si la mayoría de las inconformidades son resueltas confirmando el agravio que el inconforme hace valer ante el Instituto, con un criterio totalmente parcial, dicha circunstancia se presenta con más frecuencia tratándose de una simple aclaración.

8.- No podemos negar la importancia y trascendencia que cumple el recurso administrativo en la esfera de los derechos del particular afectado como medio de defensa ante la propia Administración Pública, pero debido al sinnúmero de recursos administrativos que nuestra legislación reconoce y el trámite especial que cada uno de ellos requiere, resulta necesaria una revisión de la regulación de un recurso único, que se promueva ante la propia autoridad administrativa que emitió el acto, en donde se establezcan los requisitos de procedibilidad, su trámite y la resolución del mismo, lo cual permitiría que el recurso en cuestión, contenga desde su inicio una naturaleza técnica que permita al particular obtener una resolución favorable a sus intereses, porque de esta manera se lograría un sistema más sencillo que facilite su defensa.

9.- El Recurso de Inconformidad en materia de seguridad social debe ser optativo. Los recursos administrativos deben conservarse en los textos legales siempre y cuando sean optativos, pues de otra manera se violan las garantías de justicia, debido proceso legal, de audiencia y de igualdad -- ante la Ley que consagran los artículos 13, 14, 16 y 17 -- Constitucionales, dado que pensar de otra manera es cerrar la vía de acceso a la jurisdicción de los particulares, -- que tienen el derecho que conocen los preceptos citados a obtener la tutela efectiva e imparcial de los Tribunales -- en defensa de sus derechos legítimos para que de este modo

puedan acudir a los recursos administrativos cuando efectivamente consideren que la autoridad va a dictaminar con imparcialidad e independencia de criterio. Visto lo anterior, el recurso de inconformidad que se comenta constituye una instancia que necesariamente hay que agotar para llegar al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, debido a que como ocurre en todos los casos el Instituto Mexicano del Seguro Social confirma sosteniendo su decisión parcial a costa de repetir la misma ilegalidad al resolver este medio de defensa.

- 10.- La interposición del recurso de inconformidad, por sí sola no tiene efectos suspensivos, para que se suspenda la ejecución del cobro del crédito, es indispensable que el infractor garantice el interés fiscal.
- 11.- Si de los artículos 2º y 4º del Código Fiscal de la Federación se desprende que las aportaciones de seguridad social son créditos fiscales, es lógico suponer que para garantizar el interés fiscal de estos créditos debe contarse con el plazo que establece la Ley de la materia para la interposición del recurso de inconformidad que es de 37 días, tratándose de cuotas obrero patronales y ello para ajustar el artículo 144 del Código Tributario en materia de créditos fiscales estableciendo que no se ejecutará el acto que las determine hasta que venza el plazo de 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación; qui--

tando la restricción de tan sólo 15 días, tratándose de la determinación de cuotas obrero patronales, pues de otra manera se hace patente la desigualdad procesal, siendo correcto el término de 15 días en el caso de capitales constitutivos ya que por disposición legal el recurso de inconformidad tratándose de este rubro deberá ser interpuesto dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación.

12.- En efecto ni en la Ley del Seguro Social, ni en ninguna -- disposición reglamentaria se contiene la delimitación de -- la competencia territorial de las delegaciones estatales y regionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, la de terminación de referencia sólo se ha hecho a través de - - acuerdos del H. Consejo Técnico del Instituto que de ningu na manera pueden afectar la esfera jurídica de los particul ares, toda vez que en estricto sentido se tratan de acuer dos de carácter meramente internos, dado que dicha delimit ación sólo puede ser fijada por el poder legislativo o -- bien por el ejecutivo federal en uso de la facultad reglam entaria que le confiere el artículo 89, fracción I de la C onstitución.

13.- Cualquier autoridad creada por el Consejo Técnico del Inst ituto Mexicano del Seguro Social a través de sus acuerdos debe entenderse como autoridad de facto, toda vez que se - tratan de acuerdos de carácter meramente interno que por -

su naturaleza no pueden trascender a la esfera jurídica -
de los particulares.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. PORRUA, 4a. ED. MEXICO 1981.
- 2.- ARCE CANO, GUSTAVO, DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL, ED. PORRUA, MEXICO 1972.
- 3.- ARMIENTA CALDERON GONZALO, EL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO, TEXTOS UNIVERSITARIOS, S.A. MEXICO 1977.
- 4.- BIELSA RAFAEL, PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDICIONES DE PALMA, BUENOS AIRES 1966.
- 5.- BURGOA IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO, ED. PORRUA, S.A. - - MEXICO 1972.
- 6.- CARRILLO FLORES ANTONIO, LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO, ED. PORRUA, S.A. MEXICO 1939.
- 7.- DE LA CUEVA MARIO, DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. ED. PORRUA, 5a. ED., MEXICO 1963.
- 8.- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, DERECHO FINANCIERO, ED. - - PORRUA, 7a. ED., MEXICO 1976.
- 9.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO, PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, ED. PAC. MEXICO.
- 10.- DIEZ MANUEL MARIA, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PLUS ULTRA, BUENOS AIRES 1963.

- 11.- DROMI R. JOSE, ACTO ADMINISTRATIVO, EJECUCION, SUSPENSION Y RECURSOS, EDICIONES MACCHI, BUENOS AIRES, 1973.
- 12.- ESCOLA HECTOR JORGE. TRATADO TEORICO PRACTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, EDICIONES DE PALMA. BUENOS AIRES, 1967.
- 13.- ESCOLA HECTOR JORGE, TRATADO GENERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, EDICIONES DE PALMA, BUENOS AIRES, 1973.
- 14.- FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. PORRUA, 10a. ED., MEXICO, 1968.
- 15.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO, EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD INTEGRAL, MEXICO 1973, IMPRENTA UNIVERSITARIA.
- 16.- GONZALEZ PEREZ JESUS, LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, MADRID 1963.
- 17.- MARGAIN MANATON, EMILIO, EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO, EDITORIAL JUS. 1985.
- 18.- MORENO PADILLA JAVIER, IMPLICACIONES TRIBUTARIAS DE LAS APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 1ra. ED. COLECCION DE ESTUDIOS DE LA FEDERACION VOLUMEN IV.
- 19.- MORENO PADILLA JAVIER, LEY DEL SEGURO SOCIAL ANOTADA Y COMENTADA, ED. TRILLAS, DECIMONOVENA ED. MEXICO 1993.
- 20.- MORENO PADILLA JAVIER, REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ED. THEMIS, 1a ED. MEXICO 1991, PAG. 162.
- 21.- NAVA NEGRETE, ALFONSO. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, ED. PORRUA, MEXICO 1959.

- 22.- PEREZ DE LEON, ENRIQUE, NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, ED. PORRUA, 7ma. ED.
- 23.- SERRA ROJAS ANDRES, DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. PORRUA, - 2a. ED. MEXICO 1961; y 5a. ED. TOMOS I y II MEXICO 1972.

L E G I S L A C I O N

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- 3.- LEY DEL SEGURO SOCIAL.
- 4.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- 5.- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
- 6.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- 7.- CODIGO CIVIL.
- 8.- REGLAMENTO DE ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.
- 9.- REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL --
SEGURO SOCIAL.
- 10.- REGLAMENTO DE CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION --
DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO.
- 11.- REGLAMENTO POR EL QUE SE DETERMINAN LAS ATRIBUCIONES DE --
DIVERSAS DEPENDENCIAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO --
SOCIAL.
- 12.- REGLAMENTO DE DELEGACIONES REGIONALES Y ESTATALES DEL INS-
TITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
- 13.- DECRETO EXPEDIDO EL 4 DE NOVIEMBRE DE 1944, PUBLICADO EN -
EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 24 DEL MISMO MES Y -
AÑO, QUE REFORMA LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

OTRAS PUBLICACIONES

- 1.- APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1975.- JURISPRUDENCIA DEL PLENO 1 PRIMERA PARTE.
- 2.- COMPILACION DE JURISPRUDENCIA DE LA H. SUPREMA CORTE DE -- JUSTICIA DE LA NACION, 1917-1975, VOL. 3, PARTE II SEGUNDA SALA.
- 3.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO ANTECEDENTES Y LEGISLACION. TOMO II MEXICO 1971. - EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY ORIGINAL DEL SEGURO SOCIAL.
- 4.- INFORME DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION 1973. SEGUNDA SALA.
- 5.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 1937-1991.
- 6.- DIVERSOS ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.