

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

00718
12
20)

LA CUOTA OBRERO PATRONAL-APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO PRESENTA:
LIC. ESTHER DIANA ORTEGA CABRERA.

DIRECTOR: DOCTOR. RAMON REYES VERA.

MÉXICO., CIUDAD UNIVERSITARIA. 1994.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

v. 1

1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE, EN ESPECIAL.
A MI FAMILIA, POR QUIEN
ME SUPERO CONSTANTEMENTE.
A MIS AMIGOS POR SU
APOYO.

A MI MAESTRO Y DIRECTOR DE
TESIS DR. RAMÓN, REYES VERA.
DE QUIEN TANTO HE APRENDIDO.

AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO
SOCIAL. POR EL APOYO BRINDADO AL
OTORGARME UNA BECA. Y POR TODO LO
QUE APRENDI DE SEGURIDAD SOCIAL
EN ESA NOBLE INSTITUCIÓN.

I N D I C E

PÁG.

INDICE.....	1
DEDICATORIA.....	2
PRÓLOGO.....	3

C A P I T U L O I .

1. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	6
1.1. MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.....	16
1.2. QUÉ ES LA SEGURIDAD SOCIAL.....	22
1.3. LA SEGURIDAD SOCIAL, EL ESTADO Y EL CAPITALISMO.....	30
1.4. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA PLANEACIÓN NACIONAL.....	41
1.5. ASPECTO FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.....	52
1.6. LA POLÍTICA Y EQUILIBRIO FINANCIERO DEL SEGURO SOCIAL.....	67
1.7. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO.....	73
1.8. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO Y LA CUOTA OBRERO PATRONAL COMO PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO.....	84
1.9. SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR).....	93
1.10. SISTEMA COMPARATIVO DE RECAUDACIÓN DE CUOTA OBRERO PATRO- NALES EN PAÍSES COMO SON: FRANCIA, ARGENTINA Y CHILE.....	100
a) FRANCIA.....	103
b) ARGENTINA.....	117
c) CHILE.....	121

C A P I T U L O II

II. LA TRIBUTACIÓN.....	172
2.1. EL SISTEMA TRIBUTARIO -ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	173
2.2. PRINCIPIOS DE LA TRIBUTACIÓN Y SU APLICACIÓN EN LA CON- TRIBUTACIÓN Y EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.....	194

2.3.	EL IMPUESTO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.....	206
	A) LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA.....	210
	B) LA DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO.....	222
	C) NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.....	226

C A P I T U L O I I I

III.	LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. SU NATURALEZA JURÍDICA.....	233
3.1	LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.....	257
	1) FACULTADES TRIBUTARIAS.....	282
	2) LA FORMACIÓN DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.....	305
3.2.	EL PROCEDIMIENTO DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.....	318
	A) DETERMINACIÓN DEL CRÉDITO FISCAL.....	318
	B) DETERMINACIÓN DE BASES PARA SU LIQUIDACIÓN.....	324
	C) FIJACIÓN DEL CRÉDITO FISCAL EN CANTIDAD LÍQUIDA.....	327
	D) COBRO.....	331
	E) PERCEPCIÓN.....	333

C A P I T U L O I V

IV.	LA CUOTA OBRERO PATRONAL-SU ESTRUCTURA COMO CRÉDITO FISCAL.....	337
4.1.	NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA Y EL CRÉDITO FISCAL EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.....	339
4.2.	MOMENTO EN QUE NACE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.....	343
4.3.	MOMENTO DE EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA EN EL COBRO DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.....	345

C A P I T U L O V .

PÁG.

V.	ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.....	353
5.1.	SU CONSTITUCIONALIDAD, LEGALIDAD, MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACION.....	355
5.2.	CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA EMISIÓN.....	359
	A) EMISIÓN BIMESTRAL ANTICIPADA.....	361
	B) ENTERO PROVISIONAL.....	362
	C) DIFERENCIAS.....	364
	D) EMISIÓN POR AUDITORÍA.....	364
	E) CAPITALES CONSTITUTIVOS.....	371
	F) RECARGOS MORATORIOS.....	380
	G) INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN.....	382
	H) SISTEMA DE EXCEPCIÓN.....	390

C A P I T U L O V I .

VI.	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, SU NATURALEZA Y FINALIDAD.....	401
6.1.	SU CONSTITUCIONALIDAD.....	409
6.2.	EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	415
6.3.	ANÁLISIS JURÍDICO DE LA ATRIBUCIONES QUE CONFIERE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN A LAS AUTORIDADES HACENDARIAS - EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.....	423
6.4.	ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.....	427
	A) REQUERIMIENTO.....	429
	B) EMBARGO.....	430
	C) INTERVENCIÓN.....	439
	D) REMATES.....	444
6.5.	ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.....	453

C A P I T U L O VII.

	PÁG.
VII. MEDIOS DE DEFENSA.....	460
7.1. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.....	476
1) EN CONTRA DE LA NOTIFICACIÓN Y COBRO DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.....	485
2) DICTAMEN DEL GRADO DE RIESGO DE TRABAJO.....	492
3) DICTAMEN DE SUSTITUCIÓN PATRONAL.....	497
4) DICTAMEN DE PENSIONES.....	500
7.2. EL RECURSO DE OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.....	508
7.3. EL RECURSO DE REVOCACIÓN Y JUICIO FISCAL.....	521
7.4. EL JUICIO DE NULIDAD.....	523
7.5. EL AMPARO.....	549
7.6. PRINCIPALES JURISPRUDENCIAS EN MATERIA FISCAL EN RAZÓN AL COBRO DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.....	586

C A P I T U L O VIII.

VIII. LA GARANTÍA DEL INTERÉS FISCAL.....	600
8.1. SUSPENSIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO Y MEDIOS DE DEFENSA INTERPUESTOS.....	612

C A P I T U L O IX.

IX. LA POLÍTICA FISCAL Y ECONOMÍA DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL Y SU REPERCUSIÓN EN LAS EMPRESAS.....	627
9.1. LA NATURALEZA POLÍTICA FISCAL.....	636
9.2. LA NATURALEZA FINANCIERA.....	656
9.3. LA NATURALEZA SOCIAL.....	678
9.4. LA PRESIÓN FISCAL Y EVASIÓN FISCAL.....	685
1) CAUSAS EFECTOS Y TELEOLOGÍA EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.....	710
ANEXOS.....	726
BIBLIOGRAFIA.....	773

P R Ó L O G O .

El 19 de enero de 1943, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social. A la fecha el IMSS lleva cincuenta años impartiendo seguridad social en el país. Cincuenta años de presencia en la vida política, social y económica de una nación parecen sencillos. Sin embargo, el Instituto ha tenido que afrontar una serie de situaciones que involucran a este organismo descentralizado en aspectos políticos y sociales de gran importancia.

El IMSS, tiene cincuenta años de impartir seguridad social a sus agremiados y derechohabientes, así como a marginados sociales en apoyo a su principio de solidaridad social.

La forma en que se estructuró la organización del IMSS, su sistema jurídico y actuarial han permitido que esta Institución sobreviva, aún a pesar de la presión política del sector privado y a la crisis económica que vive el país.

Una de las figuras básicas que alimenta y sostiene en su mayor parte, las finanzas del Instituto lo constituye la Cuota Obrero Patronal una de las principales fuentes de financiamiento de este organismo.

De ahí el interés de esta investigación, que gira en base al nacimiento, formación, percepción y cobro de la Cuota Obrero Patronal, y por supuesto, la repercusión política, social, económica y psicológica que se tiene de esta contribución.

Esta obra cuenta con nueve capítulos. En el primer capítulo se analizan los orígenes de la seguridad social y su nacimiento en México. En el segundo capítulo investigamos los principios de la tributación, antecedentes históricos y el aspecto fiscal de la contribución de seguridad social. En el capítulo III, desarrollamos el estudio de la determinación, fijación, percepción y cobro de la Cuota Obrero Patronal. En el capítulo IV, observamos a la Cuota Obrero Patronal en su estructura, formación, nacimiento y exigibilidad de cobro como contribución de seguridad social. En el capítulo V, se analizan los aspectos constitucionales de la Cuota Obrero Patronal, su fundamento y motivación. Los conceptos de su emisión. En el capítulo VI, se estudia el procedimiento administrativo de ejecución. En los capítulos VII y VIII, tratamos la constitución de la garantía del interés fiscal y los medios de defensa del contribuyente para combatir la cuota obrero patronal. Finalmente, en el capítulo IX, está enfocado al aspecto financiero, social, político y económico de la cuota obrero patronal. Y la presión, evasión fiscal y su repercusión en los ciclos económicos del país.

En México, la cobertura por seguridad social no es la deseada, además de que existe desigualdad en las prestaciones y los rangos de servicios de salud otorgados a los derechohabientes y a los asegurados. El presupuesto de egresos destinados anualmente a la salud debe aumentar como una demanda social y política del pueblo al Estado, de tal suerte que el Estado debe incrementar su aportación, en el presupuesto anual, sobre todo en el sector salud; ya que donde hay desnutridos y enfermos hay improductividad e injusticia. La Seguridad Social tiene un costo, pero es justificable por la estabilidad social, política y económica del país.

C A P I T U L O I

- I.- DESARROLLO HISTORICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**
- I.1 MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.**
- I.2 QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL.**
- I.3 LA SEGURIDAD SOCIAL,EL ESTADO Y EL CAPITALISMO.**
- I.4 LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA PLANEACION NACIONAL.**
- I.5 ASPECTO FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.**
- I.6 LA POLITICA Y EQUILIBRIO FINANCIERO DEL SEGURO SOCIAL.**
- I.7 METODOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO.**
- I.8 LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO Y LA CUOTA OBRERO PATRONAL
COMO PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO.**
- I.9 SISTEMA DE AHORRO-PARA EL RETIRO.(SAR)**
- I.10 SISTEMA COMPARATIVO DE RECAUDACION DE CUOTAS OBRERO PATRONALES
EN PAISES COMO SON:**
 - FRANCIA**
 - ARGENTINA,Y**
 - CHILE.**

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

I. DESARROLLO HISTORICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En el proceso evolutivo del hombre, éste ha buscado al convivir en sociedad, la seguridad y bienestar que se traduce y reconoce -- como un derecho de todo ser humano. Sin embargo, la desigualdad, -- injusticia y la desproporción de la distribución de la riqueza ha originado revoluciones y cambios en el transcurso de la historia. Así, en el aspecto histórico de la seguridad social existieron -- factores importantes como son: la inseguridad y la desigualdad -- económica en que se vivía, y el deseo de bienestar general y tendencia de protección por medio de una justicia social.

Pero es en el siglo XIX cuando se intensifica el deseo humano por una mejor forma de vida y justicia social.

Durante la revolución industrial se suscitan luchas en contra de la prohibición y represión a las coaliciones obreras, así como a las manifestaciones de descontento y petición de cambio. (El paso de una exigencia de un Estado liberalista a uno benefactor e intervencionista) en contra de un sistema que permitía el régimen burgués y capitalista explotador, que utilizaba la mano de obra barata de mujeres y niños, jornadas excesivas de trabajo, inseguridad, -- condiciones y medios laborales inadecuados insalubres y en general una explotación del sistema capitalista al trabajador. Así se gesta la lucha y descontento de los grupos obreros dentro de las sociedades industriales encauzada hacia la obtención del bienestar general por vía de la justicia social, lucha que desencadena una reacción en el capitalismo y se implantan leyes de protección como es el caso de Alemania donde primero se establecen los seguros para proteger a los trabajadores.

En la Primera Guerra Mundial y la depresión económica que la siguió, se demostró que el ser humano tiene derecho a un trato digno y derecho a la salud, concepto que se refuerza al finalizar la Segunda Guerra Mundial en el que la humanidad está sentida y se busca su protección (1). De ahí surgen principios universales como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada por las Naciones Unidas y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre signada por los países del Continente Americano. Así, en el siglo XX, las naciones del mundo desarrollan sistemas de seguridad social.

Los mismos seguros que implantó el Estado en forma oficial surgen en Alemania a propuesta del Canciller Otto Von Bismarck, quien propuso en 1880 al parlamento alemán un proyecto de ley para hacer obligatorio el seguro médico a todos los trabajadores con bajos salarios, a partir de un fondo nacional. La Ley entró en vigor en 1883, y establecía que todos los trabajadores que tuvieran un salario por debajo de cierto nivel, estaban obligados a pertenecer a un "fondo de seguro de enfermedad", este seguro incluía las ramas de vejez, enfermedad, accidentes e incapacidad; y estaba financiado por los patrones y empleados.

(1) Señala Morones Prieto, que "Al término de la Primera Guerra Mundial al iniciarse la era de las grandes revoluciones de este Siglo, resultaba evidente que los incipientes mecanismos de protección puestos en práctica por algunas naciones habían fracasado en su propósito inicial: ser un recurso político para evitar las convulsiones sociales. Se reconoce entonces que la dignidad de todos los hombres y su participación en los frutos de la riqueza que ellos mismos han contribuido a forjar, deriva de un principio esencial de solidaridad humana". MORONES PRIETO, IGNACIO. - "TESIS MEXICANA DE SEGURIDAD SOCIAL". - Centro de Documentación del IMSS. 1970. págs. 9 y 10.

Véase también "STATECRAFT, POLITICA Y CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL" de JAMES, M. MALLORY, " La Primera Guerra Mundial desempeñó un papel importante en la difusión del Seguro Social como el primer acercamiento al capitalismo de administración estatal, así como la Segunda Guerra Mundial fue fundamental para el surgimiento del Estado benefactor". pág. 33. Compilador. - CARMELO, MESA-LAGO, - "LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ATENCION A LA SALUD". México. 1986. Ter. - edic. Edit. Fondo de Cultura Económica.

Bismarck decía: "el que tiene una pensión de vejez está mucho más contento y es más fácil de tratar" y añadía, " aunque no precise mucho dinero para conseguir la tranquilidad de los desheredados no será nunca demasiado cara pues ello evitará una revolución que consumiría cantidades muy superiores". (2)

La Seguridad Social para los trabajadores significó un triunfo para el sistema capitalista representado por Bismarck en Alemania. Posteriormente será imitado por países como Austria, Hungría-1887 y 1894 respectivamente, Francia, Italia y Dinamarca 1898, España, Países Bajos 1900, Suecia 1901, Bélgica y Rusia 1903.(3). El Seguro Social surgió claramente en la América Latina como parte de un proceso centrado en el Estado de incorporación controlada de grupos emergentes a la economía política siendo tres países: Chile, Argentina y Uruguay los primeros seguros sociales controlados por el Estado. La Unión Soviética -- que tenía un seguro para los trabajadores industriales, amplió la cobertura a todas las personas empleadas en la Ciudad y a sus familiares. Las contribuciones corrían a cuenta de las empresas. En el Japón se implantó el seguro en 1922 en Chile en 1924, y en 1928, en Francia que fue el último de los países de Europa en desarrollar el sistema nacional de seguridad social sancionado por la Ley. Cabe aclarar que Francia había instituido la asistencia médica gratuita en 1893, la asistencia a los ancianos enfermos e incurables en 1905, ayuda familiar en 1913. El seguro francés tiene la peculiaridad de que los pacientes pagan directamente la cuota y solicitan el reembolso en el fondo de enfermedad correspondiente. En 1946, Inglaterra establece bases para la creación de un Sistema Nacional de Salud. Todos los residentes en Gran Bretaña fueron cubiertos por un

(2) MORONES PRIETO, IGNACIO, - TESIS MEXICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.-Centro de Documentación del IMSS. 1970. pág. 8.

(3) Véase Histoire de L'impôt. Livre II. GABRIEL, ARDANT. Librairie. Fayard, 1972. pags. 376 y 377. El autor señala datos importantes de los seguros por ramas que surgieron en los países Europeos; cita que: "La asistencia, financiada por el impuesto, - constituye además una modalidad de la acción fiscal". Fuente de las fechas del mismo autor.

seguro cuyo financiamiento fue absorbido por el tesoro público, modelo plan Beveridge, que fue imitado por el resto del mundo con algunas variables. El Plan de Seguridad comprende tres partes. En primer lugar, un sistema general de seguros sociales en prestaciones en dinero. En segundo lugar, un sistema general de subsidios infantiles, tanto cuando el padre gana dinero como cuando no lo gana. Finalmente, un plan general de cuidados médicos de todas clases para todo el mundo".(4)

Los antecedentes de la Seguridad Social en América Latina, los encontramos en el idealismo de Simón Bolívar que en 1819, "en un discurso pronunciado en la Angostura hizo un pronóstico filosófico que 136 años después llegó a constituir una novedosa verdad reconocida por todas las naciones. "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de estabilidad política". (5)

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Ignacio, Morones Prieto, cita que la Seguridad Social "es fruto de la Revolución Mexicana y al afirmarlo estamos reconociendo un hecho histórico de múltiples significaciones. No aseveramos, de manera alguna, que la idea original de los Seguros Sociales haya sido concebida dentro de nuestras fronteras ni por mexicanos pero sí podemos decir que nuestra institución no surgió, como en otros países, para disminuir el empuje de una demanda diferida de justicia so-

(4) BEVERIDGE, WILLIAM, SIR., - LAS BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL - TRAD. - TEODORO, - ORTIZ, México. 1946. Edit. Fondo de Cultura Económica, pág. 65.

(5) GARCIA CRUZ, MIGUEL, - LA SEGURIDAD SOCIAL. - Edit. Gráfica Panamericana de S. de R. L. México. 1956. pág. 60.

cial o bien para fortalecer al trabajador a fin de hacerlo un instrumento más sólido y más durable de explotación. En México fue la consecuencia y en cierto modo, la culminación de una Revolución Social". (6)

En México, antes de la Revolución de 1910, no existió más signo de protección al trabajador que dos leyes locales. Una de 1904, el gobernador del Estado de México emitió un decreto que constituyó un importante precedente; se reconoce la existencia de los accidentes de trabajo, una ley similar a la expedida dos años antes en el Estado de México en la cual se demanda la protección médica del trabajador. La otra de 1906, llamada de Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León, se reconoce el accidente de trabajo y la responsabilidad patronal de la indemnización por el mismo. "El primero de julio de 1906, los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, hicieron de esa inquietud una posición política, y en su Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, exigieron que los centros laborales fueran salubres y menos peligrosos para la vida de los trabajadores". (Rev. Solidaridad. No. 1, México, 1983, Agosto pág. 45). (7)

Otros antecedentes se encuentran en la legislación laboral que se inicia en la contratación de los servicios de las compañías de seguros privados para asegurar a sus trabajadores.

"En nuestro país, el Seguro Social parte de tres antecedentes:

a).-La legislación laboral que se inicia por la contratación de los ser-

(6) MORONES PRIETO, IGNACIO, - Ob.cit. pág. 28.

(7) "Así pues, obreros, es necesario que os déis cuenta de que tenéis más derechos que los que otorga la Constitución política de 1857, y, sobre todo, convenceros de que, por el solo hecho de vivir y formar parte de la humanidad, tenéis el inalienable derecho a la felicidad...". RICARDO FLORES MAGÓN, et al. REGENERACION. 1900, 1918. Edit. SEP. LECTURAS 88 MEXICANAS, Méx. 1986. pág. 232. Los hermanos Flores Magón impulsaron con sus ideas, el derecho del obrero.

vicios de las compañías de seguros privadas para asegurar a sus trabajadores, como el Código del Trabajo de Puebla de 1921; el Código Laboral de Campeche de 1924; las modificaciones al artículo 123 constitucional de 1929.

b).- La legislación laboral que recomienda la constitución de sociedades mutualistas de trabajadores como la Ley Laboral de Aguascalientes de 1928; el Seguro del Maestro de 1928 y la Ley de Trabajo del D.F. de 1919, etc.

c).- La legislación laboral que prevé el seguro obrero obligatorio mediante la constitución de un organismo público autónomo, tal como aparece en el proyecto de Ley de Trabajo y Previsión Social de 1934; Ley del Seguro Social de 1932, la Ley de Seguros Sociales de 1938, que creaba el Instituto Nacional del Seguro Social, y que al final fue aprobado en 1944. (8)

México tiene grandes pensadores que buscaron el beneficio para todos los mexicanos, pero uno de nuestros máximos exponentes en cuanto a su idealismo revolucionario lo encontramos en José María Morelos y Pavón, que en los Sentimientos de la Nación o veintitrés puntos dados para la Constitución Mexicana de 1814, "en el artículo 5o. habla de que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo ... En el artículo 12, Morelos dice: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto". (9)

En el discurso pronunciado en Hermosillo, Sonora el 24 de Septiembre de 1913

(8) ARCE CANO, GUSTAVO.- LOS SEGUROS SOCIALES EN MEXICO.- Edit, Botas, México, 1944. pp. 22-24.

(9) GARCIA GARCIA, FERNANDO, A.- FUNDAMENTOS ETICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.- Edit. Talleres Linotipográficos Unión. México. 1977. segunda edición. pág. 95.

por Venustiano Carranza, revela concepciones sociales y doctrinales de la Revolución. "Sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que participar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opongan-se las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas".(10)

Venustiano Carranza, quien apoyó decididamente en la Constitución de 1917 el establecimiento de "cajas de seguridad", emitió en el mes de enero de 1915 el Proyecto de Ley de Accidentes, donde se habla de cuatro tipos de accidentes:

- 1) Los que imposibilitan temporalmente el trabajo del obrero;
- 2) Los que incapacitan "perpetuamente";
- 3) Los que inhabilitan al accidentado para la realización de todo tipo de actividades, y
- 4) Los que causan la muerte.

En todos estos casos el que cubría los gastos de incapacidad correspondía al patrón. También en ese año, Carranza expidió la Ley Reguladora del Contrato de Trabajo, que establecía obligación a los patrones para mantener seguridad e higiene en el trabajo. En 1915, en el Estado de Yucatán a iniciativa del General Salvador Alvarado, se promulgó la Ley de Trabajo que es considerada como pionera de la Seguridad Social y estableció una asociación mutualista en la que se aseguraba a los obreros contra los riesgos de vejez y muerte.

En el año de 1916 el Congreso Constituyente aprobaba la fracción XXIX del artículo 123 de nuestra Carta Magna que establecía como utilidad social la creación de cajas de seguridad popular.

En 1938 el Congreso de la Unión expidió un decreto que señaló un término de 8 meses para la expedición de la Ley del Seguro Social; sin embargo,

(10) SANCHEZ VARGAS, GUSTAVO, - ORIGEN Y EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO. - Edic. UNAM. Méx. 1963. pág. 20.

debido a problemas de orden económico, político y social no se llevaron a cabo. Fué durante los gobiernos de los presidentes General, Alvaro Obregón y General, Plutarco Elías Calles, se realizaron estudios de iniciativa de Ley del Seguro Social. Así, el 10 de diciembre de 1942, el General, Manuel Avila Camacho, firmó la iniciativa de Ley. "Durante su mandato este compromiso quedó saldado con la promulgación de la Ley del Seguro Social el 19 de enero de 1943." (II).

La Ley del Seguro Social en su nacimiento en México, tuvo oposiciones de índole político y económico sobre todo porque se dañaban intereses particulares, lo cual generó campañas de desprestigio y obstrucción a su operación.

Importante es resaltar el comentario del presidente de la comisión que formuló el proyecto de Ley del Seguro Social y segundo Director General del IMSS, El Licenciado García Tellez se dedicó a organizar el proyecto y aprovechó la experiencia de calificados extranjeros y nacionales; éstos últimos, quienes tuvieron intervención en los proyectos de la Ley de 1938; y funcionarios de Seguridad Social de los Países Bajos invadidos por la guerra, expertos en actuaría social que llegaron a nuestro país. (Albert Stein, Carlos Tixier y Emilio Schoenbaum). - Se enfrentaron intereses particulares que se opusieron a la instalación de la seguridad social en México. La negativa de los empresarios a un nuevo impuesto, la desconfianza de la clase trabajadora, el rechazo médico a este sistema de asistencia, el sabotaje y el asalto a las clínicas; afrontó el boicot de la industria farmacéutica, la resistencia de las clínicas patronales, defraudadoras de impuestos, incluso algunos funcionarios federales cuestionaron la situación financiera de la naciente institución. García Tellez señaló que su máxima prueba

(II) MORONES PRIETO, IGNACIO. Ob.cit. pág. 25.

fué una manifestación contra el Seguro Social; cita que: "La cola de la manifestación estaba en el Caballito y ya se había llenado el Zócalo, quemaron coches, agredieron gente, lanzaron vehículos contra la puerta Mariana". -añade que: "Como en el caso de las enfermedades-prosiguió-, hay veces que la temperatura llega a tal grado que uno se muere o se salva. En 1945 hizo crisis el problema pero se afianzó el Seguro Social". (12).

La Institución de la Seguridad Social en México se proclama en la Constitución mexicana de 1917, originalmente un seguro social voluntario. "En 1919 fue modificado el texto constitucional, considerando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social de observancia general para toda la república. Después de varias reformas a aquélla, el 12 de marzo de 1973 se publicó una nueva Ley del Seguro Social. En la exposición de motivos del nuevo ordenamiento se reconoce que aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección al trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad. Acorde con este criterio, el legislador prefirió hablar de "seguridad social" definiendo así lo que la Ley de 1943, comprendía como "régimen del seguro obligatorio". De esta manera la ley reconoce que el Seguro Social es el instrumento básico, que no el único de la seguridad social, cuya realización está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados". (13).

(12) GARCIA TELLEZ, IGNACIO. ARTICULO. -ESTABILIDAD SOLO SIN MINORIAS PRIVILEGIADAS. -Entrevista por OCTAVIO CAMPOS. -Revista Solidaria No. I. México. 1983. Agosto. Edit. IMSS. pág. 5.

(13) CARRILLO PRIETO, IGNACIO. -DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Edit. -UNAM. México. 1991. págs. 40 y 41.

R E S U M E N

La noción de seguridad social aparece tardíamente, y se refuerza durante la primera y segunda Guerra Mundial. La enfermedad, la vejez, la invalidez, el desempleo y los accidentes de trabajo acrecentan el problema social. El estado capitalista conciente de la crisis, interviene estableciendo los seguros sociales, y protegiendo a la clase trabajadora. Así surgieron los primeros seguros en Alemania bajo el gobierno de Otto Von Bismarck; y posteriormente se extendieron a todo el mundo. El mejor sistema de seguridad social surge en Inglaterra con el Plan Beveridge, que se pronuncia por un derecho absoluto a la salud.

Etimológicamente, el adjetivo "social" implica todo aquello que trata de la vida de una sociedad.

¿Por qué nace la seguridad social? Considero dos enfoques, el primero jurídico-social, declarando que es un derecho de todo ser humano. La Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 habla del "derecho a la salud". El segundo, es enfocando a la seguridad social como el nacimiento de una lucha de clases entre ellas la proletaria o trabajadora que representa la clase productiva del capitalismo.

Para los trabajadores es la lucha por obtener una vida digna y protegida. La Seguridad Social a lo largo de su evolución ha luchado por una extensión a toda la población de un país, sin que exista desigualdad en la protección. Desafortunadamente, el avance es lento, sobre todo en los países en desarrollo (Agricultores, Marginados, Desempleados, etc.). "La Seguridad Social" es un derecho y debe extenderse a todos.

I.I. MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

La Seguridad Social en México constituyó un logro de los principios ideológicos de los Constituyentes de 1917, que establecieron en la fracción XXIX del artículo 123 que: "Se considera de utilidad social; el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular". Esta disposición se reformó en 1929 por iniciativa del presidente Emilio Portes Gil, y el Congreso de la Unión consideró y aprobó quedando de la siguiente manera: "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 otras con fines análogos". Preceptos jurídicos que dan nacimiento a la Seguridad Social en México.

"Los regímenes de seguridad social se fundamentan en bases filosóficas, sociales y políticas de valor universal, en cálculos matemáticos y actuariales, en compromisos derivados de resoluciones internacionales. Pero también, es cierto que las necesidades de cada una de las colectividades nacionales son las que han venido configurando prestaciones en especie o en dinero y servicios sociales específicos a las necesidades de la población de un país; que definen y caracterizan los distintos sistemas de seguridad social. De ahí que el régimen de seguridad social mexicano tenga características propias que lo diferencian de los de otros países y metas diversas que alcanzan en bien de la comunidad nacional". (14)

(14) COQUET, BENITO. - LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO. - Edit. IMSS. MEX. 1964. pág. 15.

Los principios ideológicos y jurídicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley del Seguro Social, ambas coordinan con la declaración de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que en el preámbulo dice: "Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros..." Así observamos que en los artículos 22 y 25 de la Declaración de los Derechos Humanos señala: Artículo -22. -Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25.1.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2.- La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social". (15)

Por su parte, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre efectuada en Bogotá, Colombia. La IX Conferencia Internacional Americana

(15) EL SEGURO SOCIAL.- Antecedentes y Legislación, Convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Conclusiones en Materia Internacional. T. III. Edit. IMSS. págs. 912, y 913.

celebrada del 30 de abril al 2 de mayo de 1948. Declara en los artículos VI, VII y XI. El artículo VI.-Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella.

Art.VII.Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondiente al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad."(16)

Así encontramos que el artículo 2o. de la Ley del Seguro Social cita que: - "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

El Seguro Social comprende dos regímenes de acuerdo a lo establecido en el artículo 6o. El Régimen Obligatorio y el Régimen Voluntario. Comprende básicamente a los trabajadores asalariados, y a otros grupos no comprendidos dentro de la protección de otras Instituciones, es decir, la extensión de la seguridad social a grupos marginados, acciones solidarias como es el IMSS-COPLAMAR, (Programa de Solidaridad Social por Acción Comunitaria). Sin embargo, a la fecha la seguridad social no se cubre a la población en su totalidad.

La Ley del Seguro Social, se conforma de siete capítulos en los que se establecen disposiciones generales, bases de cotización, organización y estructuración del IMSS. Esta Ley, que ha tenido varias reformas por citarse algunos artículos :13,33,34,39,40,41,65,71,92,101,106,114,115,123,154,156,164,167,168, 172,177,178,191,152,153 fracciones VI y XBIS,258,271,276,279,283,284. Artículos

(16) EL SEGURO SOCIAL.-ANTECEDENTES Y LEGISLACION, CONVENIOS, RECOMENDACIONES, RESOLUCIONES Y CONCLUSIONES EN MATERIA INTERNACIONAL. TOMO II. EDIT. IMSS. PÁGS. 913, Y 916.

que fueron reformados de la anterior Ley de 1943. El 24 de febrero de 1992, se reformaron los siguientes artículos: 10, 11 fracción III y IV; 33.45. primero y segundo párrafos. 231 BIS del título Segundo de la presente Ley; y se adicionó el Capítulo VBIS Artículos 183-A al 183-S, artículos que establecen disposiciones legales y administrativas relativas al sistema de ahorro para el retiro.(SAR). y la reforma del 20 de julio de 1993.

Las reformas de la Ley del Seguro Social en su esencia son de carácter social y económico, predominando las de tipo financiero.

La Ley del Seguro Social se ha ido reformando y modificando para adecuarla a la realidad nacional y a la extensión social y financiera. Así el 31 de diciembre de 1970, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una nueva Ley del Seguro Social que derogó a la de 1943. Esta nueva Ley concordaba con la Ley Federal del Trabajo, en vigor desde el 10 de mayo de 1970. Posteriormente esta ley se reforma y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973. Ley que se encuentra vigente a la fecha. Sin embargo se han dado diversas reformas a su contenido en los años de 1974, 1980, 1984, 1986, 1989, 1992, 1993. La Ley del Seguro Social contempla también dentro de sus Reglamentos reformas; de los 22 Reglamentos más importantes que se observan en el Anexo No. 1. pág 726 . las reformas a los reglamentos se han iniciado a propuesta del Poder Ejecutivo en uso de las facultades del artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otras reformas a iniciativa del H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en base al artículo 117 fracción VI de la Ley del Seguro Social. Las reformas sobre todo se han debido a motivos económicos, sociales y políticos del gobierno en el poder.

La Ley del Seguro Social que inició su vigencia el 10 de enero de 1944, en

la opinión de los expertos de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Ley del Seguro Social se calificó como un instrumento de primer orden, por lo extenso y completo de las concepciones que le sirvieron como base, por lo moderado y prudente con que se propuso aplicarlo, y los meticulosos cuidados de los cálculos actuariales tendientes a garantizar el equilibrio financiero permanente; por su campo de aplicación completo, pues se extiende potencialmente a todos los trabajadores, sin mirar a la profesión o al salario, ni a la naturaleza de la empresa, ni al número de trabajadores que ocupan; cubre el conjunto de los riesgos sociales y profesionales a los que comúnmente están expuestos los trabajadores y sus familiares, por la largueza de las prestaciones en especie y en dinero que benefician grandemente a los trabajadores con bajos salarios. Sistema adaptado para cada riesgo de trabajo a las necesidades que engendra su realización y al mismo tiempo destinado a cumplir su triple función de prevención, reparación e indemnización extensa y completa en el dominio de su aplicación y en el dispositivo de sus prestaciones".

En la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1973, se dice:-- "Las sucesivas reformas que se han hecho a la ley han tenido el propósito de avanzar hacia una seguridad social que sea integral, en el doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo. A pesar de los avances que durante treinta años se han conseguido en esta materia, en la actualidad, sólo comprende a una cuarta parte de la población del país; numerosos grupos -- que componen la sociedad mexicana no tienen capacidad suficiente para aportar su contribución a los actuales sistemas. El Seguro Social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador, y simultáneamente una manera de elevar su salario. Es indispensable por lo tanto, realizar un esfuerzo cada vez más grande de solidaridad nacional, a fin de que sus beneficios

puedan irse extendiendo a los sectores más débiles".(17)

Los conceptos e ideales para la seguridad social tienen un fundamento ideológico de textura social y político, que no se puede llegar a cumplir si no se analiza antes el aspecto económico y la voluntad política del gobierno para incrementar su aportación como estrategia primordial del presupuesto, toda vez que la carencia de los medios económicos ocasiona que las prestaciones y servicios de los seguros sean deficientes por falta de recursos financieros.

R E S U M E N .

El marco jurídico de la Seguridad Social en México, es el resultado de los logros obtenidos por la revolución; ideales que se plasman en la Constitución de 1917 en el artículo 123 fracción XXIX. Se constituye a la Seguridad Social como una obligación del Estado para fomentar la seguridad social, a través de Instituciones dedicadas a tal labor. Así, encontramos que el IMSS, se crea como un organismo descentralizado cuyo principal objetivo es garantizar el derecho humano a la salud, y el bienestar de la sociedad.

En México se crea la Ley del Seguro Social en 1943, esta ley señala las bases; fundamentos jurídicos y cálculos actuariales de los dos regímenes de seguridad social. La Ley del Seguro Social presenta, a lo largo de su historia, diversas reformas en sus artículos, en su mayoría motivadas por cuestiones políticas, económicas y sociales. La Ley del Seguro Social protege sobre todo a sus agremiados siendo la clase trabajadora su fuente principal; también establece preceptos para expandir sus servicios a zonas marginadas, a través del concepto de solidaridad social. Su pretensión es extender la Seguridad Social en términos de la Solidaridad Social, a toda la población.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es una de las Instituciones del sector salud que más ha desarrollado el papel de solidaridad social en la salud.

(17) Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social de 1973.-Ley del Seguro Social. Méx. 1989. Edit. IMSS. pág. 14 y 15.

I.2 QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL.

Definir que es la Seguridad Social resulta complejo, toda vez que implica una serie de fundamentos éticos, sociales, políticos, y jurídicos. Por tal razón, consideramos afín la conceptualización que da Fernando García, que señala que: "La Seguridad Social se encuentra impregnada por un contenido rico en valores y estima la necesidad de la autoridad - por medio de una identificación entre gobernantes y gobernados, y expresa que entre unos y otros no existen diferencias esenciales y procura que éstas no se produzcan. Así tanto gobernantes como gobernados se encuentran sujetos a las mismas disposiciones legislativas y de manera principal a la seguridad social bajo principios de solidaridad, ayuda mutua, unificación y justicia social."(18)

Otros, la consideran como el surgimiento de un sistema capitalista. Para Daniel López Acuña, es "elemento de meditación política, fórmula para el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo y reivindicación de las clases trabajadoras. Por tanto posee, en sus diversas modalidades, la naturaleza de un instrumento político, ideológico y económico del Estado que plantea la anulación de las contradicciones de clases existentes en una sociedad capitalista por la vía de la gestión bipartita o tripartita de servicios de bienestar social. Es un instrumento híbrido, pues beneficia a algunos grupos asalariados que han ejercido presiones políticas importantes, que son estratégicos en la producción o claves en la estructura de poder (como el ejército y la marina) da también protección social y relativa seguridad económica a grupos desampara-

(18) GARCIA GARCIA, FERNANDO, A. - Ob. cit. pág. 104.

dos, y por otro lado constituye una alianza de clases antagónicas, un freno político que canaliza los conflictos de clase a través de la aglutinación de las masas bajo la bandera de las reivindicaciones sociales en los servicios, no en las condiciones de producción. Finalmente puede considerarse como una estrategia para conservar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo".(19)

Para Benjamín Retchkiman, K. La seguridad social se da mediante diversos actos, señala que: "Las lagunas que presentan los esquemas de seguridad social pueden ser causadas por una serie de cuestiones, entre las que sobresalen, los grupos de presión defendiendo intereses seccionales, las tradiciones del "laissez faire" capitalista, el subdesarrollo y pobreza de muchas naciones u obviamente una temporalidad provocada por los problemas administrativos, jurídicos y de todo tipo que aparecen cuando se trata de instituir la seguridad social".(20)

En México, se expresa la situación del país, y en consecuencia la evolución de la seguridad social, ligada a los movimientos revolucionarios, así encontramos a pensadores como Ricardo Flores Magón, que escribió en 1910 un artículo que refleja la realidad mexicana. Aún y cuando lo escribió en una época de total inseguridad, a la fecha establece un panorama existencial vigente de la población mexicana. Ricardo Flores Magón cita: "Lo que indica claramente que nos encontramos en un período de transición, es el carácter de la tendencia de ese movimiento universal. No se ve en él, en manera alguna, el propósito de conservar las formas de vida política y social existentes, sino que

(19) LOPEZ ACUÑA, DANIEL. -- SALUD, SEGURIDAD SOCIAL: PROBLEMAS RECIENTES Y ALTERNATIVAS. -- MEXICO, HOY. -- PABLO GONZALEZ CASANOVA Y ENRIQUE FLORES CANO (Coordinadores). Edit. Siglo XXI. 11. edic. Méx. 1987. págs. 208 y 209.

(20) RETCHKIMAN K. BENJAMIN. -- TEORIA DE LAS FINANZAS. T. II. EDIT. UNAM. 1er. EDIC. -- MEXICO. 1987. pág. 244.

cada pueblo, según el grado de cultura que ha alcanzado, según el grado de educación en que se halla, y el carácter más o menos revolucionario de sus sindicatos obreros, reacciona contra el medio ambiente en pro de la transformación, siendo digno de notarse que la fuerza propulsora en la mayoría de los casos, para lograr la transformación en un sentido progresivo del ambiente, ya no viene desde arriba hacia abajo, esto es, de las clases altas a las bajas de la sociedad, como sucedía desde antes, sino desde abajo hacia arriba, siendo los sindicatos obreros, en realidad, los laboratorios en que se moldea y se prepara la nueva forma que adoptarán las sociedades humanas del porvenir... México es el país de los inmensamente pobres y de los inmensamente ricos. Casi puede decirse que en México no hay término - medio entre las dos clases sociales: la alta y la baja, la poseedora y la no poseedora; hay sencillamente, pobres y ricos. Los primeros, los pobres, - privados casi en lo absoluto de toda comodidad, de todo bienestar, los segundos los ricos, provistos de todo cuanto hace agradable la vida. México es el país de los contrastes. Sobre una tierra maravillosamente rica, vegeta un pueblo inmensamente pobre". (21)

De lo anterior, determinamos que una sociedad sana es productiva, una - sociedad insana no es productiva y se convierte en instrumento de la explotación para el beneficio de otros; por lo que, la verdadera solidaridad social, radica en la salud del pueblo.

Benito Coquet, cita que: "Beveridge concebía al Seguro Social como parte

(21) FLORES MAGON, RICARDO, et al. - REGENERACION 1900-1918. Edit. ERA, S.A. --- 1er. EDIC. SEGUNDA SERIE. LECTURAS 88 MEXICANAS. MEX. 1987. págs. 244 y 245.

de una amplia política de progreso social, como el medio para procurar a los seres humanos seguridad en sus ingresos, como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia".(22)

El Plan Beveridge, está constituido por lo siguiente: a) La National Insurance Act.- promulgada el 10. de agosto de 1946-que otorga asistencia a la maternidad, subsidios a la viudez y a la orfandad, pensiones a la vejez, pago a los sobrevivientes por muerte del asegurado, subvenciones para el caso de enfermedad de los asegurados que trabajan, así como el seguro del desempleo; b) La National Insurance Industrial Injuries Act... que otorga una cobertura amplísima en casos de accidentes de trabajo o enfermedades consistentes en - ayudas, indemnizaciones, subsidios y pensiones; c) La National Health Service Act,... y se otorga a toda la población, proporcionándole asistencia médica, - productos farmacéuticos, enfermería, servicios hospitalarios, etcétera; d) - La National Assistance Act, que se clasifica igual que la inmediata anterior, ...beneficia a individuos que por una u otra razón se encuentran incapacitados para obtener los ingresos mínimos indispensables y que no se encuentran protegidos, o no lo están en forma suficiente por las leyes de seguridad social..." (23)

Partiendo del plan modelo Beveridge, el Seguro Social es la realización - de la lucha universal para proteger al ser humano, no es un seguro ordinario de protección particular, ya que de acuerdo a la Declaración de Santiago de Chile, en el que se celebró la primera conferencia Interamericana de Seguri-

(22) COQUET, BENITO, - LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO. - EDIT. IMSS. MÉX. 1964. pág. 6.

(23) RETCHKIMAN K. BENJAMIN, Ob.cit. págs. 235 y 236.

dad Social y Economía. a) La Sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida. II. Seguro Social. El Seguro Social, como expresión de la Seguridad Social, está llamado a: a) Organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia; b) Restablecer lo más rápido y completamente posible, la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente; c) Procurar los medios de existencia necesaria en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente de invalidez temporal o permanente, de cesación, de vejez o de muerte prematura del jefe de la familia". (24)

De ahí surge el elogio que emitió la OIT a la Ley Mexicana del Seguro Social de 1943, que parte de un principio de solidaridad social, y abarca la protección al trabajador en los diversos ramos de seguridad social.

Para muchas personas las palabras seguro social es fomentar y conservar la salud, proveer el cuidado del trabajador en su labor, a futuro proporcionarle una vejez digna de todo ser humano y resultado de una colaboración productiva a su país; fomenta un pueblo sano y productivo. Sin embargo, es importante citar que la Ley del Seguro Social comprende únicamente a sus agremiados,

(24) -PRIMER CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.-
CELEBRADA EN SANTIAGO DE CHILE, DEL 10 AL 16 DE SEPT. 1942. RESOLUCION
No. I.-EL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO.-T. III. págs. 779 y 780.

en este caso, a los trabajadores agremiados, sujetos al régimen del seguro social.

En México nace la seguridad social, pero con raíces distintas a las del continente europeo; los resultados de las luchas internas del país; el clamor de los ideales de los revolucionarios, trae consigo que el constituyente de 1917, estableciera como un principio primordial el derecho a todos los mexicanos a la seguridad social, sobre todo como resultado a las propuestas de los trabajadores; a su lucha por una vida digna. Por esa razón se implementó como una obligación del Estado el establecimiento de lineamientos a una vida digna y saludable. Así encontramos en el sistema salud de México a instituciones como son: El Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado; La Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública; el Instituto Mexicano del Seguro Social; y la Seguridad Social de la Fuerza de la Armada Mexicana. Así como a Instituciones privadas dedicadas a la salud, y su coordinación gira en torno al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las instituciones antes citadas conforman el sector salud bajo el control del Estado cuyo fundamento orientador es el expandir la salud y seguridad social a toda la nación.

El Seguro Social puede definirse como: "el instrumento jurídico del Derecho Obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que paguen los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo algunos de éstos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicos débiles una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social. El Seguro Social es una institución creada para los fines de la Política Social y para

prestar un servicio público. No persigue fines lucrativos".(25)

El Seguro Social es fruto de una política intervencionista del Estado como rector de la economía y busca regular la estabilidad de los Obreros mediante la protección de su salud y bienestar social. El Seguro Social es una forma de capitalización colectiva en el que intervienen los tres sectores, el obrero, el patronal y el Estado, de ahí la búsqueda de la solidaridad social.

Las Instituciones que dan seguridad social, jurídicamente son entes públicos controlados por el Estado, pero sujetos a políticas gubernamentales temporales, lo anterior conlleva al análisis de saber si la justicia social existe y si la seguridad social se da en toda la cobertura nacional, como un derecho de todo ser humano, el derecho a la salud, la respuesta es negativa, y lo anterior es debido a que dentro de los sistemas existen intereses políticos que desvirtúan la verdadera labor del Estado; una de las características de los países en desarrollo es la desnutrición, donde existe esta, se encuentran todos los males y por consiguiente no existe la verdadera justicia social.

El Seguro Social fue diseñado para proteger a un sector productivo del país, pero el financiamiento de los seguros no es suficiente para cubrir las necesidades que cada vez se incrementan; aumentando la población se incrementan los costos, similar situación se da con el aumento de los medicamentos, servicios, prestaciones etcétera. Finalmente la seguridad social consiste en: "proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducir una existencia que corresponda a la dignidad humana".(26)

(25) ENSAYO DE LA COMISIÓN DE TERMINOLOGÍA MEXICANA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-
EDIT. IMSS.MÉX.1952.pág.260.

(26) CARRILLO PRIETO,IGNACIO. Ob.cit.pág.31.

R E S U M E N .

La Seguridad Social es un instrumento político y económico del Estado capitalista. Desde su inicio, el Estado ha procurado proteger a la clase productiva; sobre todo cuando ésta ejerce presión, y se ve en camino una crisis. Al instituirse la seguridad social, el Estado ganó una partida de dominio de la lucha de clases, siendo la clase trabajadora la más protegida, ya que la seguridad social, no se da por igual a todos. (Existen países como Inglaterra y Francia donde se ha extendido a casi toda la población.) En México, una de las Instituciones que representa la seguridad social es el IMSS, y su Ley del Seguro Social. Esta Ley protege a sus agremiados o cotizantes. Su principal fuente son los trabajadores. En la citada ley, se encuentran casos de desigualdad en las prestaciones y servicios de la seguridad social; tal es el caso de los campesinos, sociedades cooperativistas, etc... La Seguridad Social utiliza el término de Solidaridad Social, y se traduce como el sacrificio comprendido por todos los integrantes de la sociedad para contribuir al beneficio de los marginados. La Seguridad Social pretende extenderse a toda la población; sin embargo, en México no existe la verdadera seguridad social, ya que no se proporciona a toda la nación. En el país hay desnutridos, problemas de salud, desempleo, y marginados que no gozan de estos derechos.

En México, la seguridad social se ha dejado en gran parte bajo la tutela del IMSS, tarea que corresponde a otra Institución como es la SSA, dependiente directa del Estado. Lógico es comprender que la extensión de la salud a zonas marginadas y población desprotegida se lleva en forma precaria, tomando recursos de los fondos del IMSS, que no son suficientes y que desequilibran sus finanzas. El modelo ideal es el de Inglaterra. El Plan Beveridge que concibe a la seguridad social como un derecho de toda la población y se proporciona de esa forma.

I.3. LA SEGURIDAD SOCIAL, EL ESTADO Y EL CAPITALISMO.

La Seguridad Social representa la búsqueda del hombre por un derecho a la salud; por eso es importante para un país productivo la conservación de un pueblo sano y protegido en la vejez, cesantía y muerte; para que éstas últimas etapas no representen una carga al Estado. De ahí que estemos de acuerdo con el pensamiento de uno de los iniciadores de la Seguridad Social en México, el Lic. García Tellez quien dice: "El país no puede descansar su estabilidad en desnutridos, anal-fabetos, familias que viven en la promiscuidad, madres campesinas agotadas, no hay efectiva justicia social sin paz en los estómagos, en los cerebros y en la vida de los marginados de una población que constituye el factor humano promordial de toda integración"... "Mientras haya hambre en el pueblo, mientras haya sectores - marginados, no podrá haber salud". (27)

La anterior transcripción refleja una verdad del pueblo mexicano, la seguridad social no ha alcanzado a extenderse a los sectores marginados, nadie puede decir que se cubre en un cien por ciento la seguridad social en el país, y juega -- dentro de esta justicia social un papel importante el analfabetismo y la desnutrición, esta gran marginada que ocasiona muertes masivas. Luego entonces, al no haber justicia social no existe una verdadera democracia." Se reconocen tres fórmulas - generales de servicios de seguridad social. La dominante en México se basa en las contribuciones bi o tripartitas (obreros, patrones y Estado) para proporcionar distintos servicios que sólo cubre a la población aportante y a sus familiares directos. Otra modalidad de asistencia pública prácticamente nula en México efectúa pagos y presta servicios a la población necesitada y marginada. La tercera, la

(27) GARCIA TELLEZ, IGNACIO. Ob.cit.pág.3.

más avanzada, pero inexistente en nuestro país, es la constituida por un conjunto de servicios públicos de cobertura universal proporcionados directamente por el Estado, independientemente de la contribución de los individuos". (28)

En México la Seguridad Social se proporciona en forma desigual y en algunos casos es nula. Así encontramos que como un reflejo del origen del seguro social, es decir, del sistema capitalista, la clase obrera es la fuerza productiva, y - por consiguiente la protegida en primer orden por el Estado. El ISSSTE, proporciona prestaciones diversas y servicios de salud a los trabajadores de la federación. Se financia por aportación Estatal y del trabajador. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social. El financiamiento es tripartito (Estado-Patrón-Trabajador). Otorga diversas prestaciones de acuerdo al régimen de aseguramiento: el obligatorio y el voluntario. De acuerdo a los lineamientos jurídicos establecidos en la Ley del Seguro Social, es ésta la que señala la desigualdad de la prestación de la seguridad social, ya que; en uno y otro caso prevé el tipo de servicio a prestar, por lo anterior encontramos que el campesino se encuentra desprotegido toda vez que la propia Ley del Seguro Social lo margina de todas las prestaciones que tiene y se proporcionan a los obreros; situación que se estudiará más adelante, al entrar al estudio de la Ley del Seguro Social.

Por lo que se refiere a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, - Institución a cargo del Estado; representa la verdad respecto al sistema nacional de salud, es la base de una estructura sin cimientos, ya que se ve a la salud como demagogia, se carece de planificación de un plan nacional de salud, motivado éste desequilibrio por cuestiones de orden político, populistas y sobre

(28) LOPEZ ACUÑA, DANIEL, - Ob.cit.pág.209.

todo económicos, ya que sin recursos no se puede planear acción alguna. Y, el resultado es una desigualdad de la protección a la población, en la salud y la seguridad social.

En este capítulo se estudia la relación seguridad social, el intervencionismo del Estado y el capitalismo en la seguridad social.

Primeramente estableceremos cuales son los fines del Estado, y su intervención en la seguridad social. "El Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, plebiscitario de luchas sociales y de intensa transformación de grupos". (29)

"El Estado y el derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico"... "El Estado puede definirse como una Institución creadora de instituciones". (30)

El Estado es la creación humana, luego entonces sus fines tienen que estar encaminados a satisfacer necesidades de la sociedad.

Históricamente, el Estado ha pasado por etapas; de ser un Estado gendarme, liberalista, a intervencionista y proteccionista. La legislación de todos los países, de acuerdo a los cambios políticos, sociales y económicos le determina su intervención como rector de la economía del país. Así el Estado, en materia de seguridad social y protección a la salud como un derecho; tiene como función importante, establecer todas las medidas necesarias que lleven a cumplir su objetivo. "Al tiempo que la Constitución de 1917, proclama el -

(29) SERRA ROJAS, ANDRES, - DERECHO ADMINISTRATIVO. T. I. Edit. Porrúa, S.A. 12ava. edic. México. 1983. pág. 17.

(30) Ibid. pág. 21.

derecho universal a la salud legisla de una manera concreta la relación entre el proceso salud-enfermedad y el proceso de trabajo. Esto responde a las presiones directas de los obreros". (31)

Es así como las estructuras políticas se determinan en base a la lucha de clases y grupos predominantes, siendo el obrero el más fuerte y que conviene en un sistema capitalista de producción. No así como se observa en la débil agrupación agraria; que a la fecha no se encuentran satisfechas sus necesidades elementales como es la salud y la seguridad social. Como ya se citó (págs 28 y 31); en Alemania se pretendía demostrar a la clase obrera en cuanto a su intervención en los cambios sociales, que el capitalismo también piensa en la salud de sus trabajadores; pero en sí, el capitalismo busca producción con trabajadores sanos, el tomar las riendas de seguros fue bajo un sistema oficial.

"El sistema de Seguridad Social es instrumento primordial del Estado para cubrir amplias esferas de su política de bienestar y redistribuir el ingreso, en el ejercicio pleno de la solidaridad nacional". (32)

Países como México extensos geográficamente y uno de los más poblados del mundo, requieren especial estudio en el problema de la seguridad social, se tiene como una política, el llegar a extender los servicios a fin de ampliar y fortalecer el ámbito de la seguridad social y económica; sin embargo no se dan a basto las diversas instituciones del sector salud, entre ellas el Instituto Mexicano del Seguro Social, si bien es cierto que el IMSS es un organismo paraestatal autónomo con personalidad propia, sus políticas y sistemas son extremadamente independientes, pero se sujeta a disposiciones de orden político del Estado. El Estado como rector de la economía, ve en la salud una estra-

(31) ALVAREZ LARRAURI. - LA SALUD ROBADA. - Edit. Quinto Sol. 1er. edic. Méx. 1987, p. 32.

(32) MORONES PRIETO, IGNACIO. - Ob. cit. p. 61.

tegia política mas que un fin de protección a este sector; de ahí el intervencionismo de éste en los programas de salud, compra de medicamentos e instrumentos médicos. "La medicina oficial en nuestro país puede ser definida - como la utilización del gran desarrollo de fuerzas productivas en el campo - de la salud mundial, cuya aplicación es restringida por medio de una organización del trabajo determinada por las características de la producción económica de nuestros países y destinadas a satisfacer necesidades biológicas - de la población que son expresadas o valoradas socialmente, en un concepto - social de enfermedad en el cual los individuos y grupos serán considerados - enfermos cuando sus características funcionales y estructuras no les permitan incorporarse directa o indirectamente al modo de producción social".(33)

De lo anterior, se aprecia el capitalismo inherente a las acciones de la producción, incluso en los medicamentos que se van a consumir, ya que el estado como controlador de la seguridad social se convierte en el mayor comprador.

El Doctor Troncoso establece la concepción del capitalismo salud; y se refiere a la enfermedad como fenómeno individual por tres razones: " a) La enfermedad es importante según el daño que causa al individuo y no del daño que causa a la sociedad. b) El responsable de haberse enfermado es el individuo, - c) La solución de la enfermedad se encuentra en el tratamiento del individuo, la que se puede implementar al margen de la sociedad. Estas características - ejercidas en la práctica por los trabajadores de la salud convierte a éstos - en agentes ideológicos del sistema, contribuyen a legitimizar el Estado Capitalista, y en instrumentos para la acumulación de los capitales privados".(34)

(33) TRONCOSO MUÑOZ, RAMON. Artículo MEDICINA, CAPITALISMO Y TRABAJADORES DE LA SALUD. MEDICINA ¿PARA QUIEN?-EDIT. NUEVA SOCIOLOGIA. MEXICO. 1980. pág. 38.

(34) Ibid. págs. 37 y 38.

Aristóteles decía que: "El hombre, agregado a la sociedad política, no puede vivir y obrar ni alcanzar su finalidad y ser feliz si no es en la sumisión a la vida más general, a la actividad, a la finalidad, a la felicidad de la sociedad política". (35)

Así, se contempla a la seguridad social como un derecho universal del ser humano que vive en sociedad, y que el Estado debe satisfacer esta necesidad. Lucio Mendieta y Nuñez define al Seguro Social; "es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de los individuos, los grupos y los sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". - (36).

Partiendo de esta definición, diremos que la integración de la sociedad en una solidaridad social, abarca a los sectores de la salud, sean éstos: IMSS, el ISSSTE, FAM y SSA y otras instituciones de beneficencia, estas últimas destinan su atención a personas de escasos recursos.

Una forma de llegar a la comunidad es a través de la medicina comunitaria que ha presentado dos disyuntivas, la primera sirve de control político al Estado, éste a través de los comités de salud regula las actividades e ideologías de la población. Por otra parte es importante citar que en el aspecto económico, el Estado es incapaz de cubrir las necesidades del pueblo, de ahí que se requiere de políticas como son el establecer centros de salud comunitarios, la política comunitaria que el Estado propulsa, presenta

(35) ROLAND-GOSSELIN M.D.-ARISTOTELES.-Edit. América. Méx. 1943. pág. 116.

(36) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. -EL DERECHO SOCIAL.-3era. edic. Edit. Porrúa. S.A. Méx. 1980. pág. 74. CIT POR. TRUEBA URBINA, ALBERTO.-NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.-Edit. Porrúa. T. I. pág. 153.

dos alternativas, primero control de la organización para sus fines políticos y capitalistas, pero por otro, establece la unión de las masas desprotegidas y marginadas para buscar causas y efectos de la enfermedad. El capitalismo entra en acción dentro de la seguridad social sobre todo las empresas transnacionales que introducen sus productos en el mercado de consumo - de la población marginada que padece de un mal más importante que todos los demás y que más vidas ha cobrado como consecuencia de la desnutrición, problema en realidad de vital importancia. La desnutrición es el problema sanitario más importante del mundo, pero está vinculada con el mundo capitalista y la desproporción de la distribución de la riqueza, no se le reconoce a la desnutrición como patología, ni como un problema básico de las enfermedades. (37)

A lo anterior volvemos a lo señalado por García Tellez: "Mientras haya hambre en el pueblo, mientras haya sectores marginados, no podrá haber salud, la estabilidad permanente es obra de todas las dependencias oficiales, de la justicia social como norma prioritaria". (38)

Uno de los puntos del Plan Nacional de Desarrollo. Número 6, intitulado -- Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.- 6.2.3.- Salud, Asistencia y Seguridad Social se cita lo siguiente: -hace la diferencia entre la asistencia social y seguridad social: "La asistencia social persigue incorporar a los individuos que lo requieren a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente menores en estado de abandono y en general desamparados y minusválidos. La Seguridad Social atiende el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación; protege el poder adquisitivo de su salario y otorga apoyos financieros; y garantiza la protección en casos de accidente, jubilación, cesan-

(37) Estudios recientes de la FAO, hablan de cifras de desnutridos en el mundo que van de 800 a 1,000 millones. Véase. "La Desnutrición en América Latina". DR. ESCUDERO, JOSE CARLOS. -Medicina Para Quién? .pág. 120.

(38) GARCÍA TELLEZ, IGNACIO. Ob. cit. pág. 3.

tía y muerte".(39)

Dentro de las estrategias del plan nacional de desarrollo, se establece como prioritario extender el servicio de salud a las zonas marginadas de extrema pobreza, así como extender a todos los mexicanos servicios y prestaciones oportunas, políticas que son: "mejorar la calidad del servicio, - atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud".(40)

Sin embargo, los problemas de salud no se podrán resolver si no se resuelven los problemas económicos y políticos en primer lugar. Como se puede apreciar, en el presupuesto de egresos asignado para 1993, si se contemplan las cifras, (sector salud- NS 4,633,599,-300. -Aportaciones de Seguridad Social- NS 7,185,434,100.) se observará que la asignación al sector salud es mínima comparada con otros ramos; criterio que se basa en las gráficas que representan el incremento de la población y en consecuencia de los derechohabientes. Oficialmente, hasta el mes de febrero de 1992, el IMSS. En su conjunto los Derechohabientes suman: - 38'4151,822. En 1990, el crecimiento de la población asegurada permanente fué de 728,000 personas que representan el 8.3% mas respecto a 1989.

El programa de labores plasmado en el Presupuesto de Operaciones para 1991, se estimó en un incremento de cotizaciones del 7.6% del 18% en los salarios mínimos vigentes a partir de noviembre pasado, así como de la cobranza oportuna en un 98%. El Informe del Director General del IMSS, estimó que el total de los ingresos ascenderá a 22 billones 104 mil millones de pesos, de los cuales 20 billones 426 mil millones corresponden a las aportaciones de las Cuotas Obrero-Patronales; y un billón 183 mil millones a las aportaciones del Gobierno Federal y 495 mil millones a productos de inversión. Los gastos ascenderán a 19 billones 492 mil millones de pesos, distribuidos de la siguiente forma: 9 billones 467 millones en servicios de personal; 5 billones 144 mil millones a prestaciones en dinero; 2 billones 638 mil millones a consumo de bienes; un billón 165 mil millones a servicios generales y conserva--

(39) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-1989-1994. México. 1989. pág. 105.

(40) Idém.

ción ; y 1 billón 78 mil millones a intereses financieros y actuariales, reversión de cuotas y depreciación. La diferencia entre ingresos y gastos será de 2 billones 612 mil millones - de pesos. De éstos, deberán asignarse 1 billón 82 mil millones, en los términos de los cálculos actuariales, a la provisión para las reservas. El remanente de operación será, por tanto, de 1 billón 529 mil millones de pesos, que equivale al 6.9 % del ingreso total. Y se destinará 735 mil millones de pesos a la inversión y se invertirá en activos financieros por lo menos el 50% del remanente estimado de la rama de seguro de invalidez, vejez y muerte, para el ejercicio presente. En 1991. El IMSS, obtuvo únicamente de la E.B.A. (Emisión Bimestral - Anticipada) 17'355,281. De la emisión total obtuvo un 98% de recaudación a nivel nacional. En 1991. El Estado de Ingresos y Gastos al 31 de diciembre reportó las siguientes cifras: ingresos por Cuotas Obrero Patronales 20,723.2. Cuotas a cargo del Estado 1,130.4. Productos de Inversión 499.7. Ingresos Diversos 323.9. Total de ingresos de 22,677.2 (miles de millones de pesos). Los Gastos sumaron 19,743.6. más los intereses financieros, reversión de cuotas, depreciación, incobrabilidades, sumaron 1,126.3. lo que dió un total de Gasto de 20,869.9. El excedente de ingresos sobre gastos fué de 1,807.3. Provisión para reservas actuariales 490.0. Excedente neto de ingresos sobre gastos 1,327.3. El incremento reflejado hasta febrero de 1992 de los derechohabientes presuponen un incremento de recaudación para 1992. El total de derechohabientes a Diciembre de 1990 fué (miles de personas) 38,575.1.- En 1991- 38,117.6. En 1992, hasta febrero: 38'4151.822. Los asegurados permanentes aumentan en razón a la fuerza de trabajo que incorpora a varios integrantes del núcleo familiar. La cifra de Asegurados Permanentes es de 9'966,537.*

* FUENTE: INFORME DEL DIRECTOR GENERAL DEL IMSS. MEMORIA 1991. DEPARTAMENTO DE INFORMACION Y ANALISIS PARA LA PLANEACION FINANCIERA. págs. 22, 23, y 24 MEMORIAS 1991-EDIT. IMSS. págs. 43, 36, 94 y 95.

Durante la LXXII Asamblea General Ordinaria del IMSS, el 19 de enero de 1993. El Director General del IMSS, presentó el informe de Actividades de 1992, así como el programa de Labores correspondiente a 1993. Informe que se resume en forma estadística de la siguiente forma:

Inicia el Director General del IMSS, haciendo un comparativo con el año de 1944, fecha en que se iniciaron los servicios del Seguro Social en México. cita:

"Durante el primer año, el Seguro Social otorgó sus beneficios a 355 mil personas, el 1.6% de la población del país. 50 años después, 49 millones cuentan con su protección. Esto es, más del 57% de la población nacional.

En 1944 nuestra cobertura abarcaba 13 municipios. Hoy, estamos presentes en 2,059, lo que representa el 86% del total del país.

En 1944, hubo un millón 120 mil consultas. Durante 1992, otorgamos 81 millones.

En 1944 registrábamos 4 mil 200 egresos hospitalarios. Durante 1992 se atendieron casi 2 millones.

En 1944 se realizaron 5 mil intervenciones quirúrgicas. En 1992, las mismas 5 mil, pero al día.

En 1944 se registraron mil partos. Durante el último año fueron atendidos dos mil diarios.

En 1944 se efectuaron 79 mil análisis clínicos. Hoy, estos servicios alcanzan la cifra de 76 millones.

Para lograr lo anterior, contamos ya con 1,691 unidades médicas; 1,425 de medicina familiar,

226 hospitales generales y 40 hospitales de alta especialidad. El programa IMSS-Solidaridad cuenta con 3 mil unidades médicas rurales y 54 hospitales.

Mejoramos las condiciones de salud de la población rural, principalmente de los grupos más vulnerables. De cada 100 valoraciones del estado nutricional de niños menores de 5 años, el 12% presentó algún grado de desnutrición, cifra inferior al 16% reportado en 1991, lográndose además la recuperación del 27% de estos niños. Por su parte, la tasa de mortalidad materna -- disminuyó, al pasar de 7.5 a 4.4 por cada 10 mil nacidos vivos.

Logramos incrementar el monto de la cuantía mínima de las pensiones, del 80 al 85% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal; a partir del primero de junio pasado. Esto representó una erogación adicional del orden de 197 mil millones. A partir de este mes, ellas alcanzan ya un 90% de dicho salario, estimándose su repercusión financiera en 670 millones de nuevos pesos.

Se estableció el Sistema de Ahorro para el Retiro como un nuevo seguro, adicional a los ya existentes.

Respecto a las prestaciones económicas, el gasto total ascendió a 7 billones 110 mil millones de pesos, de los cuales 5 billones 669, o sea el 79.8 se destinó a pensiones; el 19.8 a subsidios, el 0.4% para ayuda.

Los índices de recuperación de las cuotas obrero-patronales mantuvieron un comportamiento positivo. Se lograron niveles superiores al 97%, con lo cual alcanzamos las metas establecidas en materia de cobranza.

Estimamos que el total de los ingresos para 1993 ascenderá a 32 mil 310 millones de nuevos pesos, de los cuales 29 mil 744 millones corresponden a cuotas obrero-patronales, 1,651 millones a las aportaciones del Gobierno Federal y 915 millones a productos de otros ingresos.

Los gastos totales representarán 31 mil 472 millones de nuevos pesos distribuidos de la siguiente forma: -16 mil 205 millones en servicios de personal; -8 mil 672 millones en prestaciones en dinero; -3 mil 275 millones en materiales y suministros; -1,157 millones en servicios generales; -463 millones en conservación y mantenimiento y 1,700 millones en reversión de -- cuotas, intereses financieros, depreciación y otros. *

* FUENTE: LXXII ASAMBLEA-IMSS.ENERO DE 1993. Véase Anexo No.18 pág.770.

En la Ley de Ingresos de la Federación para 1991, se programó en el concepto de percepciones por Cuotas Obrero Patronales 16,140,200. Para 1992, 22,549,201. y para el año de 1993, se conjuntó el ingreso por cuatro rubros: 1.-Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patronos para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ; 2.Cuotas para el Seguro Social a cargo de patronos y trabajadores; 3.Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores; -- Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares. NS 28,043.0 (millones de nuevos pesos). Sin embargo, no se contempla la asignación que da el Gobierno Federal; sabemos por el informe de 1991 que la asignación fue de 1 billón 183 mil millones .ingresos obtenidos por cuotas obrero-patronales 20 billones 426 mil millones. al comparar ambos ingresos se nota la efímera aportación por parte del Estado. éste debe de incrementar su aportación al rubro del sector salud y especificar el presupuesto asignado a cada una de las Instituciones que lo conforman; lo anterior permitira al pueblo establecer una crítica que argumente el porqué se destina más dinero a otros sectores -- como son la armada nacional, que si bien representa la estabilidad política del gobierno en el poder, no es tan importante como la salud del pueblo.*

*FUENTE DIARIOS OFICIALES DE 1991,1992 y 1993.

R E S U M E N .

El Seguro Social constituyó la reafirmación del sistema capitalista. Es el control que ejerce el Estado en la clase trabajadora y otros grupos de presión. El Estado representa la figura proteccionista y paternalista. El Seguro Social es el resultado de la relación Estado-Capitalismo, cuya finalidad de ambos es la legitimación del sistema. El Estado crea programas de integración social incorporando obligatoriamente a la clase trabajadora. La Seguridad Social no es igual en todo el mundo, se conjugan en cada país, problemas de orden cultural, social, económico y político. En el caso de México surge como resultado del ideal de la revolución interna del país, y como una presión de la clase trabajadora.

En su implantación surgieron problemas por encontrados intereses de grupos. Sin embargo, el Estado impone la seguridad social y se crean organismos para tal fin; siendo el IMSS una de las Instituciones que la representan. El IMSS, otorga protección en materia de seguridad social a la clase trabajadora, a sus agremiados, el beneficio que se otorga es en razón de la aportación de la cuota obrero patronal comprendido en dos regímenes el Obligatorio y el Voluntario.

La Política Estatal a través del Seguro Social prevé el concepto de Solidaridad Social, el reconocimiento y sacrificio de los asegurados a solidarizarse con los marginados, y se utiliza para tal propósito reservas de las aportaciones de seguridad social que no causen perjuicio al patrimonio institucional, en programas de asistencia a la salud a marginados rurales y urbanos. El Seguro Social a través de una política estatal, aspira a una cobertura más amplia de la población, expansión que depende en gran medida del pleno empleo y el equilibrio del capital y consumo.

I.4. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA PLANEACION NACIONAL.

Jurídicamente el Plan Nacional de Desarrollo, es el resultado del artículo 26 Constitucional, y se encuentra expresado su cumplimiento en la Ley de Planeación; el artículo 2. dice: "la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes preceptos: "...cita seis principios que se generalizan en el fortalecimiento de la soberanía nacional, la prevención y perfeccionamiento del régimen democrático; la igualdad de derechos, respecto de las garantías individuales; fortalecimiento del pacto federal y el equilibrio de los factores de la producción.

El planificar metas a corto, mediano y largo plazo durante los periodos gubernamentales, forma parte de la historia de la planificación que se inició a partir de 1930.

Actualmente el gobierno mexicano ha establecido el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; el Plan Nacional constituye una ley, ya que se estableció como parte de la reforma del artículo 26 Constitucional que establece que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. El sector público que se conduce por el régimen de empresas públicas, asume la forma descentralizada y centralizada, la primera se regula normalmente por la ley o decreto del Ejecutivo que la crea, su régimen es de derecho público y en ocasiones se regirá por el derecho común, en atención a su

constante relación de derecho privado. La forma centralizada se refiere a la organización administrativa federal.

El artículo 90 de la Constitución, contempla dos grandes ramas: la centralizada y la paraestatal. El régimen de la centralización administrativa, cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública. El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorga ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir pero dentro de un límite y responsabilidades precisas. Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera, dependen del poder central. La descentralización administrativa, es más autónoma y mantiene el vínculo de relación con el poder central únicamente en el control.

El artículo 123 fracción XXIX señala: " Se considera de utilidad social: - el establecimiento de Cajas de Seguridad populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión social".

De lo anterior, se desprende la obligación que la Constitución establece al Gobierno Federal y Estados de fomentar la organización de Instituciones de Seguridad Social y la importancia de su intervención del Estado como rector de la economía y su papel en la salud. Así se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo público con patrimonio y personalidad propios, forma parte de la administración pública, pero dentro del sistema descentralizado.

"La Administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medios de servicio público o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar".(41)

De lo anterior se desprende la obligación de los organismos públicos centralizados o descentralizados de incorporarse al plan nacional de desarrollo. Así mismo, con base en el artículo 25 que dice: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuya al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

(41) SERRA ROJAS, ANDRES, Ob.cit.págs. 485 y 486.

El Estado como rector del desarrollo nacional, económico, social y cultural del pueblo, enfoca su función en la búsqueda del mejoramiento, y en el caso de estudio su intervención en los programas de seguridad social, el estado regulará su participación dentro de un sistema nacional de planeación, dicha planeación de acuerdo al artículo 26 constitucional deberá ser democrática, es decir recoger en una participación de los diversos sectores las demandas de la sociedad e incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, el citado artículo señala que "Habrà un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, además facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo".

Por lo que se relaciona a la Seguridad Social y en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social. El Doctor Morones, cita al respecto: "El sistema de Seguridad Social es instrumento primordial del Estado para cubrir amplias esferas de su política de bienestar y redistribuir el ingreso, en el ejercicio pleno de la solidaridad nacional". (42)

"Las Instituciones de Seguridad Social reconocen el dinamismo inherente a la administración pública, sobre todo en un país que, como el nuestro, consagra como principio constitucional la igualdad de oportunidades para todos. En esta etapa, el fin primordial del Estado Mexicano es reducir la marginación de grandes grupos humanos y construir la hegemonía social cancelando la sociedad dual en que hoy vivimos". (43)

(42) MORONES PRIETO, IGNACIO. Ob.cit.pág.61.

(43) Ibidem. pág.62.

A lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo período -1989-1994. Punto-6.2.3. se señalan las prioridades estratégicas y cita que: "El objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social persigue impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunas eficaces, equitativas y humanitarias, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social". dice el Plan Nacional de Desarrollo: "Las estrategias generales que regirán las acciones del sector son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud." En relación al primer objetivo- elevar la calidad en los servicios de salud, señala que será a través de mayores inversiones y de la eficaz operación de sistemas expeditos, la eficacia en la atención médica y, capacitación continua. El segundo objetivo- atender las desigualdades sociales, vincula la asistencia médica a las zonas marginadas rurales y urbanas con el programa nacional de solidaridad en contra de la pobreza extrema. El tercer objetivo.- Modernizar el sistema de salud, establece programas comunitarios y de vacunación así como campañas contra las adicciones y la farmacodependencia, buscar la más alta eficiencia en las prestaciones de servicios médicos, "Se fortalecerán los sistemas de vigilancia epidemiológica y nutricional así como el acopio y análisis de material estadístico a nivel nacional, estatal y local. - Un sistema Nacional de Información en Salud permitirá conocer mejor las distintas necesidades de la población en este campo y evaluar la eficacia de las acciones sanitarias y de intervención médica". (44)

En cuanto a la descentralización y mejorar la coordinación de los servicios médicos de salud, señala que se buscará conjuntamente con el sector salud, con-

(44) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.- 1989-1994. Méx. 1989. pág. 106.

solidar programas, productividad, control e impacto de los servicios de salud, así como la política de descentralizar los servicios y el aprovechamiento de los recursos. Como se aprecia, para lograr las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo es necesario primeramente el incremento en los recursos económicos, ya que para extender el servicio de seguridad social a zonas marginadas rurales y urbanas; para elevar la calidad en el servicio, capacitar al personal médico y administrativo; se requiere de recursos económicos. Por lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo representa una ley por lo que, lo establecido ahí es obligatorio en su cumplimiento para todos. Sin embargo, las estrategias generales y prioridades especiales, enmarcan un dogma global, no establece más que objetivos que no instrumentan las bases en cuanto a cantidad, eficacia y desarrollo del mismo, es un simple documento que se concreta a enunciar objetivos a seguir en un sexenio.

Estamos de acuerdo con lo expresado por López Acuña, que señala que: "En cuanto a los recursos económicos es evidente su insuficiencia tanto estructural como coyuntural, dada la restricción impuesta al gasto público en los últimos años. La primera prioridad es entonces la demanda de más recursos para el área de bienestar social y, en particular, para las áreas de salud y de seguridad social. Debe promoverse una reforma fiscal y exigirse, a través de demandas y movilizaciones populares, que el Estado atienda prioritariamente el bienestar social". (45)

Con el Plan Nacional de Desarrollo, está la asignación de recursos económicos; en el caso del IMSS. Se involucran la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos; así como la aportación del Estado. Partiendo de lo

(45) LOPEZ ACUÑA, DANIEL. Ob. cit. pág. 219.

anterior, el Instituto en su carácter de organismo descentralizado del Sector Público, debe presentar a consideración su correspondiente Presupuesto de Egresos e Ingresos, éstos deben coordinarse con planes a corto, mediano y largo plazo. En tal proceso de elaboración, formulación y aprobación interna de sus presupuestos, todas y cada una de las dependencias del IMSS, participan en los niveles: Directivo, Normativo y Operativo. Pero el presupuesto de encuentra sujeto a políticas directivas y sanciones presupuestarias previamente establecidas. Aprobado el presupuesto, se sujetará estrictamente a los calendarios de gasto que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El artículo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1993, señala: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ejercicio del presupuesto, vigilará que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que se haya autorizado y no reconocerá adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo dispuesto en este artículo..." Éste artículo, también señala la responsabilidad de los titulares al no -- ajustar sus políticas al Presupuesto asignado.

Para que se cumpliera correctamente un Plan Nacional de Desarrollo como el formulado para el sexenio 1989-1994, se requiere de especificar, los recursos económicos que se asignen al sector salud, desglosarlos en partidas presupuestales por cada Institución del Sector Salud. De esta forma existiría modernización de la salud pública, se hablaría de una verdadera extensión de la seguridad social a todos los mexicanos como un derecho, se obtendría como resultado la igualdad en las prestaciones y programas del Estado, encaminando sus objetivos al bienestar social.

No podemos hablar de un Plan Nacional de Desarrollo, que implique salud y seguridad social, sin referirnos al Sistema Nacional de Salud, y Planeación de Salud. "Sistema Nacional de Salud es un conjunto de mecanismos a través de los cuales los recursos humanos y la capacidad instalada se organizan por medio de un proceso administrativo y de una tecnología médica para ofrecer prestaciones de salud integrales en cantidad suficiente y de calidad adecuada, para cubrir la demanda de servicios de la comunidad a un costo compatible con los fondos disponibles".(46)

Los artículos 25 y 26 constitucionales, obligan a planear el desarrollo nacional e involucran a todos los sectores. Así, la intervención de Instituciones como son en el sector salud: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Secretaría de Salubridad y Asistencia; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad Social para la Fuerzas Armadas Mexicanas, entre las más importantes, que coordinan programas de salud. La Secretaría de Salubridad y Asistencia, de acuerdo a la Ley General de Salud, es la autoridad sanitaria y tiene el carácter de coordinadora del Sector Salud, y del Sistema Nacional de Salud. La SSA coordina y superviza los programas del sector salud. "El propósito del sistema es la suma de esfuerzos de instituciones de seguridad social y de instituciones que atienden a población abierta, sin menoscabo de su patrimonio y con respecto a su estructura administrativa de naturaleza jurídica y sus obligaciones con sus derechohabientes, con el fin de formular un programa sectorial de referencia".(47)

(46) CARDACI, DORA, HERNANDEZ LLAMAS, HECTOR. et, al. -¿Qué es el Sistema Nacional de Salud?.-Edit. UAM-XOCHIMILCO. No. 5. México. 1986. pág. 20.

(47) Ibidem. pág. 26.

Como paradoja, la SSA, dependencia directa del Estado, es a quién corresponde el Programa de Solidaridad Social, pero se ha canalizado al IMSS, extender y ampliar el servicio de salud a zonas marginadas. Tomando en cuenta que la seguridad social que imparte el IMSS, se financia sobre todo de las cuotas obrero-patronales; el desviar fondos a programas instituidos por el Estado, forzosamente genera un desequilibrio financiero. Los programas IMSS-COPLAMAR, programas de salud, de solidaridad, etc., .No es posible comprender que no exista menoscabo en el patrimonio de la Institución si observamos pensiones raquíticas, y una constante tendencia a la austeridad en los recursos humanos, médicos, medicamentos, etc., "muchos han sostenido que la crisis financiera actual es resultado directo de decisiones anteriores producidas por el proceso político, las que han creado un nivel políticamente inflado de la demanda y el consumo de la sociedad, lo que ha generado a su vez un conjunto complejo de conflictos entre las necesidades de acumulación de capital en la economía, los niveles de consumo popular y las necesidades fiscales del Estado".(48)

No se puede ignorar la influencia que tienen las decisiones políticas, ya que de ahí se determinan las prioridades, y en el caso de la salud y seguridad social, se dejan en simples programas: "un Plan Nacional de Salud que, en lo sustancial, no es otra cosa más que un documento demagógico con planteamientos puramente propositivos que nunca se convierten en instrumentos normativos o definitivos de estrategias reales. Dicho plan carece de un modelo general de salud para el país y no promueve cambios relevantes en la organización de los sistemas de salud".(49)

(48) M. MALLORY, JAMES. - STATECRAFT POLITICA Y CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos. - Selección de CARMELO MESA LAGO. - LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ATENCION A LA SALUD. - EDIT. F.C.E. 1er. edic. Méx. 1986. pág. 30.

(49) LOPEZ ACUÑA, DANIEL. - Ob. cit. pág. 214.

Determinada la participación de cada Institución del sector salud en los Planes y Programas sectoriales, regionales o globales que se preparan bajo el Plan Nacional de Desarrollo. Surge la problemática de las decisiones políticas, incluso dentro de las mismas Instituciones. No es posible desarrollar un Plan Nacional de Salud o de Seguridad Social a todo el país, ya que las finanzas no son óptimas para su desarrollo y alcance de objetivos. Así, contemplamos un documento sin eficacia, que además conjuga intereses políticos, que son básicos para que se obstruya su cumplimiento. De hecho, debería existir dentro de la Constitución una disposición que sancionara a los funcionarios o responsables que programen planes que sólo buscan dar un - - cumplimiento a través de un documento, pero que no existe el hecho práctico - que determine que se dió cumplimiento. Planes que deben estar especificados en costos, tiempos y resultados; a mediano o corto plazo, pero que se cumplan.

Éstos programas; de salud, comunitarios, etc., tienen un costo en frecuentes ocasiones mal dirigidos, pero representan un deterioro dentro de la economía de las Instituciones participantes que se financian en mayor parte por la aportación de sus afiliados, es decir la clase productiva, los trabajadores y la aportación patronal. Es verdad que el Estado debe distribuir el ingreso a los sectores más necesitados, pero no así, desequilibrar sistemas económicos establecidos, para justificar su participación en un ingreso mal distribuido.

El artículo 10 del Presupuesto de Egresos para el año 1993, señala que: "Los titulares de las dependencias así como los órganos del gobierno y los directores o sus equivalentes de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados serán responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas..."

R E S U M E N .

La Seguridad Social en la Planeación Nacional, reagrupa a Instituciones que tienen a su cargo el fomento a la salud, la seguridad social y el bienestar social. Se reúnen para que en forma conjunta o individual elaboren programas a corto, mediano y largo plazo, mismo que se integra al Plan Nacional de Desarrollo (sexenal).

Con base en el artículo 26 Constitucional, el PND es una Ley y, constituye una obligación para todos su cumplimiento.

Corresponde al Estado como rector del desarrollo nacional, económico, social y cultural del pueblo, establecer los lineamientos, y bases necesarias para su cumplimiento. Sin embargo, influyen las decisiones políticas del gobierno en el poder. Situación que se observa en el Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos aprobados y que debe existir una coordinación estrecha de los Presupuestos con el Plan Nacional de Desarrollo; sobre todo el Presupuesto Anual con los programas a corto y mediano plazo. En lo relacionado al Sistema Nacional de Salud y Programas de Seguridad Social y de Solidaridad Social; los objetivos no se logran debido a la falta de una asignación presupuestal suficiente. El Plan Nacional de Desarrollo resulta un documento dogmático político que no especifica metas, ni recursos económicos para cumplir sus propósitos. De ahí, que se comprenda que, ningún mecanismo será apropiado, si no existe una fuente económica suficiente encausada a financiar prioridades como son los programas del sector salud y la seguridad social. Y aún cuando no es una obligación constitucional el cumplir los compromisos en el PND establecidos, sin recursos económicos no es posible determinar responsabilidad. Por lo anterior, es el Estado quien tiene el compromiso de la distribución de la riqueza y el responsable directo del Plan Nacional de Desarrollo. El no fijar planes económicos es como navegar sin rumbo.

I.5. ASPECTO FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

La exposición de motivos del decreto que reforma el artículo 168 de la Ley del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 -12- 1980, señala que: "El Seguro Social, establecido como un servicio público de carácter nacional y caracterizado como el instrumento básico de la seguridad social, tiene a su cargo la protección del trabajador y su familia contra los riesgos de la existencia y en su desempeño ha demostrado sus sistema eficaz, basado en la solidaridad comunitaria". Fundamento que se sustenta en el artículo 123 fracción XXIX Constitucional, que se refiere a fomentar instituciones de seguridad social.

De lo anterior se presenta que el Seguro Social de acuerdo al artículo 3o. de su Ley, establece que: "La realización de la Seguridad Social - está a cargo de entidades o dependencias conforme, a lo dispuesto por esta ley y demás ordenamientos legales sobre la materia". El artículo 4o. señala que el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos. Las Instituciones de seguridad social más importantes en nuestro país son:- El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE); El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM); El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Por otra parte, el artículo 5o. establece que: "La organización y administración del Seguro Social en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denomina-

do Instituto Mexicano del Seguro Social." Y, el artículo 8o. establece que:- "Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de este ordenamiento."

El Instituto Mexicano del Seguro Social, para realizar sus finalidades debe demandar cada día mayores aportes financieros del Estado, de los Patrones y de los Trabajadores. Por tratarse de un concepto que implica una seguridad social, el Estado interviene en todo lo relacionado a la Institución que tiene como finalidad la salud y seguridad social. A esta intervención Estatal Samuelson dice: "El Estado ha venido desempeñando un papel cada vez mayor en las economías industriales avanzadas. Este hecho se refleja en el crecimiento del gasto público y de los impuestos, en la creciente proporción de la renta nacional dedicada a transferencias y a pagos de mantenimiento de la renta y en el considerable incremento de la regulación de la vida económica".(50)

En los últimos años, la programación de las finanzas públicas del IMSS, han tenido modificaciones, sobre todo con la rectoría del Estado, se ha buscado un balance para sanear las finanzas y salir del déficit presupuestario que refleja la situación real del Estado y que afecta a toda la economía gubernamental.

Las políticas fiscales que se han operado tienen como objetivo, la obtención de ingresos, razón por lo que se entiende el sistema impositivo del Estado. Raymond Barre cita: "El papel que el Estado debe asumir en todo desarro-

(50) SAMUELSON/NORDHAUS. ECONOMÍA.-Edit.MC.GRAW-HILL,S.A.12 ava,edic.Méx.1988.p.844.

llo económico se traduce en la importancia que reviste la política financiera en los países subdesarrollados: el impuesto y el gasto público, no tienen los fines de coyuntura o sociales que se les asignan casi siempre en las economías evolucionadas, son antes que nada, instrumentos poderosos de la acumulación de capital y de las transformaciones estructurales indispensables del desarrollo." (51)

La base principal del financiamiento del IMSS, de acuerdo a su legislación, lo comprende la Cuota Obrero Patronal de aportación tripartita, es decir contribuyen a su financiamiento por una parte el Estado, el Patrón y el Trabajador con excepción del que devenga salario mínimo, la base para el pago de estas cuotas o aportaciones de seguridad social es la nómina de los salarios, la base de cotización la citan los artículos 32 a 43 de la Ley del Seguro Social y sus respectivos Reglamentos.

La estructura financiera del IMSS, se encuentra en los seguros del régimen obligatorio y voluntario, cada uno de éstos seguros señala un título en la Ley denominado: "Del régimen financiero", y establece las cuotas que por el mencionado seguro deben aportar cada uno de los participantes dentro de la solidaridad social, lo anterior se observa en el Anexo No. 2, pág. 729, en el que se reflejan los porcentajes de aportación de la cuota tripartita.

Por otra parte, en la recuperación de las cuotas obrero patronales se presentan varias situaciones que desequilibran el balance financiero como son: El retraso en el pago de las citadas cuotas, la mora, las inconformidades, patrones desaparecidos o empresas en huelga, forman parte del rezago recaudatorio que aumenta los problemas financieros del Seguro Social, ya que se calcula un in-

(51) BARRE, RAYMOND. - EL DESARROLLO ECONÓMICO. - Edit. Fondo de Cultura Económica. - Méx. 1973, 3er. reimp. p. 163.

greso hipotético en contra de un rezago real que disminuye el valor real del dinero, originando que se utilicen subsidios financieros o bien uso de reservas, dinero destinado a otras prioridades; lo anterior, desequilibra la balanza de pagos y genera un déficit financiero como se observa en el Anexo No. 3 pág. 731 que representa una evaluación de la mora del Instituto a nivel nacional. Lo anterior es importante toda vez que el Instituto recauda directamente sus ingresos, a diferencia de otras contribuciones como son: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Renta. En el caso de las aportaciones de seguridad social éstas, no van a un fondo común, directamente se ingresan a la Institución para su control y administración, como ya se dijo, el IMSS, es un organismo con personalidad y patrimonio propios; debido a la prioridad y servicio social de su fin y objetivos, sus ingresos se centralizan en la Tesorería General del Instituto y son administrados directamente por él.

Como se fue acrecentando el problema de la mora en el Instituto, y precisamente, previendo esta problemática y tratando de allegarse de financiamiento oportuno en la recaudación, y con base en una reforma financiera, se modificaron los artículos 45 y 46 de la Ley del Seguro Social. El cobro del entero provisional significó para el seguro social, no esperar el pago bimestral de la cuota obrero patronal. En el entero provisional, se requiere del pago del 50% del monto total de la cuota patronal correspondiente al bimestre inmediato anterior y; el pago de los capitales constitutivos en un término de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de su notificación. Respecto al artículo 45, se han suscitado problemas recaudatorios, toda vez que aún y cuando la ley establece la obligación del pago del entero provisional, muchos patrones no lo efectúan esperando la notificación de su Cuota Obrero Patronal bimestral. Por lo que sería sugerible

complementar este artículo, ya que los patrones aducen que el documento adolece de motivación y fundamentación, que no es un acto definitivo, que no presenta trabajadores, semanas cotizadas, etc., situación que jurídicamente es razonable. Anexo No 4, pág. 732. En relación al artículo 46, los recargos moratorios, aún y -- cuando representan un ingreso muy importante a las arcas del Instituto, como ya se explicó, financieramente constituye un pago diferido y descapitalizado. En el IMSS, la mora se encuentra en un 59.37 % de la mora nacional como se puede apreciar en el Anexo No. 3, pág. 731. Por lo que es vital la recaudación oportuna del entero provisional y la emisión bimestral anticipada de la Cuota Obrero Patronal.

Lo anterior repercutió en las políticas del gobierno, y se realizaron importantes reformas fiscales al Código Fiscal de la Federación en los artículos -- 17A, 21 y 22, que actualizan la suerte principal y los recargos causados de acuerdo al índice inflacionario. La actualización de la suerte principal de los créditos fiscales es una forma establecida por la Ley para recuperar el valor de los activos, dentro del movimiento de inflación que se presenta en la economía del país.

Dada la importancia recaudatoria de la Cuota Obrero Patronal, el Instituto -- Mexicano del Seguro Social, como organismo fiscal autónomo realiza el cobro de sus créditos aplicando el procedimiento administrativo de ejecución en caso de no pago oportuno, y en base a los artículos 271 y 258 de la Ley del Seguro Social se faculta a los funcionarios a efecto de legalizar la emisión y cobro de los mismos. En Anexo No. 5, pág. No. 733, representa los índices de la Cobranza a Nivel Nacional en la Emisión Bimestral Anticipada por el bimestre.

En cuanto al régimen voluntario o seguros facultativos y adicionales, la ba-

se de cotización se conviene con el IMSS. El balance actuarial de los seguros - obligatorios, facultativos y adicionales se llevan en fondos separados. Por lo - que se relaciona a la inversión de las reservas del IMSS, éstas se aplicarán conforme lo señala el artículo 263 que establece: " Las reservas se invertirán: I. - Hasta un ochenta y cinco por ciento en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, clínicas, guarderfas infantiles, almacenes, farmacias, laboratorios, centro de convalecencia, centros de seguridad social y demás muebles e inmuebles propios para los fines de la institución; II. Hasta un diez - por ciento en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Estados, Distrito Federal, Municipios, Instituciones nacionales de crédito o entidades encargadas del manejo de servicios públicos, siempre que se sujete a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Los remanentes disponibles para la inversión, podrán destinarse a préstamos - hipotecarios, que se sujetarán a los requisitos establecidos en el artículo 265, - en anticipos de pensiones y en acciones, bonos o títulos de instituciones nacionales de crédito o sociedades mexicanas, en los términos del artículo 266 y sin que en ningún caso esta última inversión exceda del 5% del total de las reservas." Por lo que se refiere a los artículos 264, 265 y 266 establecen las limitaciones y condiciones en los bonos, acciones, valores y préstamos de las reservas del Instituto. En la mesa redonda celebrada por la Organización Internacional del Trabajo y la - Conferencia Interamericana de Seguridad Social en México del 25 al 30 de Noviembre de 1968, se señalaron en uno de los aspectos del financiamiento el problema de las reservas. "En algunos países latinoamericanos, el plan financiero prevé la acumulación de ciertas reservas técnicas y aun de volumen mucho menor lo que trae consigo la necesidad de invertir las de conformidad con los planes nacionales de inversión,

necesarios al desarrollo social y económico. Sin embargo, se constata que en los seguros de pensiones no se sigue en la práctica el régimen financiero que implica la constitución de reservas técnicas completas".(52)

Como se observa, el financiamiento del Instituto, significa en sí una estrategia de administración contando con los elementos de su ley, estudios actuariales y manuales operativos; mezcla la economía y la administración, es decir; la economía en lo relativo a la producción y consumo de los bienes materiales; la administración la emplea en lograr la máxima eficiencia de su estructura, en esta organización se perfilan metas persiguiendo objetivos por medios que se encuentran dentro de las etapas de la administración, mediante las fases mecánica y dinámica; la primera comprende la previsión, organización y planeación; la dinámica los elementos de dirección y control, en este caso específico del Instituto, la autoridad suprema es la Asamblea General, le sigue el H. Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Director General del IMSS. Los órganos rectores del Instituto tienen la necesidad de contar con el instrumento que les permita predeterminedar el caudal de ingresos y alcance de los programas destinados al beneficio de los derechohabientes en lo referente a seguridad social, bajo un marco financiero adecuado. El IMSS en su carácter de organismo descentralizado del sector público, debe presentar a consideración la aprobación de su presupuesto para ser incluido en el Presupuesto de Egresos que autorice la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Artículo 74 fracción IV de la constitución.

Para dar una amplia referencia del estado financiero del Seguro Social, tenemos -

(52) EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.- ANTECEDENTES Y LEGISLACION, CONVENIOS, RECOMENDACIONES, RESOLUCIONES Y CONCLUSIONES EN MATERIA INTERNACIONAL.- T. III. MEX. 1971. pág. 892.

que acudir a las gráficas del estado financiero del Seguro Social, tenemos que acudir a las gráficas estadísticas del estado consolidado de ingresos y egresos de los años 1952, 1962, 1972 y 1977 en comparación con la estadística que reflejan los años de 1988 y 1989. Anexo No. 6, pág. No. 734 .Y los resultados financieros de 1991 y 1992.

La Subjefatura de Información programática y estadística del IMSS, informó en el año laboral de 1991 que: "A las áreas normativas centrales del Instituto se les envió cada trimestre el documento Seguimiento de las Acciones del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (SEA-IMSS), donde se concentra y consolida la información programática-presupuestal que proporcionan esas áreas normativas con el propósito de presentar a las mismas una visión integral del Instituto respecto al presupuesto autorizado y ejercido en las metas programadas y alcanzadas - respectivamente, conforme a la estructura programática sectorial, así como las acciones realizadas en función de las líneas de acción del PLANADE y de los objetivos institucionales.

El documento SEA-IMSS sirve como fuente para elaborar el informe de ejecución del PLANADE que anualmente se presenta a la Secretaría de Programación y Presupuesto. En consecuencia en el mes de marzo, conforme a lo que establece el artículo IV de la Ley de Planeación, se entregó a la SPP el Segundo informe de acciones y resultados de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en el IMSS." (53)

En 1991, el excedente de ingresos sobre gastos fue de: 1,807.3 (miles de millones de pesos) y la Provisión para reservas actuariales 480.0.**

Las modificaciones que autorizó la H. Asamblea General, el ejercicio del pre-

(53) MEMORIA DEL IMSS-AÑO 1991. Edit. IMSS. Méx. 1992. pág. 41.

** FUENTE: Idém. pág. 43.

*Secretaría de Programación y Presupuesto se fusionó a la Secretaría de Hacienda.

supuesto registró, en 1992, ingresos por 28 billones 634 mil millones de pesos y egresos por 27 billones 31 mil millones...Del remanente de ingresos-egresos, se destinaron 800 mil millones a la provisión de reservas financieras, restando 803 mil millones como remanente de operación. Se estima que para 1993 ascenderá el total de ingresos en 32 mil 310 millones de nuevos pesos, de los cuales 29 mil 744 millones corresponden a cuotas obrero-patronales, 1,651 millones a las aportaciones del Gobierno Federal y 915 a productos de otros ingresos."(54)

Las finanzas del IMSS, se incrementan lo mismo que sus obligaciones, el aumento de la población y la prestación de la seguridad social al derechohabiente y asegurado, así como la política estatal de extender la seguridad social a personas marginadas de extrema pobreza como parte de la solidaridad social, representan cargas financieras que a la fecha se han subsanado con reservas y descapitalización de fondos asignados a otros fines, a esto, agregamos la crisis financiera que a la fecha se ha venido sopesando y aún no se sale del todo. A raíz del sismo del 19 de septiembre de 1985, el Instituto reportó pérdidas que representan el 75% de las Instalaciones del Centro Médico Nacional del IMSS. En términos administrativos de medicina organizada, también significó 2,775 camas menos sin contar el equipo quirúrgico.(55)

Sin embargo, las estadísticas del Seguro Social no reportan un estudio sistemático que permita conocer el costo de la seguridad social en el costo del -- trabajo, conjuntamente con el costo del trabajo y el costo de la producción; -- además el costo de la seguridad social se relaciona con su eficiencia al asegurado.

(54) FUENTE: INFORME DEL DIRECTOR GENERAL DEL IMSS.LXXII ASAMBLEA GENERAL DEL IMSS. México.1993.

(55) CIFRA OBTENIDA DE LA REVISTA No.84.Solidaria.EDIT.IMSS.AGOSTO-1990.pág.39.

Otro aspecto relevante en la economía del IMSS, se refleja en la incosteabilidad de la Cuota Obrero Patronal por diversas causas, e incluso dentro del propio procedimiento administrativo de ejecución no se cobran. Como se puede apreciar en el Anexo No. 7, página No. 738, el potencial a cobro devuelto a nivel nacional es significativo, desarrollan un papel importante los evasores fiscales que se ocultan bajo figuras como son: Patrones sustitutos; patrones no localizados; locales abandonados; patrones inconformados. Estos últimos representan un índice alto en porcentajes de cuotas retenidas a los trabajadores por el patrón y no ingresadas al Instituto, mientras no se resuelva su inconformidad o juicio subsecuente que interponga; recursos que en un 80% son medios dilatorios para no pagar la cuota obrero patronal. En un análisis concreto a los índices de patrones inconformes se podrá comprender la presión de la cuota obrero patronal con cargo a las nóminas de los salarios. En este último caso que, por lo demás es el más frecuente, el sector economía en lo relativo a costo de la seguridad social, costo trabajo y costo producción; conducirá a determinar que el financiamiento del Instituto debe buscar el sanear sus finanzas y pedir al Estado más dinero en su contribución, a efecto de costear los programas de expansión de seguridad social al descargo de la seguridad social; para trasladar de esta forma, el costo al Estado y no subsanar con reservas de dinero financiado por aportaciones de patrones y trabajadores, o bien, expandir la seguridad social a todos y la imposición de un impuesto general por seguridad social, la anterior medida coadyuva a obtener finanzas sanas sin déficit presupuestario a costa de resolver situaciones que son propias del Estado, por lo anterior se debe incrementar la aportación de éste, no tender a la disminución; sobre todo tomando en cuenta las políticas populistas en el sector salud.

Sin embargo, y a través de un sistema actuarial que lleva el Instituto, le ha permitido sostener sus incrementos de reservas por un manejo de inversión favorable para afrontar de momento la crisis que vive el país.

La aportación del Estado, requiere un análisis de las políticas gubernamentales, ya que el Estado como rector del desarrollo y distribución de la riqueza de la nación, debe encausar su rectoría en el aspecto seguridad social, para dar como un objetivo estratégico de su política, el incrementar sus aportaciones para apoyar la salud, y alimentación; ya que la desnutrición que es la base de la pobreza extrema del país, expresa la deficiencia del órgano gubernamental en el poder, como ya hemos citado, pág. 30, el Lic. García Tellez "Mientras haya hambre en el pueblo, mientras haya sectores marginados, no podrá -- haber salud." -- y continúa, al decir que "sin justicia social no hay verdadera democracia, -- que la solución fundamental de la pirámide social de un país democrático no es lograr la estabilidad de la estructura en el vértice de la pirámide; mientras se confunda la base con la cúspide y se insista en una pirámide invertida, no se consolidará una democracia integral". (56)

Lo anterior, se refuerza con el pensamiento político de Ricardo Flores Magón al decir que: "La libertad política da al hombre el derecho de reunirse, el derecho de ejercer el oficio, profesión o industria que se le acomode, el derecho de transitar libremente por el territorio nacional y entre muchos derechos y prerrogativas tiene el derecho de votar y ser votado para los cargos políticos de elección popular. En cambio de estas libertades vienen las obligaciones siendo las principales; el pago de contribuciones para los gastos públicos, el servicio gratuito de las autoridades cuando éstas necesiten el auxilio de los ciudadanos, la obligación de servir como soldado". (57)

(56) GARCIA TELLEZ, I. -- Estabilidad, sólo sin minorías privilegiadas. Cit. por. OCTAVIO CAMPOS. -- Entrevista. Revista Solidaria No. 1. -- Agosto 1983. México. pág. 3.

(57) FLORES MAGON, RICARDO. et, al. -- REGENERACION. -- ARTICULO 12 DE NOVIEMBRE DE 1910. Edit. ERA, S.A. Méx. 1977. 1er. edic. pág. 248.

un pueblo analfabeta, hambriento, no puede ser un pueblo democrata, por esa razón; y con la finalidad de fortalecer la seguridad social el Estado debe de incrementar sus aportaciones. A lo anterior, se determinó como problema - en la Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en México, en la Resolución No. 54. "Quemerece acentuada preocupación el punto que se refiere a la efectividad y oportunidad del cumplimiento de las obligaciones económicas de los sectores contribuyentes, particularmente en lo que concierne al pago de las contribuciones del Estado, sin olvidarse otras obligaciones, aparte de las económicas, que tienen los Poderes Públicos -- hacia el seguro de enfermedad". (58)

Similar recomendación encuentra la Organización Internacional del Trabajo - al citar: "Se considera que en muchos países latinoamericanos que estatuyen la participación tripartita, la aportación del Estado, a menudo es relativamente elevada y el fisco nacional no cumple, por varias razones con su obligación de cotizar, creando situaciones difíciles para el presupuesto nacional y para los seguros sociales. Se señala también que puede emitirse críticas - sobre la participación financiera del Estado en el financiamiento de los seguros sociales limitados a las categorías que no son necesariamente las más débiles en el total de la población del país.

Por lo contrario, se considera que la participación de los poderes públicos en el financiamiento de la seguridad social, es indispensable para la extensión de la protección a categorías económicamente más necesitadas y aún sin protección". (59)

(58) SEXTA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, CELEBRADA EN LA CIUDAD DE MÉXICO DEL - 13 AL 27 SEP. 1960.-RESOLUCION NO.54.-EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.-TOMO III.1971.EDIT. IMSS.pág.849.

(59) MESA REDONDA CELEBRADA POR LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA CONFERENCIA INTER-AMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO DEL 25 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1968.-Ibidem.pág.891.

De las circunstancias históricas de la seguridad social en México, se debe determinar por el Estado, no disminuir su financiamiento ya que no se justifica que el presupuesto anual, se destine una partida insignificante a la salud, y sin embargo se destinen partidas exorbitantes a la armada nacional, ya que la deficiencia del servicio médico en el primer nivel, los incrementos de la población, las pensiones raquíticas; en base, se fundamentan en -- una economía insuficiente para cubrir todo el ordenamiento financiero de la seguridad social. De lo anterior, concluimos que la seguridad social es un compromiso de todos, y no se debe teñir, sino actuar en necesidades auténticas fuera de populismos, buscando una verdadera seguridad social con la participación de todos en un impuesto general, o bien continuar con el mismo sistema pero, no desviar las aportaciones de los trabajadores, patrones y estado, éste último incrementando su aportación, y destinar en el presupuesto anual -- un aumento considerable y suficiente para dar cumplimiento a los programas -- de expandir la salud a los sectores marginados en zonas urbanas y rurales, lo anterior no propiciaría el desequilibrio de las reservas Institucionales ni utilizaría dinero aportado por la cuota tripartita; o bien, establecer un -- impuesto general para costear los programas del Gobierno en el sector salud.

R E S U M E N .

El sistema de seguridad social en México, se financia en gran parte mediante un impuesto sobre las nóminas .o sea un impuesto al trabajo. Proviene de un sistema tripartito consistente en contribuciones de los trabajadores asequerados, patrones y el Estado (rentas públicas generales). Para comprender mejor el aspecto financiero de la seguridad social en México, basta con analizar a los tres protagonistas que conforman la aportación de la Cuota Obrero-Patronal.

Iniciando con el Estado que participa imponiendo las reglas jurídicas, - normativas y políticas en la Institución IMSS. Tiene un papel protagonista en el aspecto financiero que podemos observar en dos perspectivas: Primero, - como rector de la economía de la nación y su efecto político y redistributivo de la riqueza (recurre a las rentas generales para cumplir con su aportación a la seguridad social). En el otro aspecto, tiene un rol de contribuyente preferencial (patrón), como empleador (Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, y otras empresas paraestatales que se rigen bajo el sistema del seguro obligatorio del IMSS), goza de dispensas, compensaciones especiales, transferencias de deuda interna, y tiene los beneficios más altos respecto a una empresa particular. (problema importante en el IMSS, lo constituye la deuda del sector paraestatal). El Gobierno participa en políticas de inversión de las reservas de la seguridad social. Establece reglas de control de los salarios, controlando el costo de las prestaciones concertadas y acumulando recursos para la inversión. Establece programas de salud y seguridad social usando fondos de la Institución.

El patrón o Empresa Privada. juega un papel importante al tomar acciones -

como son: La translación del impuesto. Al existir un aumento a las contribuciones de seguridad social, incrementa el costo en el producto, se translada la carga y finalmente recae en el consumidor, que en lo general es el trabajador, limitando su poder de adquisición y decreciendo su salario. El patrón tiene otro medio que consiste en atrasar el pago de la Cuota Obrero Patronal, sea por causas ajenas a él: la evasión fiscal, o figuras legales como son la huelga; la sustitución patronal; inconformidades; cambios de domicilio -- sin aviso, o desaparición de la empresa, etc.. Lo anterior genera una mora e incosteabilidad de las contribuciones de seguridad social lo que no permite determinar una recuperación real de lo emitido y cobrado por el IMSS.

Por lo que se relaciona al Trabajador, influye su presencia en las finanzas, a través de sus aportaciones (excepto el salario mínimo y accidentes de trabajo que corren a cargo del patrón). Sin embargo, al aumentar el costo de las aportaciones para el empleador, disminuye la demanda de empleo y aumenta el incremento del desempleo. Se tiende a la búsqueda de la mano de obra calificada. Genera un problema económico en la distribución. (Cierre de empresas, desempleo, etc.). Al aumentar la población inscrita todos los precios de los productos tienden a ser afectados por la translación del impuesto, y hay tendencia a que la translación directa finalmente recaerá en los salarios, por consecuencia disminuye el ahorro y el consumo.

Por otra parte, el aumento de toda la población (asegurados y derechohabientes), incrementa los costos de la Institución y genera una problemática de -- crisis financiera en cuanto al manejo de la reserva de capital, inversión y -- consumo.

I.6. LA POLITICA Y EQUILIBRIO FINANCIERO DEL SEGURO SOCIAL.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo descentralizado y constituye un servicio público de carácter nacional; en consecuencia su política se regula por el Estado.

"El sistema de Seguridad Social es instrumento primordial del Estado - para cubrir amplias esferas de su política de bienestar y redistribuir el ingreso, en el ejercicio pleno de la solidaridad nacional".(60)

La relación que se da entre la política y el equilibrio financiero del seguro social, radica en la ejecución de los programas ordenados dentro del sistema de seguridad social. El más importante es la desproporción y desigual distribución de la riqueza en un país como México que adolece de una amplia extensión geográfica y de una densa población, impartir seguridad social con recursos limitados, es generar desproporción y déficit de recursos financieros. A lo anterior, el Doctor Morones Prieto, dice: "Desde el punto de vista de la política económica, la Seguridad Social puede constituir uno de los instrumentos más efectivos para lograr una redistribución equitativa de la renta nacional, ya que sus contribuciones responden a un principio de solidaridad social. Se dice técnicamente que el mecanismo financiero de los seguros sociales ha pasado de ser simplemente compensatorio, esto es, de pago de una contraprestación, a convertirse en verdaderamente distributivo, ya que la carga de los servicios se distribuye entre la población vertical y horizontalmente".(61). De ahí que la cuota obrero o patronal sea una contribución de seguridad social de vital importancia porque constituye la principal fuente de financiamiento -

(60) MORONES PRIETO, IGNACIO, Ob. cit. pág. 61.

(61) Ibidem. pág. 60.

del Instituto Mexicano del Seguro Social. Existe una infraestructura de los servicios de salud del IMSS, su cobertura no es satisfactoria, los servicios tanto médicos como administrativos son cada vez menos capaces de atender a la población asegurada; así apreciamos que en los diversos niveles de atención, éstos se distinguen sobre todo en el primer nivel como preventivo e inhumano, situación que se da por el exceso de la población derechohabiente que se atiende y la carencia de recursos económicos para satisfacer las necesidades de la seguridad social en toda la extensión que éste concepto abarca; todo esto, no es reflejo de fallas institucionales, sino de capacidades económicas. La Seguridad Social desarrolla políticas sujetas al control del Estado, y el Instituto Mexicano del Seguro Social; como empresa paraestatal, está sujeto a políticas y necesidades de carácter populista que el Estado le ordene seguir, incluso utilizando sus reservas a extender la seguridad social en zonas marginadas a personas no comprendidas dentro de la estructura de la seguridad social; es decir, los componentes de la aportación tripartita de la cuota obrero patronal. Si bien es cierto, que la seguridad social, busca la justicia y protección que todo individuo tiene como derecho a la salud y bienestar social, también es injusto que recursos de los trabajadores sean utilizados para atender políticas estatales; lo anterior, en virtud de que el Estado tiene la obligación de distribuir el ingreso, y la proporción equilibrada de los presupuestos, no fomentaría el desequilibrio y uso de otros presupuestos; situación que se da en el seguro social.

La creación de la Ley del Seguro Social tiene un antecedente noble, la justicia social, pero ésta se pierde cuando se desequilibra y hay desigualdad en las obligaciones y derechos de los seres humanos. Por eso, es sugerible la impo-

sición de un impuesto de solidaridad social, pero a toda la población productiva para efecto de subsanar las finanzas no sólo de esta institución, sino de todo el sector salud y repartir verdadera justicia social en las zonas marginadas rurales y urbanas.

En el Plan Nacional de Desarrollo como ya se citó*, la política persigue -- impulsar la protección a todos los mexicanos, buscando el mejoramiento del bienestar social. Para mejorar la calidad del servicio y dar un verdadero sistema de salud, es necesario primeramente y como base primordial sanear la economía del país, partir de una política que tienda a dar a la salud prioridad e iniciar -- con la nutrición del pueblo; un verdadero enfoque es no desperdiciar recursos -- en programas burocráticos que dirige el estado con fines populistas-políticos. Sin embargo, en México la poca aportación que el estado asigna a la salud en el gasto público, demuestra la poca importancia que tiene el sector salud, paradójicamente se desvirtúa el sentido, ya que un pueblo sano y educado es un pueblo productivo y pensante, y la realidad es que el estado no ha concientizado que el país ha evolucionado y una estrategia de política financiera nacional de salud y educación, gestaría una verdadera justicia social y por consecuencia un verdadero desarrollo económico del país.

Los servicios de solidaridad que comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, que son los recursos más utilizados de la reserva del Instituto; en el artículo 236 de la Ley del Seguro Social, se establece que el Poder Ejecutivo determinará que núcleos marginados del país deberán asistirse por la seguridad social, por otra parte, el artículo 238, señala que el Instituto -- atenderá este apoyo sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a

*Cf., pág. 45.

que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen del seguro social. En la realidad, el eficaz otorgamiento de las prestaciones no -- son satisfactorias; un caso específico es la crisis de las pensiones ya que -- el financiamiento de éstas, se realiza dentro de una comunidad de riesgo -- y tiempo. Añorando el nuevo sistema de pensiones dinámicas aplicables a los traba- jadores del IMSS, como un avance de las prestaciones que otorga como empresa -- el Instituto. Los programas de (Medicina Comunitaria, o COPLAMAR-- que no funcio- nan del todo); el artículo 239 señala que: "Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los grupos beneficiados. La Asamblea General determinará anualmente con -- vista en las aportaciones del Gobierno Federal, el volumen de recursos prop ios que el Instituto pueda destinar a la realización de estos programas".

El financiamiento del IMSS, se sustenta sobre todo en las aportaciones de -- sus afiliados, luego entonces, es importante que se de a conocer a éstos, median- te publicación oficial, la asignación que se dará a los recursos, que en forma -- ventajosa el Estado desvia para dar decisiones políticas. Por lo antes citado, -- debe de existir la solidaridad social, pero corresponde al Estado la distribu- ción de la riqueza a todos los sectores, dando prioridades; pero en el caso de estudio, el Estado es el primero en desequilibrar las finanzas del IMSS, bien es- cierto que la seguridad social y la salud es un derecho universal. Pero la se- guridad social en nuestro país, no se ha extendido a toda la nación; la solida- ridad social se ha dejado como programa al IMSS, cuando debería de ser una fun- ción exclusiva del Estado a través de todos los sectores para impulsar este -- derecho destinando los ingresos necesarios al sector salud, para que éste a su vez, planee y programe (con fondos económicos y no demagógicos); programas secto-

riales y regionales destinados a la medicina preventiva y comunitaria, pero no planeados por el Estado, sino directamente por los operativos, buscando un verdadero bienestar social.

Las causas y efectos de nuestro problema de seguridad social están en las condiciones precarias del trabajo, la alimentación, la insalubridad, epidemias y alto costo de vida del sistema capitalista.

Por lo anterior, el Estado no debe disminuir sus ingresos a la salud, debe asumir su verdadera función de rector de la economía y distribución de la riqueza, sin importar su procedencia nacional o extranjera, lo importante es el bienestar del pueblo, y esto es, un pueblo sano y productivo, pero el Estado con la política de disminuir su aportación en materia de seguridad social, relega una base importante de la estructura de un país, su derecho a la salud, la carga la deja a el sector obrero-patronal, pero si interviene en cuanto a política de desvío de fondos o políticas populistas en el sector salud; situación que lejos de beneficiar desequilibran el presupuesto encausado a un objetivo, el estado busca una estrategia de beneficio protector de los marginados, argumentando la solidaridad social, sin tomar en cuenta que como rector de la economía, debe de distribuir la riqueza, y si no es suficiente para subsanar, tiene en su poder la obligación de exigir a todos la contribución en un impuesto exclusivo para el sector salud. El Doctor Morones Prieto, al referirse a la salud como un derecho dice que: "La Seguridad Social no debe dedicarse exclusivamente a curar enfermedades ni a atender hospitales ni clínicas. Su verdadero concepto es la salud y no solo el cuidado de enfermedades su interés más alto no es curar padecimientos sino fomentar un pueblo sano, apto para el trabajo productivo y

para el cabal disfrute de la cultura y de la vida".(62)

Por lo anterior, la salud no busca consenso sino resultados, y éstos se tienen con una política estatal enfocada a financiar al sector salud.

R E S U M E N .

La Política del Seguro Social está íntimamente conectada con la política del sistema gubernamental. De caer este sistema, traería como consecuencia el derrumbe del sistema capitalista generando una crisis en la economía; ya que el Seguro Social se conforma con la incorporación de grupos como son la clase trabajadora, campesina y algunos grupos marginados. El Estado se enfrenta con la problemática de satisfacer a un grupo que cada vez aumenta en población, hay más utilización de consumo y capital, disminución de reservas. Por lo anterior, debe el Estado de reestructurar su política que no persiga caer en programas demagógicos.

La intervención del Estado debe tener como finalidad la distribución equitativa de la riqueza; de lo anterior se debe incrementar la aportación de seguridad social por parte del gobierno y además fomentar y apoyar todo a la creación de empleos, ya que en el caso del Seguro Social, sus cuotas obrero patronales se incrementan al existir empleos, es decir trabajadores-cotizantes. El Estado debe establecer políticas fiscales que impulsen una economía de pleno empleo.

(62) MORONES PRIETO, IGNACIO. Ob. Cit. pág. 69.

I.7. METODOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, como ya se mencionó, tiene diversos medios de financiamiento siendo el principal recurso los ingresos - que obtiene por la Cuota Obrero Patronal.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, se ha desarrollado en todos los campos, pero sobre todo en el aspecto financiero, por ejemplo en el año de 1972, el total de ingresos institucionales ascendió a 11,062.4 millones de pesos ; considerando que los egresos fueron de una cantidad similar, el flujo de efectivo fue de 22,124.8 millones de pesos en 1978, apenas seis años después, el flujo de efectivo fue de 56,250 millones, para conformar un flujo de 112,000- millones de pesos; en 1983 la cifra de recursos que se operaron fue en el orden de 316,600 millones.

Estas cifras permiten apreciar que el flujo se multiplicó por 28.6 veces en el periodo, 72-83 y en 1989. Ingresos de 11,699.219*.

La complejidad de la función financiera, en las instituciones de aseguramiento social determina a su vez, la estructura administrativa necesaria para cumplir sus fines. Los diferentes problemas, derivados de la necesidad - de cubrir extensos grupos, torna indispensable ejercer la función financiera a través de varios órganos de su estructura administrativa. Así, las actividades financieras en los grandes organismos de seguridad social comprenden - beneficios y costos sociales que, naturalmente, para evaluarlos se requiere de modelos financieros especiales, sobre todo del apoyo de las estadísticas.

*Cfr. FUENTE: SUBDIRECCION GRAL. DE FINANZAS. TESORERIA GRA.-RECURSOS FINANCIEROS MANUAL-MARZO-1984. Véase también. Anexo No.6 Edo. Consolidado de Ingresos y Gastos. pág. 735.
En 1991. La recaudación de la Emisión Bimestral Anticipada sumó la cantidad de 17'022,534, se recuperó el 98.08 % de la emisión. FUENTE.-Memoria 1991. Edit. IMSS, pág.36. (véase Anexo No.17. pág.767).

Existen diversas dependencias en la estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social que tienen la responsabilidad de cumplir las funciones financieras. En el aspecto financiero los programas se dividen a largo, mediano y corto plazo. El programa Financiero a Largo Plazo: tiene como objetivo mantener el equilibrio de ingresos y gastos, según las tendencias de las variables de ritmo lento, tales como la población derechohabiente, población cotizante, grupos de salarios, tipos de seguro, etc. Los programas Financieros de Mediano plazo; son orientados a establecer el equilibrio en periodos menores, generalmente anuales y sexenales, en razón de variables con ritmo más rápido; gastos de construcción, erogaciones de materiales, sueldos de personal, etc.,. Programas Financieros de Corto Plazo; son los que agrupan actividades destinadas a lograr el equilibrio diario mediante el manejo de variables que implican decisiones cotidianas: flujos de efectivo, saldo en bancos, disponibilidades, compromisos financieros, etc.,. Los tres planos corresponden a niveles de decisión que orienta la acción de la Institución en diferentes campos de las finanzas; tales como son: la política de extensión del régimen, la ampliación de los riesgos cubiertos, las pensiones, incorporaciones de nuevos grupos, etc.,. En el campo financiero del mediano plazo, se formulan los elementos de juicio para determinar los aspectos financieros dentro del ámbito de las políticas de construcciones, adquisiciones y contratación de personal. En el campo de corto plazo, se ejecutan las acciones referentes a las políticas de manejo de efectivo, bancos, financiamiento, inversiones de excedentes de Tesorería y Cobranza.

En términos generales, la estructura administrativa del Instituto se encuentra adaptada para cumplir con los programas financieros mencionados. Así, en el

Departamento Actuarial se registra y analiza la información de los fenómenos financieros de largo plazo, para proporcionar elementos de juicio a la Subdirección General Técnica en la toma de decisiones, para establecer el equilibrio de ingresos y egresos en períodos largos. Las posibles acciones para conservar o restablecer ese equilibrio van desde ampliaciones geográficas u ocupaciones del régimen del Seguro Social, hasta reformas legales más o menos radicales. En el nivel de la determinación de políticas financieras, se puede encontrar a la Subdirección General de Finanzas, que cuenta con los elementos para planear la política de egresos y de planear y ejecutar el de ingresos. Así, cada una de las áreas mencionadas realizan funciones de acuerdo con su objetivo - específico, tomando en cuenta la actividad financiera que les corresponde y el tiempo de desarrollo de los programas financieros.

La función de planeación, es una función del administrador financiero de vital importancia para seguir una línea, sin considerar los planes como directrices estadísticas, sino tomar en cuenta cursos alternos, o circunstancias - externas que influyen en los planes financieros que pueden ocasionar excedentes o limitantes en los mismos, y de ahí la toma de decisiones para planes alternativos dentro de un plan financiero. Dentro de este esquema, se deben conocer los flujos de entradas y salidas de efectivo de la empresa, en el futuro - cercano. El estado de flujo de efectivo se puede expresar de dos maneras: 1) - Como un sistema contable financiero de origen y aplicación de recursos que se emplean generalmente para la planeación a mediano y largo plazo; 2) Como un - sistema de entradas y salidas de efectivo, que se usa para la administración - cotidiana al corto plazo. Por cualquiera de estos dos métodos se obtendrá información respecto a dos puntos: (63). El empleo de recursos excedentes o bien, (63) MANUAL RECURSOS FINANCIEROS. IMSS.-GENERALIDADES SOBRE FLUJO DE EFECTIVO-EDIT. IMSS. MEX. 1984. pág.19.

la obtención de recursos faltantes. Una vez determinado el cuando, y por -- cuanto tiempo se dispondrá de los excedentes será factible planear el desti-- no de estos recursos. La planeación de flujos de fondo y la decisión de su -- asignación más rentable entre los diversos tipos de inversión que proporci--onan mayor seguridad y liquidez, representan funciones de un buen programa -- financiero.

Los flujos de efectivo tienen dos fuentes de abastecimientos: Externas (emi--siones de valores, cobros, etc.). Intímadamente relacionado con el efectivo está el de partidas "equivalentes de efectivo". En estas se incluyen los sobrantes temporales de efectivo, los cuales se invierten en valores a corto plazo, me--diante un portafolio de inversiones temporales en valores que generen el ma--yor rendimiento con el menor riesgo posible. (64)

En el Instituto Mexicano del Seguro Social se han creado mecanismos de -- captación y ejercicio de los recursos financieros como son: 1) Obtención de recursos. -- Bancos recaudadores en el sistema foráneo y Distrito Federal; Subde--legaciones, Oficinas para Cobros del IMSS, Foráneas y del Distrito Federal; -- Tiendas Foráneas y del Distrito Federal; Centros Vacacionales, Caja principal en Oficinas Centrales del IMSS, etc. 2) Pago de obligaciones, -- Subcontraloría de obligaciones; Departamento de Trámites de Erogaciones; Prestaciones en Di--nero; Jefatura de Servicios de Personal, Caja Principal, Jefatura de Servicios de ingresos; Delegaciones y Subdelegaciones Estatales y del Distrito Federal; Instituciones Bancarias con que se operan los flujos de recursos del IMSS; -- 3) Otros organismos en los que se pueden citar a: La Tesorería de la Federa--ción (aportación); Secretaría de Hacienda (pago de impuestos); Casas de Bolsa --

(64) MANUAL DEL IMSS. -- RECURSOS FINANCIEROS -- 3. -- Generalidades sobre Flujo de -- Efectivo. -- Edit. IMSS. México. 1984. pág. 21.

(Inversiones). Como se puede observar, el sistema financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social, constituye un proceso complejo y sofisticado, - desde el punto de vista de que como toda empresa debe tener un programa - financiero para el funcionamiento de sus flujos de entradas y salidas, la inversión de sus reservas, la toma de decisiones en planes alternativos - para alcanzar objetivos de seguridad social, todo involucra un desarrollo - en movimiento de las entradas y salidas de dinero y valores dentro de un mercado competitivo, en que actúa como empresa pública pero no buscando el lucro en todo el orden, sino con la finalidad de adquirir rendimientos - para satisfacer su función que es la seguridad social.

El sistema financiero de la Cuota Obrero Patronal, se determina en la Ley - del Seguro Social en el título segundo del régimen obligatorio del Seguro Social capítulos 111, IV, V y VI, secciones del régimen financiero; cuarta - (artículos 113, 114, 115 y 116); quinta (Artículos 77 a 86) décimo primera (artículos 176 a 181) y artículos 190, 191 parte financiera del capítulo - VI; y el capítulo único de los seguros facultativos y adicionales; En los capítulos referentes a la sección financiera, se establecen los porcentajes con que contribuye cada uno de los sectores; como son el caso del patrón, el obrero y el Estado. La contribución a la integración de la Cuota Obrero Patronal se relaciona con el seguro a cubrir. Y se determina: Riesgo de Trabajo.-Capítulo 111.

-Sección Quinta del régimen financiero.-Artículos 77 a 86.

-Cubre el patrón, vinculado con principios del artículo 123 Constitucional.

-Del Seguro de Enfermedad y Maternidad.-Capítulo IV.LSS.

-Sección Cuarta.-Del régimen financiero.Artículos 113 y 115,116,117.

-Artículo 114.-el patrón y el trabajador corresponde cubrir para el seguro de enfermedades y maternidad, las cuotas del 8.750% y 3.125% sobre el salario diario base de cotización, respectivamente.

-Artículo 115.-Aportación del Estado. 7.143% del total de las cuotas patronales por los seguros de enfermedades y maternidad (se cubrirá en pagos mensuales iguales equivalentes a la doceava parte de la estimación que presente el IMSS para el año siguiente a la Secretaría de Programación y Presupuesto en el mes de julio de cada ejercicio, mensualidades que se incrementarán en el mismo porcentaje en que se incrementan los Salarios Mínimos para el Distrito Federal, a partir del mes siguiente a aquél en que éstos ocurran, formulándose el ajuste definitivo en el mes de enero del año siguiente".)

-Artículo 116.-Se refiere a la aportación de las Sociedades Cooperativas, Administraciones Obreras o Mixtas, Sociedades Locales, Grupos Solidarios o Uniones de Crédito cubrirán el 50% de las primas totales, y el Estado contribuye con el otro cincuenta por ciento.

-Artículo 176 a 181.-régimen financiero- Sección Decimaprimer.-Capítulo V. - trata del régimen financiero de los seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte.

-Artículo 177.-Establece las siguientes aportaciones: Al patrón 5.600% y al trabajador 2.000% (con incremento gradual para 1994/5.670% y 2.025%. Para 1995. 5.910% ; 2.075%. Y en 1996 -5.950% y 2.125%. respectivamente. Artículo 177 y Octavo Transitorio). porcentaje que se aplica sobre el salario base de cotización.

Artículo 178.-Al Estado el 7.143 por ciento del total de las cuotas patronales en términos del artículo 115.

-Artículo 179.-Establece la aportación de las Sociedades Cooperativas, Administraciones Obreras o Mixtas, etc. 50% y el restante 50% al Estado.

-Del Seguro de Guarderías para hijos de asegurados. Artículo 184. La contribución recae en el patrón y deberá cubrir el uno por ciento sobre el salario base de cotización. (Artículos 190 y 191 LSS).

Capítulo VI.-De la Inversión de las Reservas.-Artículos 259 a 266.LSS. Este medio de financiamiento es una forma alternativa del IMSS de incursionar - el dinero que entra en sus arcas por concepto de cuotas obrero patronales, ya que el sistema del Seguro Social le permite a diferencia de lo establecido - en el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación que dice que en el -- párrafo último: "Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico". La Ley del Seguro Social en el artículo 5o, establece que : "La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonios propios, denominado Instituto Mexicano - del Seguro Social". Así, el Seguro Social recauda y administra sus ingresos. Las cuotas obrero-patronales representan una de las principales fuentes de -- ingresos del Instituto, contribuciones que afectan la nómina de los salarios - en las proporciones anteriormente citadas en los regímenes financieros de cada seguro y el porcentaje de contribución tripartita establecido. Se fortalece - el sistema financiero del Instituto en el sentido de que los ingresos por Cuotas Obrero Patronales entran directamente a sus arcas, y es a través de la -- Tesorería y dependencias ya citadas en el aspecto financiero; en las que se - gestan las acciones de inversión de las reservas, buscando el mejor rendimiento y liquidez.

En la Ley del Seguro Social, Capítulo VI.-De la Inversión de las Reservas.-

En los artículos 259 a 266, se faculta a la Institución al manejo del dinero,

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

buscando siempre la mejor utilidad, pero existen además restricciones y limitaciones de la inversión de estas reservas, en ningún caso excederán del 5 % del total de las reservas.

De ahí que el Instituto tenga medios alternativos de inversión de sus reservas como empresa paraestatal con patrimonio propio, esto incrementa su actividad como empresa y a la vez ha sido elemental para sostener situaciones de crisis como el sismo de 1985, que generó un déficit financiero que obligó a utilizar reservas.

Sin embargo, las finanzas Institucionales se deficultan cuando se programan planes de seguridad social de acuerdo a políticas estatales para extender la seguridad social. Es cierto que la seguridad social tiene un fin, y es dar seguridad a todos los mexicanos; pero para que esto sea real, se requiere de la aportación más fuerte por parte del Estado. "La Seguridad Social no es patrimonio de los grupos que contribuyen más directamente en su financiamiento, ni tampoco de determinadas categorías de trabajadores. Se comprenderá que es un derecho mínimo para todos los mexicanos garantizado por el Estado y sostenido, para su permanencia y mejor desarrollo, por un sistema fiscal autónomo y por el apoyo de los sistemas fiscales ordinarios. Concebida así, la Seguridad Social, al igual que cualquier otro servicio público, sólo tiene una meta: servir a la nación, y sólo tiene un dueño, el pueblo de México" (65)

Una meta de la seguridad es no dar salud a medias, no tiene cabida en la salud, los programas de austeridad, más bien deberían de programarse planes finan-

(65) MORONES PRIETO, IGNACIO.- Ob. cit. págs. 141 y 142.

cieros basados en resultados reales, de nada sirve el desequilibrar las finanzas para extender la salud a sectores marginados, dando como resultado un mal servicio por reducción en presupuestos asignados a los derechohabientes, la experiencia demuestra que existe una falta de atención médica por carecer de capacidad del servicio a un incremento de la población, carencia de aparatos, instrumentos y medicamentos, pensiones raquíticas, etc. Si el origen del seguro social se funda en bases e ideales de la revolución en procurar el bienestar social; debe ser completo, para esto se requiere la participación del Estado, si los ingresos anuales de un ejercicio fiscal no son suficientes, sería conveniente que el Congreso de la Unión expidiera una Ley de Solidaridad Social a la Seguridad Social en la que se implantara un impuesto del 1% a todo el ramo productivo a nivel nacional, ingresos que se repartirían a las Instituciones del sector salud, aprovechando su experiencia, a efecto de extender la seguridad social a todo el país, de esa forma realizar programas Estatales donde el servicio y la calidad esten presentes, por tener el ingrediente principal que es el aspecto económico.

En cuanto a las pensiones, sería conveniente agregar un artículo en el capítulo VI. De las inversiones de las reservas, un artículo que obligue a los patronos al pago del 1% de impuesto sobre el total del monto de la cuota obrero-patronal, a efecto de ser invertido en las reservas y destinarlo al rubro de incrementar pensiones. La razón de pedir que sea el patrón el que pague este porcentaje, es por la plusvalía que el trabajador deja durante su vida, y cuyo beneficiario es el sistema capitalista. Esta carga impositiva fortalecería el servicio de la seguridad social, ya que sólo así se tendrá un pueblo sano y productivo.

R E S U M E N .

El sistema financiero del IMSS, se determina en la Ley del Seguro Social en el título segundo del régimen obligatorio del Seguro Social y el capítulo único de los Seguros Facultativos y Adicionales, el artículo 242 de la Ley del Seguro Social; señala los recursos del Instituto.

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

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

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

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

De acuerdo al artículo 243, el Instituto goza de exención de impuestos, excepto el pago de derechos de carácter municipal por inmuebles (pavimento, atarjeas, agua), así mismo derechos de carácter federal correspondiente a la prestación de servicios públicos. Los bienes del seguro son inembargables, es una Institución de acreditada solvencia y está exenta de constituir depósito o fianzas legales. El Instituto es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios; tiene facultades y atribuciones para administrar sus recursos. El capítulo VI, del Título quinto, denominado "De la inversión de las reservas", establece una serie de disposiciones para que el Instituto aplique políticas destinadas a la obtención del mejor rendimiento posible. Artículos 259 a 266 de la Ley del Seguro Social. El IMSS, tiene diversos métodos de financiamiento, realiza programas de inversión a largo, me-

diano y corto plazo, manejo de flujo de efectivo, saldos en bancos, inversiones de gasto corriente, finanzas destinadas a políticas de extensión del régimen, ampliaciones de los riesgos cubiertos, cubrir pensiones, incorporación de -- nuevos grupos, contrucciones, adquisiciones, contratación de personal y gastos -- administrativos. El IMSS registra y analiza el equilibrio de ingresos y egresos.

Dentro de toda la estructura organizada del Instituto, que tiene como fin -- satisfacer necesidades señaladas en la Ley, el Estado establece políticas -- importantes que reflejan tendencias a seguir intereses políticos o problema- ticas de crisis económica y social.

El Estado, a través del Congreso de la Unión aprobó la reforma de los artícu- los 45 y 46 de la Ley del Seguro Social, reforma del todo financiera, ya que se refiere a la aportación mensual del entero provisional a cuenta de la cuota -- obrero patronal (bimestral). Lo anterior generó un ingreso más oportuno. En lo relativo a las pensiones se han observado políticas a retardar los pagos a -- los pensionados y jubilados. El no incremento justo a las pensiones. El control que ejerce el Estado sobre los sueldos, los precios y las políticas fiscales, -- tienden a caer en una situación problemática que afecta las finanzas de todas las Instituciones. La situación financiera del IMSS, es crítica y el Estado -- debe orientar una mejor igualdad de oportunidades y elevar el nivel de desa- rrollo fomentando la salud, reforzando su política externa e interna. El po- der adquisitivo del salario, es determinante en cuanto a la obtención de sa- tisfactores; la fuente primordial de los recursos del Instituto descansa en la Cuota Obrero Patronal, y por tanto en el número de trabajadores; para que -- existan recursos y se acumule capital para invertir y distribuir, es necesario el incremento de empleos. Así se concluye que en el aspecto financiero del IMSS, el Estado en forma directa e indirecta juega el papel más importante como regu- lador de la economía nacional.

I.8. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO Y LA CUOTA OBRERO PATRONAL COMO PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO.

Para que la Seguridad Social responda a los fines de su concepción, necesita emplear un conjunto de medios económicos que garanticen a la Institución el equilibrio financiero necesario para responder a los fines de su creación. El Estado tiene importante participación como entidad política. "La contribución del Estado es indispensable para que el Seguro cumpla su función de combatir los riesgos cuyas consecuencias repercuten sobre la colectividad, que en última instancia, es la que se beneficia con el establecimiento de este sistema de previsión general". (66)

A lo anterior, el artículo 5o de la Ley del Seguro Social establece: "la organización y administración del Seguro Social en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social".

La principal fuente de financiamiento del Seguro Social, lo constituye la cuota obrero patronal, misma que comprende los seguros de: "I. Riesgo de Trabajo; -- II. Enfermedad y Maternidad; III. Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y -- Muerte; IV. Guarderías para hijos de aseguradas y V. Retiro.*

La Cuota Obrero Patronal es tripartita porque se integra de la aportación de los trabajadores, los patrones y el Estado, excepto en el caso de riesgo de trabajo, inclusive los capitales constitutivos cuando el accidente se genere y el

(66) GARCIA CRUZ, MIGUEL. Ob. cit. pág. 98.

*Al artículo 258 se adicionaron las letras F a H. "SEGURO DE RETIRO" en razón a que no integra la Cuota Obrero Patronal, sólo se hará referencia en el presente estudio. La Reforma de diversos artículos de la Ley de Seguro Social, fueron en el sentido de adecuar normativas al "seguro de Retiro". Reforma 24-feb.-1992.D.O.F.

trabajador no se encuentre inscrito en el momento del accidente. En la sección quinta del régimen financiero; el artículo 77 cita que el seguro de riesgo de trabajo, inclusive los capitales constitutivos serán cubiertos íntegramente - por la aportación de los patrones y demás sujetos obligados. En el Capítulo IV. Del Seguro de Enfermedad y Maternidad. Sección Cuarta.- Del Régimen Financiero; establece el artículo 113: " Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, se - obtendrá de las cuotas que estén obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado". En - esencia, las modificaciones a los artículos 114, 115, 177 y 178 representaron - un incremento a cargo de los patrones, así observamos que la reforma de 1986. Artículo 115, en los ramos de Enfermedad y Maternidad la contribución del Es-- tado representó en los bimestres 3o y 4o de 1986, por parte del Estado contri-- buir con 1.125; al patrón 5.625. En el bimestre 4/86 el Estado aportó el 0.45 y el patrón 6.30. En las reformas de 1988, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1989, la tendencia que refleja es la disminución de la aportación del Estado, misma que se observa en el Anexo No.2 pág. 729. - Por lo anterior, en la Ley del Seguro Social se contempla en los seguros de en-- fermedad y maternidad las aportaciones que los patrones y trabajadores cubren sobre el salario base de cotización y son: 8.750 y 3.125 respectivamente, y el Estado el 7.143 % del total de las cuotas patronales. De ahí que la carga impo-- sitiva quede casi en su totalidad a los patrones y trabajadores.

En el aspecto financiero para la recuperación de la Cuota Obrero Patronal, el legislador tuvo que apoyar a la institución en lo relativo a la recaudación y facultades de autoridades fiscales del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo

anterior, dió como origen la reforma del artículo 258, a este aspecto legal se le agregaron varios incisos para dar una mejor estructura a las facultades Institucionales para el cobro de las cuotas obrero patronales. Así encontramos facultades que estaban únicamente concentradas primeramente en el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social o a funcionarios como el Tesorero General. Las reformas de 1984 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1984, en el artículo 258C se dan facultades a los Delegados en relación a aspectos financieros, facultades señaladas en el artículo 240, fracciones X, XI, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX y XX, se confiere atribuciones a los Subdelegados. Por lo que se refiere a la recaudación y procedimiento, el artículo 258E, faculta a los Jefes de las Oficinas para Cobros del IMSS para: "I. Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales; II. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación; III. Ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo; y IV. Las demás que señalen esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales".

Los anteriores incisos del artículo 258 deben relacionarse con los artículos 271 y 240 de la Ley del Seguro Social, ya que en éstos, se encuentra implícita la ley fiscal del seguro social en lo relativo a las bases para la determinación y cobro de las cuotas obrero patronales.

Las contribuciones de seguridad social representan para el objetivo del IMSS, una importante fuente de recursos para los fines de la seguridad social. De -

acuerdo a la importancia del cobro a las nóminas de los salarios por concepto de seguros en el régimen obligatorio. Su ingreso es vital si tomamos en cuenta datos estadísticos. Anexo No.5, pág.733, de los movimientos de la cobranza a nivel nacional. El proceso económico del Seguro Social ha tenido varios debates como la resolución a que se llegó en la Mesa Redonda celebrada por la Organización Interamericana de Seguridad Social, en la Ciudad de México del 25 al 30 de noviembre de 1986, llamada integración económica regional y seguridad social en América Latina. En el informe final parte IV.-Los problemas específicos de la seguridad social, en el área Latinoamericana, se reconoce que la seguridad social contiene serias limitaciones en su desarrollo y deficiencias en su estructura, concepción y aplicación práctica, que existen sectores marginados y desprotegidos entre los cuales se citan a los del campo, el doméstico y trabajadores por cuenta propia y de industria familiar; en el citado organismo también se estableció que "la técnica de financiamiento aplicada en América Latina, ha sido, en general la de los seguros sociales; es decir, mediante aportes vinculados a los salarios.

Aunque ello pueda resultar más o menos adecuado para los regímenes que inicialmente se limitaron a los asalariados urbanos, presenta obstáculos para la extensión de la seguridad social a grupos cuyas condiciones y características no permitan aplicar estas técnicas. Ahora bien, esta limitación en el campo de la aplicación ha significado que esos mismos sectores desprotegidos, contribuyan, sin embargo, indirectamente al financiamiento de los sistemas actuales, de donde resulta que los seguros sociales no han operado en forma totalmente adecuada como un instrumento de redistribución del ingreso en un sentido socialmente equitativo".(67)

(67) Mesa Redonda Celebrada por la Organización Internacional del Trabajo y la Conferencia Internacional de Seguridad Social, en México del 25 al 30 de Nov. de 1968. Ob. cit. pág. 891.

De lo anterior resulta aplicable a nuestro sistema financiero, ya que el Seguro Social se financia por contribuciones que están relacionadas con los salarios-pagados, lo cual, por supuesto tiene el mismo sistema de afectar negativamente el nivel de ocupación; se desestimula el empleo. Por otra parte es importante citar que el sistema de financiamiento, es que la base gravable es reducida de manera tal que no promueve la generalización del sistema de seguridad social.

Así se observa que el afectado directo, es este tipo de gravar los salarios de la nómina, es el trabajador que percibe salario mínimo, debido a que el patrón - de acuerdo a la ley, deberá de cubrir toda la aportación afectando su costo de contratación e incrementando su costo de producción. Esta política de financiamiento de la seguridad social, tiende a hacer más caro el factor de trabajo en relación al capital, tiende a encarecer el uso de la mano de obra no calificada. El financiamiento del Seguro Social depende en parte, del incremento de su población asegurada y población amparada; partiendo de los anales de la Seguridad Social, el 12 de julio de 1943, se inició la primera inscripción general de patrones y trabajadores del régimen ordinario del ámbito urbano en el Distrito Federal. Al 31 de diciembre del año siguiente se reportó: *136,741, asegurados, - con 218,786 familiares, que hacían un total de 355,527 derechohabientes. Al -- finalizar el primer decenio de actividades del IMSS, diciembre de 1952, la población amparada ascendía a 1'154,487 derechohabientes; 434,557 asegurados, - 706,201 familiares y 13,729 pensionados. En relación a este año, se han reportado: 38'415,822 derechohabientes, 1'195,413 pensionados. Así mismo, se extendió la protección del IMSS por los programas de solidaridad social como el IMSS-COPLA-MAR. Los incrementos en la población asegurada se observan en el *Anexo No.8, -- pág.No.739 .FUENTE: Departamento de Estadísticas del IMSS. La cifra de 1992 es al mes de febrero.

Importante es observar el Anexo No.9 pág. 747, que muestra una clasificación de patrones y cotizantes por rama de actividad económica, en los años 1974--1977, en la que se advierten fluctuaciones leves con cierta proclividad a la baja, resultado de la crisis económica del país; situación paralela observamos en el Anexo No.10, pág.748, del año de 1989. Similar situación se encuentra en el caso de los campesinos donde el Estado desarrolla complejos agro--industriales (cafetaleros, henequeros, tabacaleros, etc.), en el que es patrón y Estado, en cuanto a la aportación, disminuyendo la contribución, y lo anterior genera restricciones de las prestaciones en el mismo campo en zonas marginadas, en donde el uso de reservas del Instituto son empleadas, si bien es cierto, la aportación del Estado al régimen de solidaridad social es muy superior al --otorgado al régimen ordinario, el aumento de los costos sí determina detrimento en las finanzas del IMSS, ya que se expande la cobertura del servicio al --campo, ya sea el Estado como patrón o con la integración de patrones del --campo, incluso donde el servicio médico puede ser pagado mediante jornada de trabajo o especie.

Las Finanzas en el IMSS, en cuanto a Ingresos y Egresos han presentado altas y bajas así en 1977 el resultado de ingresos y egresos fué de \$3,502'558,000.00, en 1989 se incremento a 11,699,219*

El comparativo de estas cifras es indefinido toda vez que el aumento del --salario, la devaluación de la moneda y el costo de la vida resultado de un --incremento de nuestra deuda pública y externa, no nos da la concepción completa del mejor o peor estado financiero, sin embargo el IMSS sí ha tenido ---superávit financiero, y ésta empresa paraestatal ha invertido su capital, movido sus flujos de activos y pasivos, y buscando un financiamiento sano dentro de

*Cfr, Véase Anexo No,6, pág. 735.

una crisis económica del país a la que no ha podido escapar, si añadimos la crisis del sector salud provocado por el sismo de 1985, en el que bienes muebles e inmuebles, independientemente de que las pérdidas humanas, y prestaciones; ocasionaron un descontrol de las finanzas del Instituto. Lo anterior denota un manejo estructurado y actuarial de la economía del Instituto, y sobre todo de sus reservas.

Desde su creación de la Ley del Seguro Social, se elogió su técnica actuarial por la OIT; a esta base bien cimentada se crean estructuras que son Manuales, y Controles de supervisión de los mismos. El financiamiento en el IMSS, está financiado en una base fuerte, y si bien es cierto que, cada vez se engloba más la población que requiere servicio, es necesario una nueva reestructuración que ayude al soporte del incremento de los derechohabientes, ya que debido a la crisis económica y al elevado costo del material médico, la población acude con más frecuencia a consultas o intervenciones quirúrgicas; por otra parte, el IMSS, en su labor de expandir solidaridad social y siguiendo los ordenamientos del Estado, desvía recursos propios para asistir a las personas que habitan en zonas marginadas urbanas y rurales. Razón por la cual el tener una estadística de personas aseguradas, derechohabientes, pensiones, materiales médicos, costos de intervención quirúrgica, costos administrativos operativos, -- costos de seguridad social de personas no derechohabientes, datos que se deben confrontar con estadísticas de recaudación de la Cuota Obrero Patronal, -- índices de Mora a Nivel Nacional, para a su vez determinar si el manejo de las reservas es suficiente para sostener un crecimiento y un compromiso de la seguridad social. Por todo lo antes citado, sería conveniente un análisis más -- profundo en cuanto al financiamiento de la seguridad social, que se basa pri--

mordialmente en las nóminas a los salarios de los trabajadores, y proponer un impuesto general a toda la población del 1% para que el Estado pueda programar planes estratégicos del sector salud y buscar la finalidad de la seguridad social en toda la población obteniendo fondos de la manera citada, y la vigilancia y aprovechamiento de sus reservas utilizándolas únicamente en sus agremiados.

R E S U M E N -

La Cuota Obrero Patronal constituye uno de los principales recursos financieros del IMSS, se integra de la aportación de los trabajadores, patrones y Estado. Cubre dos regímenes de aseguramiento, el obligatorio y el voluntario.

El derecho a los diversos servicios y prestaciones proporcionados por el IMSS, nacen de la calidad de trabajador o agremiado. No es un derecho de toda la ciudadanía. La Ley del Seguro Social contempla desproporción en el aseguramiento y prestación de acuerdo a la clase de integrante: (trabajador, campesino, ejidatario, etc.,).

Las aportaciones con que participan los integrantes del citado tripartidismo, en la Ley del Seguro Social se fijan porcentajes a cada uno; en los últimos años el Estado ha disminuido su contribución, y se ha incrementado a los dos grupos restantes. (patrón-trabajador), disminución que es injusta y que obedece a políticas del gobierno en el poder, ya que incluso el presupuesto asignado al sector salud, y programas de solidaridad social, no responden a las demandas de la sociedad. Medidas políticas que se contraponen con la finalidad del Estado de distribuir el ingreso y la riqueza.

La Ley del Seguro Social, y el Código Fiscal de la Federación así como otros ordenamientos legales, conjugan disposiciones jurídicas tendientes a la recupe-

ración oportuna de la Cuota Obrero Patronal ya que constituye una de las principales fuentes de financiamiento del IMSS. La Ley señala los procedimientos de cobro, faculta a la Institución como organismo fiscal autónomo, prevé la competencia de sus funcionarios para emitir, determinar, liquidar, y cobrar sus cuotas obrero patronales; así como establecer facultades a las autoridades de la Institución para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución. En sí, se busca la obtención oportuna de recursos a través de la cuota obrero patronal y de esta forma cumplir con los objetivos y fines por los que se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social.

I. 9.SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.(S.A.R.).

El 24 de Febrero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley del Seguro Social y de de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Las modificaciones de la Ley del Seguro Social fueron adecuando la legislación en materia de seguridad social al nuevo régimen obligatorio del Seguro de Retiro. Artículo 11, fracción V. "Retiro".

La implantación del Seguro de Retiro es parte de la estrategia del Gobierno Federal, de incrementar la inversión a través de un mayor ahorro disponible en el país. Esto precisa de una regulación de inversión privada a través de un marco jurídico.

El sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), es parte de una política macro-económica que busca por medio de la inversión vía ahorro de la población económicamente activa, fomentar el crecimiento económico con recursos adicionales que establezca una mayor circulación del dinero. Lo anterior, beneficia en forma inmediata a las Instituciones de Crédito y resuelve un problema de liquidez de las Instituciones Bancarias, que debido a la transición de reprivatización sus recursos no son lo suficientes para soportar los cambios económicos.

El nuevo sistema de ahorro para el retiro (SAR), amplía el alcance de la Seguridad Social en México y privatiza su administración financiera. Sin embargo, adentrándonos a los verdaderos canales del fondo de retiro, observamos que legislativamente; la aportación que se obtenga se aplica a una Cuenta del Instituto Mexicano del Seguro Social, pero, administrativamente quién manejará los fondos de inversión es el Banco o Instituciones que manejen las cuentas o sub-cuentas de los trabajadores. De ahí que no constituye del todo un medio de ahorro

común ya que limita el atractivo del nombre "Fondo de Retiro", el trabajador muy difícilmente verá el dinero en su totalidad debido a los múltiples obstáculos que la ley establece para el retiro total de la cuenta. De hecho quienes salen beneficiados directamente son las Instituciones de Crédito.

La aportación obligatoria del S.A.R. adiciona a las pequeñas y grandes -- empresas un trabajo administrativo, pero a la vez lo encadena con las modificaciones que también se efectuaron en la Ley del INFONAVIT, ya que la aportación se suma con el retiro y se ingresa en la misma cuenta del trabajador. Estas -- aportaciones son deducibles para el patrón y no acumulables para el trabajador excepto las excepciones que señala la Ley del Seguro Social.

MODIFICACIONES LEGALES.

El 24 de febrero se publicaron los decretos que modifican básicamente tres leyes:

-Ley del Seguro Social; Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los trabajadores; y La Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Los Cambios que se realizaron son: 1) Para la Ley del Seguro Social; se establece una nueva prestación de seguridad social adicional a las existentes denominada seguro de retiro. Las modificaciones entran en vigor a partir del primero de mayo de 1992. 2) Ley del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda de Los Trabajadores. --Se reforma la mecánica interna del Instituto y el mecanismo de la administración tanto de las aportaciones como sus rendimientos. Las modificaciones entraron en vigor a partir del 25 de febrero de 1992. 3) Ley del Impuesto sobre la Renta. --Se establece el tratamiento fiscal de las aportaciones (tanto obligatorias como voluntarias), y los retiros de la cuenta del sistema de -- ahorro para el retiro. Las modificaciones entraron en vigor el 1o mayo de 1992.

Los seguros que comprende el Seguro Actual son: Modificación del artículo 11 - de la Ley del Seguro Social del 27 de marzo de 1992.)

- I. SEGUROS DE RIESGO DE TRABAJO;
- II. ENFERMEDADES Y MATERNIDAD;
- III. INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE;
- IV. GUARDERIAS PARA HIJOS DE ASEGURADAS, Y
- V. RETIRO.

SUJETOS DE ASEGURAMIENTO.

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio del Seguro de Retiro, - todos los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE tal y como se establece - en los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social y el Decreto de el 27 de marzo de 1992.

La Cuota del Seguro Social de retiro será del 2% del salario base de cotización del trabajador por los afiliados al IMSS y del 2% del sueldo tabulador para los afiliados al ISSSTE.

Esto implica un incremento de las Cuotas del Seguro Social como se presenta a continuación: Artículo 114 y 177 y Octavo Transitorio de la LSS.

Para el ramo de Enfermedades y Maternidad.

Sujeto	%Anterior	% Actual.	%Incremento.
Patrón	8.400%	8.750%	0.350 %
Trabajador	3.000%	3.125%	0.125 %
I.V. C.M.			
Patrón	5.180%	5.600%	0.420 %
Trabajador	1.850%	2.000%	0.150 %
SUMA	18.430%	19.475%	1,045 %

Salario Base de Cotización.

Anterior;	142.70.
Actual:	256.86

A los incrementos a los seguros citados deberá calcular el 1.000% por concepto - de guardria que paga el patrón. más el grado medio o máximo en que se encuentre la prima del grado de riesgo de la empresa a cotizar.

Existe un régimen transitorio para la Cuota del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte con las siguientes modificaciones: Artículo 177 y Octavo Transitorio de la Ley del Seguro Social. Reforma D.O.F. del 20 de julio de 1993.

Año.	Patrón	Trabajador.
1993	5.18 %	1.850 % hasta el 21 de julio de 1993.
1993	5.600%	2,000 % del 21 de julio al 31 de diciembre 1993.
1994	5.670%	2.025 %
1995	5.810%	2.075 %
1996	5.950%	2.175 %

El Seguro de Riesgo es variable y fluctua de acuerdo a la clasificación del patrón. (actividad de la empresa y grado de siniestralidad.)

El Seguro de Retiro fija un tope de 25 veces el salario mínimo del D.F. a la base del cálculo de las cuotas de cada trabajador tanto para los afiliados al IMSS, como del ISSSTE.

El mecanismo del entero de la Cuenta funciona de la siguiente forma:

EL patrón está obligado a enterar al IMSS o al ISSSTE el importe de las Cuotas, correspondientes al Seguro de Retiro; es importante citar que las Instituciones Bancarias son las responsables de recaudar y administrar los ingresos y las cuentas que por este concepto se generen. La recaudación será por bimestres vencidos a más tardar el día 15 de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre, y noviembre de cada año. Las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro deberá tener dos subcuentas; la del seguro de retiro y la del Fondo Nacional de la Vivienda.

EL salario base de cotización para el seguro de retiro se calcula sumando a los demás seguros de la Ley del IMSS, el 2.000 %.

Cada trabajador tendrá una cuenta individual del SAR, Los recursos los transpasa la Institución de Crédito al Banco de México, El Banco de México es el organismo oficial encargado de invertir los recursos de las cuotas del seguro de retiro, excepto cuando el trabajador elija que sus recursos se inviertan en una o varias sociedades de inversión administradas por Instituciones de Crédito, casas de bolsa, Instituciones de Seguros, o Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión. En sí el Fondo de Retiro, contempla diversas modalidades y condiciones para la obtención de una parte o la totalidad del fondo de retiro, que de hecho, no constituye una ayuda para el trabajador y no es un fondo de -- desempleo ya que sí la ley hubiera sido elaborada con la finalidad de incrementar el ahorro con vistas a un posible desempleo o bien la utilización del dinero ahorrado por parte del trabajador; no hubiera establecido una serie de condiciones que imposibilitan la obtención del dinero en forma inmediata. El propósito del "fondo para el retiro" es cuestionable ya que los hechos demuestran que el inmediatamente beneficiado a costa de la clase trabajadora son las Instituciones de Crédito, ya que además de obtener cada bimestre una recaudación, -- invierten y pagan un rendimiento limitado por cada trabajador; independientemente de que los gastos de manejo y administración de las cuentas las cobran en -- base a tarifas establecidas por las propias Instituciones. A semeja un inicio de la privatización del Seguro Social, y como ejemplo esta Chile; quién privatizó el Seguro Social y encargo el control y administración del Seguro Social a Instituciones privadas lucrativas, todo siguiendo el modelo de la Escuela de Chicago, que propicia el sistema privado de la seguridad social.

R E S U M E N .

Las reformas del 24 de Febrero de 1992, a la Ley del Seguro Social, representan un factor importante en cuanto al incremento de la inversión en el país. Sobre todo el fomento al ahorro obligatorio.

Las citadas reformas, sin embargo adolecen de lagunas; sobre todo de tipo fiscal. A diferencia de la Cuota Obrero Patronal, no se establece el procedimiento para la exigibilidad de su cobro. Si menciona la aplicación de dos -- Leyes supletorias como son: Ley de Sociedades de Inversión y la Ley de Instituciones de Crédito; ésta última Ley preve en los artículos 95 y 96 un procedimiento de conciliación. El artículo 183-G de la Ley del Seguro Social, señala que en caso de incumplimiento, el trabajador podrá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los patrones, o bien a través de sus representantes sindicales. En cuanto a los recargos, señala el artículo 271, último párrafo de la Ley del Seguro Social que: "Las cantidades que se obtengan respecto del seguro de retiro, de acuerdo a lo señalado por este artículo, deberán ser invertidas en la subcuenta del -- seguro de retiro de la cuenta individual del trabajador de que se trate, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de cobro efectivo. En caso de que se realice la inversión citada, el monto de la misma se actualizará y causará recargos en contra del Instituto o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según corresponda, y a favor del trabajador, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Considero que el aplicar la sanción de recargos, conforme lo establece la Ley, es afectar los fondos de la Institución injustamente, ya que el SAR, ante la Ley se aplica a una cuenta del IMSS, pero el dinero y la administración

corre a cargo de las Instituciones Bancarias, quienes invierten y es si --
utilizan el ingreso del fondo de ahorro para el retiro. La Ley debió de --
aclarar esta laguna ya que si el trabajador decide que su cuenta la maneje
una institución de inversión; sería injusto sancionar al IMSS, o bien a la
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que como se mencionó quienes --
se benefician directamente son las Instituciones de Crédito que se dedican
a una función de lucro. De ahí que en lugar de citar al IMSS o a la SHCP; --
se debe sancionar a la Institución Bancaria, Aseguradora, o Casa de Bolsa --
que maneje la inversión.

Por otra parte, e independientemente de cuestionar a que integrante que --
involucra el fondo del ahorro para el retiro se beneficia; el impacto econó-
mico dentro del país es beneficioso ya que fomenta el ahorro forzoso y en con-
secuencia hay mayor circulación de la moneda en programas de inversión.

1.10. SISTEMA COMPARATIVO DE RECAUDACION DE CUOTAS OBRERO PATRONALES EN PAISES COMO SON: FRANCIA, ARGENTINA Y CHILE.

Primeramente iniciaremos por establecer el sistema recaudatorio que utiliza México; y posteriormente comparar éste con los países de Francia, Argentina y Chile.

El sistema recaudatorio de cuotas obrero patronales en México, se fundamenta en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución, le sigue en este orden, la Ley del Seguro Social en los artículos 45, 46, 258, y 271; el Código Fiscal de la Federación en el Título I, Capítulo Único, Disposiciones Generales, artículos 1, 2, 4, 5, 6, y Capítulo III.-Del Procedimiento Administrativo de Ejecución, Artículos 145 a 196 del citado ordenamiento legal invocado. La Constitución obliga al Gobierno Federal y Estatal a fomentar la organización de éstas Instituciones dedicadas a la seguridad social, y el IMSS es el Instrumento básico de la Seguridad Social. (LSS. Art. 4o.).

En razón de que este tema lo trataremos en el capítulo VI; no entraremos en detalles, únicamente se señalarán en forma general el procedimiento recaudatorio de la cuota obrero patronal cuando se ejerce el procedimiento coercitivo.

En el marco jurídico Mexicano, el IMSS tiene como elemento jurídico principal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente a la Ley del Seguro Social, sus Reglamentos, en materia supletoria al Código Fiscal de la Federación y su Reglamento; así también, al Código Federal de Procedimientos Civiles. Tiene como principal característica la aplicación de jurisprudencia que se emite en materia fiscal; en cuanto a la interpretación y aplicación de la ley; la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los Tribuna-

les Colegiados de Circuito, así como al Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a la aplicación de las leyes por las autoridades fiscales.

En el sistema recaudatorio, los artículos 44 y 45 de la LSS, establecen los plazos de pago de las Cuotas Obrero Patronales y del entero provisional a cuenta de las cuotas obrero patronales; en el primero, el pago de las cuotas obrero-patronales será por bimestres vencidos a más tardar el día diecisiete* de los meses de enero, marzo, mayo julio, septiembre y noviembre de cada año. El entero provisional; a cuenta de las cuotas bimestrales a más tardar el día diecisiete de cada uno de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año. Este último será el equivalente al cincuenta por ciento del monto de las cuotas obrero-patronales del bimestre inmediato. Por lo que se refiere a los capitales constitutivos, éstos se deben pagar dentro de los quince días siguientes contados a partir de la fecha de notificación del crédito.

Así, el artículo 46 establece las sanciones por el pago no oportuno, los recargos moratorios, artículo que debe coordinarse con los artículos 17-A, 21 y 22 del Código Fiscal de la Federación en cuanto a la actualización de los recargos con base en el índice inflacionario del país.

El Instituto, como organismo fiscal autónomo, tiene una organización en base a los artículos 271 y 258-E, que establece que cuando las cuotas obrero patronales no hubiesen sido cubiertas oportunamente, se faculta a las oficinas para cobros para que lleven a cabo la recaudación no oportuna, mediante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución con sujeción al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables en materia supletoria.

* Quince días hábiles para el pago. Reforma a la Ley del Seguro Social. (20-VII-1993.D.O.F.).

El artículo 258-E de la Ley del Seguro Social, reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1984; en la letra E, se faculta al Jefe de la Oficina para Cobros del IMSS para: "I.-Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales; II. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación; III. Ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo; y IV. Las demás que señalen esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales".

Anteriormente, hace 10 años aproximadamente la recaudación se llevaba a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las Oficinas para cobros de Hacienda; en base al artículo 4o. del Código Fiscal, lo anterior, en razón de que la Ley del Seguro Social jurídicamente no contemplaba en su texto a las oficinas para cobros, la recaudación normal se encausaba a través del Banco y Agencias Administrativas, pero en el procedimiento coercitivo no existía estructura legal, fué a partir de 1981 que se iniciaron las etapas de recaudación a través del IMSS, y debido a los problemas que sucitó el cobro de las oficinas que no estaban legalizadas; el 28 de diciembre de 1984, se adiciona el artículo 258, entre los incisos que lo integran el inciso E. Las Oficinas para Cobros del IMSS, están facultadas para ejercer el procedimiento económico coercitivo, adecuando sus actividades ejecutoras a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento. La reforma del artículo 258 y sus incisos, tienen un sentido financiero del propio Instituto y la importancia de la recuperación de sus cuotas obrero patronales. Lo anterior se observa en la estructura que forma la organización del Instituto para emitir las cuotas obrero patronales. Véase Anexo.No.11 pág.749.

A. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SISTEMA RECAUDATORIO EN FRANCIA.

La Ley del Seguro Social de Francia establece que: "Art.L.1er.(L.No.78-2 du 2-janvier 1978). L'organisation de la Sécurité Sociale est fondée sur le principe de la solidarité nationale.Elle garanti les travailleurs et leurs famille - contre les risques de toute nature susceptible de réduire ou de supprimer leur capacité de gain.Elle couvre également les charges de maternité et les charges de famille.

Elle assure,pour toute autre personne et pour les membres de sa famille résidant sur le territoire française, la couverture de charges de maladie et de maternité ainsi que de charges de famille.

Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés et de leurs ayants droit a un régime obligatoire,ou a défaut,par leur rattachement au régime de l'assurance personnelle. Elle assure le service des prestations d'assurance - sociales, d'accidents du travail et maladies professionnelles,des allocations - de vieillesse ainsi que le service des prestation familiales dans le cadre de disposition fixée par le présent Code.

Le ministre de la santé et de la Sécurité Sociale est chargé de l'application des législations de sécurité sociale contenues dans le présent Code." - -traducido el contexto legal,establece: "La organización de la Seguridad Social esta fundada sobre el principio de la solidaridad nacional.Garantiza a los trabajadores y sus familias contra los riesgos de toda naturaleza suceptibles de reducir o de suprimir sus capacidades ffsicas.Cubre igualmente los seguros de maternidad y seguros de familia. Asegura por todo a la persona y para los -- miembros de su familia residentes, en el territorio francés, la cobertura de seguros de enfermedad y de maternidad así como de seguros familiares.

Esta garantía se ejerce por la afiliación de los interesados y de sus derechohabientes a un régimen obligatorio, o en su defecto, por su incorporación al régimen de la seguridad personal.

Asegura el servicio de prestaciones de seguros sociales, contra los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pensiones de vejez así como el servicio de prestaciones familiares dentro del cuadro de disposiciones fijadas por el presente Código.

El Ministro de la Salud y de la Seguridad Social está encargado de la aplicación de las legislaciones de la Seguridad Social contenidas dentro del presente Código". (Code de Sécurité Social et Mutualité. Edit. Dalloz. Paris, 1982, - págs 1 y 2.)*

Para definir la seguridad social en Francia, Francis Lefevre dice que: " La Seguridad Social, tiene como principio esencial, por objetivo el asegurar la protección de los individuos ante las consecuencias financieras de ciertos riesgos (enfermedad, accidente), o de ciertas situaciones (cargos familiares, vejez).

Pero en razón de su generalización, tiene ante sí la población y la multiplicidad de los riesgos de situaciones que debe cubrir, ella es uno de los instrumentos privilegiados de la política sanitaria y social del país, y puede ayudar a una cierta redistribución de las rentas.

Esta doble vocación explica los caracteres originales de esta Institución.

Por una parte, la implicación estrecha entre los objetivos técnicos de la seguridad social y las misiones económicas sanitarias y sociales que involucran - cada vez más a los poderes públicos, imponiendo una reglamentación muy precisa,

*Cfr., Trad. de la Autora.

donde la aplicación debe ser constantemente seguida.

Por otra parte, el origen de los sistemas de protección, confrecuencia debido a la iniciativa de categorías profesionales, utilizando los procesos clásicos de la seguridad-privada o mutualista- situándose dentro del cuadro de tradiciones históricas de la organización profesional, exige que sus gestiones sean mantenidas dentro de las estructuras específicas y que cierta parte de la responsabilidad sea dejada a los representantes de las categorías sociales concernientes". - (68)

La primera Ley de protección social fué de abril de 1898, relacionada a los accidentes de trabajo. Fue necesario esperar hasta el 30 de abril de 1930 para que la ley de seguros sociales fuera aprobada. Los riesgos amparados fueron; enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y muerte. Sólo los salarios del sector industrial y comercial se cubrían en base a cierta cotización del salario. El 11 de marzo de 1932, se aprobó la ley sobre pensiones familiares. El 29 de julio de 1939, el Código de la Familia realiza reformas generales del régimen de pensiones familiares. Pero es hasta 1945, que se pusieron en camino las Instituciones de protección social y entre ellas la Seguridad Social, el objetivo del ordenamiento del 4 de Octubre de 1945, buscó armonizar las legislaturas sociales ya existentes y extender a los beneficiarios el seguro social. El objetivo es la redistribución y aseguramiento de seguridad a todos los trabajadores.

La extensión de la protección social en Francia, a toda la población, tiene sus orígenes desde los dominios de las prestaciones familiares, porque se aplican a todas las familias residentes en Francia. En 1975, fué suprimida toda condición de

(68) LEFEVRE, FRANCIS. - MEMENTO PRACTIQUE - SECURITÉ SOCIALE. DROIT DU TRAVAIL. - Editions. Francis, Lefevre. Paris. 1984. pág. 9. - Traducción del Autor.

de ejercicio de una actividad profesional para ser beneficiado de estas prestaciones. En 1966, un régimen obligatorio de seguros contra los accidentes instituyó un beneficio a los explotadores agrícolas y la legislación de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales comprendió en 1972 a los asalariados de la agricultura. En 1948 la ley del 17 de enero creó para los trabajadores independientes, un régimen de pensiones de vejez. Paralelamente el beneficio de seguros sociales se extendió bajo las modalidades variables a múltiples grupos sociales: estudiantes, militares, escritores, artistas, ministros de cultura y franceses radicados fuera de Francia. Pero es en 1958 que en una convención colectiva nacional se organizó un régimen obligatorio de seguros contra el desempleo.

El sistema francés se caracteriza por su heterogeneidad (modos de protección por los sistemas de seguridad social), por un lado, los regímenes convencionales; y por otro para la ayuda social.

Los regímenes legales comprenden: El Régimen General. Este régimen constituye la pieza fundamental del sistema francés, tiene un dominio de extensión según el caso de riesgo (desafortunado) o de riesgo (afortunado) cargas familiares. El régimen general se cubre con las cotizaciones patronales-trabajadores, aunque hay riesgos que cubre sólo el patrón como son: el accidente de trabajo y enfermedades profesionales. También se establecen el Régimen de Protección Complementaria; los seguros Obligatorios o Facultativos y Regímenes Especiales.

La Protección Social reagrupa los riesgos en: Enfermedad, Invalidez, Accidente de Trabajo; Enfermedad Profesional, Vejez, Riesgo Sobre vida (Risque Survie) se constituye por los decesos de un cónyuge o de un pariente. Las prestaciones clasificadas dentro de este riesgo pueden corresponder a los derechos directos, es decir determinados sin referencia a una prestación a la cual habría tenido derecho

el fallecido. (ex.: Pensión de reversión); seguro de Maternidad, Riesgo de Familia (éste seguro esta ligado al niño; las prestaciones cubren las necesidades resultantes de crianza de los niños dentro de la familia para asegurarle un mínimo vital); Riesgo de Inadaptación Profesional (la búsqueda y la adaptación a un nuevo empleo, y compensación en la pérdida de salario debido a la formación profesional); Riesgo de Desempleo. Reagrupa a todas las prestaciones y protege a las personas privadas de empleo.

Los regímenes disponen de una contabilidad completa y de cierta autonomía (Cajas de seguridad social y las Mutualistas); el criterio de la autonomía de gestión de conducir y reagrupar en una misma unidad de nomenclatura todos los recursos de una misma caja de seguridad social, así como que todas las cajas provienen de una misma institución a nivel nacional; la existencia de una cuenta consolidada y de una suma única, es determinante dentro de la explicación de este criterio. Esta regla tiene una excepción en los regímenes agrícolas donde se distingue un régimen de salarios y uno de no asalariados. Pueden igualmente no tener ni contabilidad propia ni autonomía, luego que ellos son integrados a la cuenta de los empleadores o de una administración. Es el caso de todos los regímenes generados directamente por el empleador, los regímenes de ayuda social o de numerosas intervenciones del Estado inscritos al impuesto como la indemnización de desempleo y la remuneración de la reducción de tarifas, las exoneraciones o reducción de impuestos". (69)

La afiliación de un régimen obligatorio de protección social se puede resu-

(69) Véase JEAN PIERRE, DUMONT. - La Sécurité Sociale Toujours en Chantier. - Edit. - Ouvrières. Paris. 1981. Comenta la Organización y Financiamiento de los Seguros Sociales. - págs. 57, 84, 125 a 130.

Traducción de la Autora.

mir en: El régimen general de seguridad social aplicada a los trabajadores salariales profesionales no agrícolas, el régimen de seguros sociales de -- asalariados agrícolas, el régimen de seguros de enfermedad, maternidad de trabajadores no asalariados de profesiones no agrícolas, y el régimen de seguros sociales de explotadores agrícolas; los diversos regímenes especiales particulares que cubren el SNCF, personal de minas, marina, funcionarios del Estado, magistrados, militares, agentes permanentes de los departamentos, comunes y establecimientos públicos, obreros y empleados del Estado, los trabajadores de Ferrocarriles secundarios y Tramways, los electricistas y de gas, los agentes -- de la RATP, Compañías generales de agua, Teatro nacional de la Opera de París, -- la Comedia Francesa, los empleados de notarios. Ciertos regímenes constituyen una extensión del régimen general de inválidos de guerra, artistas, autores de obras literarias y dramáticas, musicales y coreográficas, audiovisuales y cinematográficos, gráficos y plásticos, régimen de estudiantes, de ministros de cultura, miembros de congregaciones religiosas. En materia de enfermedad y vejez el término régimen general concierne esencialmente a los trabajadores salariales de las industrias y comercios y de servicios. En materia de prestaciones familiares, el régimen general comprende, además de los asalariados, la población no activa (estudiantes, desempleados, jubilados, viudas...), y los empleados y trabajadores independientes.

El régimen de Seguridad Social en Francia, está a cargo del Ministro de la Seguridad Social, quien a su vez tiene a cargo la dirección de la Seguridad Social, y dependen las cajas nacionales autónomas; La Caja Nacional del seguro de enfermedad de los trabajadores salariales, la Caja Nacional de pensiones fami--

liares (ordenamientos del 21 de Octubre de 1967). A su vez estas cajas tienen a su administración cajas regionales y primarias; su principal objetivo de las cajas nacionales es la protección de los riesgos a su cargo y la acción sanitaria y social, y las pensiones en el régimen del seguro social a cubrir. Los organismos de seguridad social; también dependen del Ministro de Economía y de Finanzas, de acuerdo al decreto del 12 de mayo de 1960, lo anterior es comprensible desde el punto de vista económico y financiero de los organismos de seguridad social. Cada una de las tres cajas nacionales generan diferentes fondos autónomos correspondientes a diferentes tipos de gastos y de ingresos a los que deben hacer frente. -Los fondos donde son contabilizadas las prestaciones - correspondiente a la vocación de la caja nacional en cuestión, son por los siguientes motivos: -El fondo nacional de seguros de enfermedad y el fondo nacional de accidentes de trabajo para la caja nacional de seguros de enfermedad. El fondo nacional de prestaciones familiares para la caja nacional de los subsidios familiares; El fondo nacional de seguros de Vejez para la caja nacional de seguros de vejez; Un fondo nacional de acción sanitaria y social; Un fondo nacional de asuntos administrativos. Los ingresos son afectados a los diferentes fondos nacionales para que las cajas nacionales cumplan con su objetivo.

Los regímenes de protección social pueden ser separados en 2 grandes estructuras: definidas a partir de su modo principal de financiamiento: Los regímenes financiados por las cotizaciones y los regímenes no financiados. Las cotizaciones de la rama de seguro de enfermedad, vejez, se distribuyen entre los patrones y los trabajadores. El principio de esta repartición es del derecho de seguridad social de acuerdo al sentido del artículo 34 de la Constitución Francesa, que consagra la seguridad social en la ordenanza No. 67-706 del 30 de octubre de 1967, y le

(70) Cfr. PIERRE, DUMONT. Ob. cit. págs. 40, 70, 77 y 85. (Trad. de la Autora.)

da un valor legislativo. En la ordenanza No.57-706 del 31 de octubre de 1967, se establece cotización a los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez y muerte; y afectadas a éstas, los seguros de automóvil, y una cotización nueva sobre las jubilaciones y garantía de recursos. Cotizaciones a cargo de una parte por los empleados y por otra los asegurados. Artículo 13 Código de Seguridad Social. En cuanto a las cotizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, corresponde la cobertura total al patrón, la explicación se debe a los antecedentes históricos de éstos seguros. Pero también tiene una razón financiera; esta adaptación permite mayor cuidado y responsabilidad del patrón para su empresa. Independientemente de que permite pedir a las --- empresas cubrir el costo de los riesgos profesionales. La disminución de éstos, da una deducción en el costo de esta cotización.

El pago de las cotizaciones debe efectuarse: en tres formas:

- Dentro de los 15 primeros días de cada trimestre si el empleador ocupa en su establecimiento menos de 10 salariables.
- Dentro de los 15 primeros días de cada mes, si emplea en su empresa de 10 a 399 asalariados.
- Dentro de los 15 primeros días de cada mes si emplea en su empresa más de 399 asalariados.

Los plazos y prórrogas a la ejecución del cobro de las cotizaciones. En Francia no existe acuerdo expreso de los organismos que deben establecer los términos de pago; pero los plazos en la ejecución tienen los mismos resultados; Estos plazos reglamentados por el artículo 15 del 24 de marzo de 1972, señala que están subordinados a: -justificación de garantía; el pago previo de las cotizaciones obreras; y a la aplicación de una fracción mínima de las cotizacio-

nes en demora. El director del organismo de la cobranza tiene competencia exclusiva para determinar los plazos. La concesión de un plazo no modifica la fecha de exigibilidad de las demás cotizaciones y no suspende el curso de los recargos de las cotizaciones en demora.

En Francia existe una comisión de jefes de servicios financieros y de representantes de los organismos de seguridad social. Esta comisión comprende el T.P.G., el Director de servicios fiscales, el Director regional de asuntos sanitarios y sociales y al Director regional de la seguridad social, los directores de los organismos de la seguridad social de los diversos regímenes a cargo de la cobranza, que se reúnen para examinar la tardanza de los deudores. Se estudia gradualmente el establecimiento de un programa de cobranza escalonada a las deudas de los empresarios con dificultades, y se acuerdan plazos a pago.

Ahora bien, si el empresario no cumple con los plazos de pago legales, los organismos pueden recurrir a una ejecución forzosa, disponiendo para ellos de garantías y prerrogativas especiales.

Para realizar un procedimiento de cobranza forzosa. Antes de todo, se debe dirigir al deudor: -Ya sea una advertencia, por correo certificado enviada por la dirección regional de la seguridad social. Sea un requerimiento enviado por el Director de la Unión de cobranza. El interesado está, en los dos casos, invitado a regularizar su situación dentro de los 15 días. Si a la expiración de este término las cotizaciones no han sido pagadas, y si ningún plazo suplementario es acorde al deudor, el director del organismo puede establecer y realizar el cobro por cualquiera de los diferentes procesos de cobranza. y , - a) Puede utilizar un procedimiento administrativo, el proceso del estado ejecu-

tor, llamado proceso sumario; pero por razones diversas, utilizado muy rara vez. b) Puede también demandar condenación del patrón a las jurisdicciones de seguridad social. (La seguridad social es un servicio público, pero su gestión esta confiada, por la mayor parte a los organismos privados, la integración de los organismos en el orden de jurisdicción administrativa que ven lo relativo al derecho de seguridad social; se divide en dos organismos: contencioso general y contencioso especial; el primero ve todo lo relativo a problemas de derecho de seguridad social y mutualista, el segundo al área médica). c) A esta vía se sobrepone generalmente un proceso especial, mucho más rápido: el procedimiento coercitivo. Si la notificación o el requerimiento de pago quedan sin efecto, el director del organismo acreedor puede deliberar una "coercitividad" encaminada a rendir ejecutoria dentro del término de cinco días por el presidente de la comisión de primera instancia dentro de la jurisdicción de la cual está domiciliado el deudor.

Esta coercitividad que tiene título de ejecutoria y que ha sido adecuada, significa un acto ejecutivo. d) Pero si el procedimiento coercitivo representa más del 80% de las acciones de la cobranza, conviene no olvidar otra posibilidad: los organismos de cobranza pueden igualmente proceder por citación directa ante los tribunales de policía, donde ellos ejercen la acción civil, recurriendo a la acción pública ejercida en aplicación del artículo L.151 del Código de Seguridad Social. La Seguridad Social, tiene el privilegio del aseguramiento de los bienes muebles e inmuebles como pago de las cotizaciones de seguridad social "Sûretés", mismos que puede vender mediante un procedimiento legal para cubrir el adeudo por cotización

Las cotizaciones que no son pagadas oportunamente tienen un recargo del 10%

disposición inspirada del derecho fiscal; y si no paga la deuda a partir de tres meses después del límite de exigibilidad son aumentadas 3% por trimestre o por fracción de trimestre. Ex. Las cotizaciones relativas al salario versan entre el 10 y el 31 de enero, son vencidas en esta última fecha, y exigibles el 15 de febrero, si no son pagadas el 15 de febrero sus recargos aumentan a un 10%. A partir del 15 de mayo, o sea 3 meses después de la fecha límite de exigibilidad, son aumentadas el 13% por trimestre o fracción de trimestre. Si el patrón paga la deuda deberá de tomar en cuenta; si paga el 10 de septiembre; el 10% de recargos a enero más 3% por el trimestre 15 mayo a 15 agosto + el 3% por la fracción de trimestre restante; es decir un total del 15% de recargos. El sistema Francés se basa en cálculos actuariales para establecer los porcentajes de cotización del régimen general de seguridad social.

En el aspecto penal, por la retención ilegal de las cotizaciones por parte del patrón, existe el ordenamiento del Art. 23 del 23 de diciembre de 1958, que establece prisión de uno o dos meses y una multa de 1,000 a 2,000 Francos, o una sola pena pronunciada por el Tribunal de Policía. El Art. L. 158 del Código de Seguridad Social, modificado por la ordenanza del 23 de diciembre de 1958, en caso de reincidencia en un plazo de tres años, el patrón será castigado con prisión de dos meses a dos años y una multa de 3,600F a 36,000F., o una de las penas citadas; condena que impondrá el tribunal correspondiente. La retención ilegal de las cuotas de seguridad social constituyen un delito.

"La cotización se asemeja a un impuesto indirecto: es pagada por los empleadores y la carga se transpasa a la nómina de los salarios". (71)

(71) HERMAND, PAUL. L'avenir de La Sécurité Sociale. - Éditions du Seuil. Paris. - 1967. 1er. édition. pág. 3. (Traducción de la Autora.)

Al igual que en México y otros países, la naturaleza de las cuotas obrero-patronales es discutible, ya que en Francia se les da el carácter impositivo por la repercusión social que tienen, unos le atribuyen el carácter de fiscales y otros, para-fiscales.

El sistema de cobranza entre México y Francia, es diferente. Sin embargo, -ambos países aplican el procedimiento coercitivo dada la importancia de la recuperación de las cuotas obrero patronales .

R E S U M E N .

Los antecedentes de la Seguridad Social en Francia, citan a Robespierre que -declaro en la convención de 1792: " La primera Ley social es aquella que garantiza a todos los miembros de la sociedad los medios de existir",... "La sociedad esta obligada a proveer a la subsistencia de todos sus miembros sea procurandoles trabajo, sea asegurándoles los medios de existencia a aquellos que estan fuera del estado de trabajar".(72)

Del análisis comparado de los sistemas de seguridad social de Francia y -México, observamos que juega un papel importante las raíces culturales y económicas de cada país. Para reafirmar nuestra apreciación transcribimos a Paul-Hermand que dice: "Si Francia es rica, significa que su ingreso le da acceso a una relativa abundancia que, en función del desarrollo económico, comienza a -caracterizar a la sociedad a la que pertenece. Ciertamente, esta abundancia no es general: no se construyen demasiados alojamientos, faltan autopistas y otras comodi-

(72) DUMONT, JEAN PIERRE. - LA SÉCURITÉ SOCIALE TOUJOURS EN CHATIER. - Collection. Les éditions - ouvrières. Paris. 1981. pág. 24. (Trad. de la Autora).

dades. Pero cada quién alimenta la esperanza que el futuro ayudará a vencer - estos inconvenientes, obstáculos en la ruta del progreso. Y, Sea lo que sea, la situación del francés medio comparado con aquél de Argelia, de España o de - otro país, le permite en general vivir en un confort relativamente digno y - envidiable". (73)

Es claro que la situación económica, la distribución de la renta nacional, sus raíces históricas, culturales y políticas de Francia, son distintas a - México. Precisamente, y partiendo de su origen histórico de la Seguridad Social en Francia, se funda en un principio de Solidaridad Nacional. Es un derecho - para la clase trabajadora, pero también se extiende a la ciudadanía. Tiene - su Ley de Seguridad Social denominada "Code de Sécurité Sociale et Mutuali- té". Se extiende la seguridad social a toda la población como un derecho de todo ciudadano francés. En Francia el Seguro Social comprende una serie de -- sistemas de aseguramiento y son diferentes las prestaciones otorgadas de -- acuerdo al seguro que protege, existe además un seguro de desempleo. El régimen del seguro social está a cargo del Ministro de la Seguridad Social, y dependen de él las Cajas Nacionales, Regionales y Primarias. Su principal ob- jectivo es la protección de los riesgos de aseguramiento y la acción sanitaria social, así como las pensiones a cubrir. Cada una de las cajas genera fondos - económicos que aún y cuando consolidan un fondo común, independizan y permiten saber los egresos e ingresos de cada caja de seguridad social. Cada caja tiene un fondo nacional de: seguros de enfermedad; fondo nacional de accidentes de trabajo; el fondo nacional de prestaciones familiares; fondo nacional de seguros

(73) HERMAND, PAUL. Ob. cit. pág. 4.

de vejez. El sistema francés se caracteriza por su heterogeneidad. Por un lado los regímenes convencionales, y por otro la ayuda social. El Régimen General comprende la cotización de los trabajadores-patronos. El Régimen de Protección Complementaria (Comprende al seguro obligatorio o facultativo o regímenes especiales). Los Regímenes de Ayuda Social (sufragados - en su mayoría por el Estado - distribución de la renta nacional en la población), El Régimen de Protección Social, reagrupa riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, riesgo sobre vida, seguro de maternidad, riesgo de familia, riesgo de inadaptación profesional, riesgo de desempleo. Véase Anexo 12, página No. 755.

En cuanto a los servicios médicos, hospitalización privada y medicamentos, el gobierno los negocia y son reembolsables con los interesados.

La cotización en el régimen obligatorio es pagada por el empleador y el trabajador, excepto la cotización de riesgo de trabajo que corresponde exclusivamente al patrón.

El financiamiento del gasto social incumbe al Estado, quien lo repercute a los impuestos de la renta, las sociedades, etc.,). La Cotización por seguridad social es obligatoria, y para su recuperación se utilizan los medios legales necesarios incluyendo el procedimiento económico-coactivo -- para su pronta recuperación.

B. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SISTEMA RECAUDATORIO EN ARGENTINA.

En Argentina la seguridad social tiene como propósito la protección y seguridad de los derechos de salud, pensiones y solidaridad social; El estado debe asumir el control de las condiciones económicas sociales. "La Constitución Mexicana de 1917 y la Alemana de Weimar de 1919, son las primeras defensoras de Constitucionalismo Social. La Constitución Argentina, con la reforma de 1957, que incorpora el artículo 14 bis al texto de 1853, se adapta a los principios fundamentales del constitucionalismo social". (74)

Para Cesarino Junior, el derecho social, que define como: "el conjunto de principios y leyes imperativas cuyo objetivo inmediato es, teniendo en vista el bien común, auxiliar y satisfacer convenientemente las necesidades vitales propias y de sus familiares, a las personas físicas en cuanto son dependientes del producto de su trabajo". (75)

En Argentina la seguridad social se constituye por la protección de seguros que cubren los riesgos de: enfermedad, maternidad, vejez, cesantía y muerte; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; así mismo, existe un fondo de desempleo.

En Argentina las cargas sociales están formadas por las aportaciones de los trabajadores, de los empleadores y del Estado. En algunos casos denominan a la retención, "retenciones al trabajador", y en otros "aportes del empleador o

(74) RUBINSTEIN, J. SANTIAGO. -- DICCIONARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. _EDICIONES DE PALMA, BUENOS AIRES. 1983. pág. 53.

(75) JUNIOR, CESARINO. -- DIREITO SOCIAL, BRASILEIRO. -- 3era. edic. libraria. Frutos -- Bastos. 1953. Vol. I, pág. 35.

del Estado"; cualquiera que sea la denominación empleada, es la contribución de una parte de los salarios para la seguridad social.

Entre los principales principios de la seguridad social argentina se destacan los siguientes: "1) Solidaridad; 2) responsabilidad social; 3) Subsidiariedad; 4) compensación relativa; 5) universalidad o generalización; -- 6) inmediatez; La Seguridad Social puede dividirse en : a) seguridad social - integral; b) seguridad social participada; c) seguridad social internacional. Entre los programas obligatorios de seguridad social se destaca: 1) régimen jubilatorio; 2) régimen de asignación familiar; 3) obras sociales; 4) fondo nacional de la vivienda; 5) turismo social; 6) Prode". (76)

En la Argentina, además de los seguros citados, tienen un Fondo de Desempleo, que fué constituido por la ley de 17.258 y derogada, remplazada por la ley - 22.250 sancionada el 11 de julio de 1980. Se integra al fondo citado, por el aporte patronal, es obligatorio, se realiza en forma mensual a partir del - comienzo de las relaciones laborales, inicialmente representa un 12% de la remuneración mensual en dinero que percibe el trabajador, después de un año de antigüedad se reduce a un 8 %; el fondo de desempleo se deposita en cuentas bancarias, a nombre del trabajador.

Como se citó, el Estado asume el control de las condiciones económicas sociales, así la seguridad social, se integra a la estructura del Estado; por lo anterior, en el aspecto financiero los ingresos por seguro social se clasifican en: Contributivos o Provisionales y no Contributivos o asistenciales.

La Constitución Argentina de 1949 menciona: " Los servicios públicos pertenecen originalmente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados

(76) RUBINSTEIN, J. SANTIAGO. Ob, cit, págs. 187 y 188.

o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de los particulares, serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación, con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine". (Art. 40.).

En relación a este precepto, los impuestos, contribuciones, tasas, etc., son cobrados mediante el procedimiento coercitivo, por la necesidad del Estado de ingresos, el poder imperativo y aplicación de un proceso fiscal especial, se requiere una explicación, que cita Andreozzi de la siguiente forma: " El fundamento esencial del tributo es la satisfacción de necesidades sociales, las que son una expresión de solidaridad social. En realidad, la necesidad se satisface por un concepto de justicia social, aunque debemos destacar que - éste debe estar sostenido por dos pilares indispensables: la necesidad y la equidad de su satisfacción, pues de lo contrario y si aceptamos que hay una "justicia social" que vive por sí misma, resultaría que la necesidad social sería quitar a unos para dar a otros sin plan, sin razonamiento y sin finalidad realmente humanística. No es cuestión de invertir el privilegio sino de suprimirlo". (77)

Las Leyes tributarias nacionales y provinciales contienen disposiciones de fondo; así mismo se aplican leyes fiscales propias, y otras disposiciones legales en materia supletoria, como es el caso del Código de Procedimientos Civiles, pero es primordial en su aplicación el Código Fiscal.

La liquidación de las cuotas de seguridad social, siguen un proceso de - cobro de las contribuciones que el Estado debe recibir para satisfacer la seguridad social. Si el pago no se realiza dentro de los plazos señalados, se

(77) ANDREOZZI, MANUEL. - DERECHO TRIBUTARIO ARGENTINO - T. I. Edit. TIPOGRAFICA EDITORA ARGENTINA, BUENOS AIRES. 1951. pág. 13.

generan recargos conforme lo señala el Código Fiscal. En materia tributaria, Argentina a seguido un proceso de razonabilidad del tributo, buscando la funcionabilidad del mismo, en razón a la oportunidad y utilidad a satisfacer una necesidad de los contribuyentes, como es el caso específico en materia de seguridad social.

R E S U M E N .

El sistema Argentino en materia de seguridad social, es parecido al Mexicano, con variables. La Seguridad Social, primeramente se proporciona a la clase trabajadora. Se conforma la carga social con la aportación tripartita; trabajadores, patrones y Estado. La protección que cubren los seguros son: enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, y un fondo de desempleo. Los accidentes de trabajo y el fondo de desempleo comprende la aportación del patrón. El financiamiento se constituye por las aportaciones de seguridad social. Existen las Cajas Nacionales de previsión que funcionan como organismos ejecutivos del sistema nacional de previsión. En cuanto a la organización de establecer cajas de previsión, se asemeja al sistema francés, lo que da una variedad de organismos de acuerdo al riesgo a cubrir. Existe una caja de maternidad, una de accidentes de trabajo y bienestar social, etc.,

Por lo que se refiere al sistema de salud como un derecho a la ciudadanía, se encarga el Estado, y participa en programas de solidaridad. Argentina conforma uno de los pocos países de la América Latina que fomenta un fondo de desempleo, aún y cuando la duración y monto del mismo es reducido.

El procedimiento de cobro de las contribuciones por seguridad social, se efectúa por el procedimiento económico-coactivo cuando las cantidades fijadas no son pagadas oportunamente en los plazos previstos por la Ley .

C. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SISTEMA RECAUDATORIO EN CHILE.

Chile, representa dos sistemas de seguridad social a los que denominaremos el antiguo y el nuevo sistema; representa la alternativa del Estado de buscar un cambio dentro de un sistema de reparto de ingresos, siendo el Estado el principal protagonista; a pasar de intervencionista, a una reprivatización de la seguridad social. Chile es el iniciador de la seguridad social en el Hemisferio Occidental, creó la cobertura por seguridad social en 1924. Sin embargo los orígenes de la previsión social se remontan en el antecedente de las pensiones del personal obrero y empleados de los Ferrocarriles del Estado fundada por la Ley de mayo de 1918, que benefició a 25,000 personas. Fue por el proyecto del presidente Arturo Alessandri Palma, presentado en 1921, en el que se propuso la amplitud de acción de un organismo de seguridad social, que comprendiera a toda la población de trabajadores de obreros y empleados, en la atención de los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez, muerte y desocupación; proyecto del Código del Trabajo. La Ley No. 0.4054. de "Seguro Obrero Obligatorio", declara obligatorio el seguro de enfermedad, maternidad, invalidez y vejez :a) toda persona menor de 65 años de edad, que ordinariamente no tenga otro medio de subsistencia o renta que el sueldo o salario que le pague el patrón; b) también están obligados al seguro los aprendices de cualquier trabajo, industria u ocupación aunque no ganen salario; c) Igualmente quedan sometidos al seguro los obreros, artesanos, artistas que trabajen independientemente; d) las personas que ejercen oficios o prestan servicios directamente al público en calles, plazas, almacenes; e) los pequeños industriales y los pequeños comerciantes fijos y ambulantes. Para la aplicación de la ley se creó

la Caja de Seguro Obrero Obligatorio, que se integra de una Caja o Administración Central y de Cajas Locales, dirigidas por un Consejo presidido por el Presidente de la República. El seguro se costeaba con una contribución del 2% del salario de los obreros, el 7% del salario del obrero pagado por el empresario, con el 1.1/8% del salario del obrero pagado por el Estado, y de otras entradas de menor cantidad y de diverso origen. Todos los beneficios a excepción de las asignaciones familiares se financiaban por la deducción del salario de los asegurados. Sin embargo, este sistema de reparto simple de gasto no reforzó las reservas por seguridad social, lo cual generó déficit financiero.

"El sistema comprendía más de treinta y cinco fondos que cubrían a cerca de 75% de la fuerza de trabajo del país. La mayoría de los asegurados estaban en tres instituciones: el Servicio del Seguro Social (sss) cubría a más de 45% de la fuerza de trabajo en su mayor parte obreros; la Caja de Empleados Particulares (EMPART) cubría el 11%, básicamente empleados, y la Caja de Empleados Públicos (CANAEMPU) cubría a los empleados públicos, o sea 7% de la fuerza de trabajo. Las treinta y tantas instituciones restantes cubrían a 12% de la fuerza de trabajo. Los excluidos trabajaban por cuenta propia en su mayor parte".

(78)

El sistema de contribución de la seguridad social en Chile, se basaba en la cotización de la nómina de los salarios, o en su defecto en una aportación en los casos de los no asalariados, el más común es la aportación tripartita. (Estado-Patrón-Trabajador).

El costo de los riesgos, sobre todo en pensiones fué muy elevado, se consti-

(78) ARELLANO, JOSE PABLO. -SEGURIDAD SOCIAL, AHORRO Y DESARROLLO.- Selección de CARMELO MESA-LAGO.- Compilador.- "LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ATENCIÓN A LA SALUD.- Edite. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO. 1985. pág. 269.

tufa por muchos beneficios en los seguros. Es importante mencionar que en Chile, el estado utilizó a la seguridad social como medio populista y político del gobierno, y de ahí se explica el sinnúmero de prestaciones y fondos diferentes que integraban la seguridad social; por ejemplo fondo de vejez, treinta y uno; treinta fondos para pensiones de antigüedad, treinta para incapacidad; treinta y cinco para salud-maternidad; cincuenta y cinco para asistencia social y otras para cubrir asignaciones de desempleo o familiares y diversos.

Chile inspirado por la política Militar, y buscando el cambio liberalizando la economía y pasar a un Estado intervencionista a un Estado impulsor de la reprivatización del mercado, así se observa que uno de los argumentos del Estado, fué la crisis del sistema antiguo de seguridad social, que establecía en las pensiones; por ejemplo, en el sistema nuevo para tener derecho a la pensión de vejez, se requiere cotizar mínimo 20 años, en el anterior sistema se necesitaban sólo 7.7. años de contribución. (79)

El gobierno militar inició en 1975 el modelo de mercado o neoliberal, "Escuela de Chicago" dirigida por Milton Friedman.

Inicialmente Chile se opuso a todo cambio que perjudicara a los sectores privado o patronal, sin embargo a raíz del golpe de estado por el General Pinochet, el gobierno militar eliminó los grupos de control y de presión, conjugó en el Poder Ejecutivo facultades constitucionales y legislativas; la imposición de un gobierno militar frío, busco ante todo la privatización de la seguridad social, argumentó a esto, que el alto costo de la seguridad social aumentaba los costos de la mano de obra y creaba desempleo, el subsidio del Estado a

(79) Véase. ARELLANO; JOSE PABLO. Ob, cit, págs. 276 y 277.

los empleados públicos, cuyos beneficios fueron más generosos respecto a los obreros, el aumento del PIB, etc., El sistema nuevo implantado por el gobierno militar, surge en 1981, se crea la privatización de la seguridad social y esta contiene los siguientes puntos: El Estado se desliga de la seguridad social como Institución dejando a cargo la función a corporaciones-lucrativas. AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones), éstas tienen la obligación de la administración y recaudación de las contribuciones y cobran comisión por sus servicios. Cambia el sistema tripartito de contribución, en esta fase, se libera al patrón del pago, las aportaciones provienen del trabajador. En la transición de un sistema a otro, el sistema antiguo y el actual, se dió la opción de quedar en el primero o incorporarse al segundo, el Estado ofreció una reducción de sus contribuciones, lo que aumenta su ingreso en un 75 a 83% neto. A partir de 1983, todos los trabajadores pasan automáticamente al nuevo sistema. Quién desee pasar del sistema antiguo al nuevo no puede regresar, excepto por quienes trabajan por su cuenta. La AFP abre una cuenta de ahorro individual para cada asegurado y sus contribuciones se invierten y ganan un rendimiento; fondos que se manejan por cuentas separadas y cuando se jubile el trabajador puede comprar con su capital una renta vitalicia por medio de un seguro comercial, o convenir pagos mensuales con la AFP. El Estado garantiza una pensión mínima para quienes no satisfacen las condiciones legales. El sistema de salud se inicia en 1981 con la creación de corporaciones lucrativas-privadas (Instituciones de Salud Provisional: ISAPRE), el asegurado goza de este servicio que es lucrativo, y que incluye también a trabajadores por cuenta propia. "El gobierno afirma también que el nuevo sistema privado corrige la mayor parte de las fallas del antiguo sistema de seguridad social: i) se revierte el aumento continuo de las contribuciones de todas las par-

tes puesto que el empleador no contribuye, se ha reducido la contribución del asegurado, y el Estado sólo tiene que sostener las pensiones de asistencia y el costo de los derechos adquiridos en el sistema antiguo; ii) se desvanece el aspecto de las quiebras porque el nuevo sistema está plenamente capitalizado, tiene una base sólida y el Estado garantiza contra cualquier insolvencia potencial; iii) la baja tasa de ahorro prevaleciente en el pasado (a resueltas de una alta tributación de la seguridad social) se convierte en ahorro e inversión elevados mediante el mercado de capital; iv) la incidencia negativa de la contribución salarial sobre el empleo desaparece con la reducción de los costos laborales, y v) la alegada solidaridad del sistema antiguo no funcionaba en la práctica dadas las desigualdades del trato y el desperdicio administrativo, la burocracia y la ineficiencia que reducían el nivel de las prestaciones, mientras que el sistema nuevo es más justo porque todos reciben de acuerdo con su contribución.

Aunque el sistema nuevo ha estado en operación durante breve tiempo hay - indicios de que su actuación es incongruente con algunos de sus principios, - además de que no satisface totalmente algunas de sus metas principales". (80)

Sin embargo la crisis financiera de Chile, no optimiza los resultados que el nuevo sistema argumenta.

El cambio de un sistema a otro en materia de seguridad social puede tener sus pros y contras, en el caso de Chile el cambio de distribución de salarios a un modelo de mercado privatizado, tanto uno como otro presentan problemas, - que sólo pueden ser modificados, en cualquier tipo de seguridad social con la intervención del Estado en sus finanzas internas, ya que la economía del país

(80) MESA-LAGO, CARMELO. - DIVERSAS ESTRATEGIAS FRENTE A LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL: ENFOQUES SOCIALISTAS, DE MERCADO Y MIXTO. - ENSAYO DEL LIBRO. - "LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ATENCION A LA SALUD". EDIT. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEX. 1986, 1er. EDIC. pág. 393 y 394. EVALUACION CRITICA BASADA EN JOSE PABLO ARELLANO. "ELEMENTOS PARA EL ANALISIS DE LA REFORMA PROVISIONAL". - COLECCION. ESTUDIOS CIEPAL, No. 6. DIC. 1981, pp. 5-44.

es factor importante y repercute en todos los sectores e instituciones que la conforman, en el caso, no es factible argumentar un déficit de seguridad social como el antiguo sistema Chileno, más bien se basa en políticas del Estado imperante en ese momento, ningún gobierno impositivo hablará bien de un régimen derrocado; situación que influyó incluso en el gobierno militar chileno. El modelo de la Escuela de Chicago, propicia el sistema privado de seguros sociales. Pero dentro de los modelos de seguridad social, entran en juego varios factores, siendo uno de los primordiales el incremento de la población, las políticas populistas, y el más importante el rol del gobierno. Un Estado con déficit financiero, no podrá disponer de los medios económicos, materiales y humanos para optimizar la aplicación y desarrollo de la seguridad social.

De lo anterior, se concluye que la seguridad social, es una convicción -- nacional en el que la solidaridad social es un derecho.

R E S U M E N .

El Modelo de Seguridad Social Chileno es uno de los más antiguos en América-Latina. Partiendo de su raíz histórica, Chile fué un gobierno populista que tomó a la seguridad social como estandarte político, de ahí la explicación de la importancia que se da a la Seguridad Social. Los cambios que se han gestado en la seguridad social del pueblo chileno ha sido motivo de profundo análisis por estudiosos del tema.

Las Reformas Sociales de Chile se deben sobre todo a los cambios drásticos de su gobierno. Pasar de un estado paternalista, populista a uno militar y despota.

Inicialmente el sistema Chileno se parece al Mexicano. El antiguo sistema se conformaba de una cotización tripartita, se protegía sobre todo a la clase productiva, pero Chile es uno de los pocos países de América Latina que alcanzó una amplia cobertura de su población, es decir, incorpora a diversos grupos y conforma a varias Cajas de Seguridad Social; México a la fecha no alcanza la cobertura que tenía Chile en 1980. El problema de la Seguridad Social se debió al alto costo y beneficio de los seguros. La diversidad y número de fondos aplicables. p.e. el fondo para el seguro de vejez tenía 31 fondos. Argumento que sirvió al Estado para cambiar el sistema antiguo por el nuevo privatizado. En 1981, nace en Chile otra estructura de Seguridad Social. Se monopoliza la actividad encargando a Corporaciones Lucrativas Privadas la atención de la seguridad social, éstas sólo cobran gastos por comisión de sus servicios. La cotización pasa de ser tripartita a disminuir la aportación del salario del trabajador con su aportación, el dinero del asegurado se reinvierte en una cuenta especial, los rendimientos se entregan con el retiro o jubilación y hay opción de compra de un seguro privado o convenir pagos mensuales con la AFP (Administración de Fondos de Pensión) su función es administrar y recaudar las contribuciones. El Estado sólo tiene costos de las pensiones de asistencia y costo de derechos adquiridos en el sistema antiguo.

El cambio de la Seguridad Social en Chile (los dos sistemas) son reflejo de los trastornos políticos y sociales del gobierno en el poder. Chile experimentó un sistema populista y paternalista, ahora tiene un sistema privatizado. Considero que no es un buen sistema privatizar la seguridad social. A finales de -- cuenta, los resultados benefician a determinadas clases y empobrecen a otras. La carga total de la seguridad social recae en el trabajador, y por consecuencia

disminuye el ahorro y consumo al decrecer su salario, situación que afecta al productor .El mayor beneficiado es la Corporación o empresa privada -- lucrativa a quién se le da la exclusividad y monopolio de esta función -- que por ley se establece como obligatoria su adhesión. Los costos administrativos y comisiones de estas empresas están sujetos a elevarse conforme lo determinen dichas corporaciones .Al centrarse el capital en pocos grupos, no existe la verdadera redistribución de la renta nacional.

Semejante al sistema de privatización de la seguridad social, es el sistema de ahorro para el retiro implantado en México, copiando en casi toda su estructura al modelo Chileno.

El sistema Chileno de privatización de la Seguridad Social, prospero en principio por la situación psicologica, social y política que imperaba en un Estado donde se violaban garantías e imperaba el despótismo del gobierno militar a cargo de Pinochet, cuando se crean los sistemas y existen intereses de grupos de poder es difícil destruir los campos de acción ganados y en el caso de Chile que débilmente sale de un gobierno militarista y autoritario, el cambio es lento y los que se beneficiaron fueron los pequeños grupos de poder capitalista; perdiendo todo lo ganado por la clase trabajadora en materia de seguridad social.

I.II. LAS REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Con fecha 20 de Julio de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y se abroga la Ley del Impuesto sobre las Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón.

ANTECEDENTES A LAS REFORMAS.

Las reformas a la Ley del Seguro Social, son de carácter financiero, por tal motivo, se suscitaron desde el proyecto una serie de reclamos del sector empresarial ya que el efecto jurídico y económico de estas reformas afectan la situación financiera del patrón y eleva el costo de la mano de obra, ya que las contribuciones de seguridad social, son cargas contributivas que afectan las nóminas y en consecuencia grava el incremento salarial.

Una de las principales protestas surgió del Consejo Coordinador Empresarial que agrupa a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo. (Presidente-C.P. Ricardo Dájer Nahum). La Confederación Patronal de la República Mexicana (Presid. Lic. Antonio Sánchez Díaz de Rivera). Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. (Presid. C.P. Antonio del Valle Ruiz). Asociación Mexicana de Casas de Bolsa. (Presid. Lic. Manuel Robleda Glez. de Castilla). Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Lic. Vicente Gutiérrez Camposeco). Confederación de Cámaras Industriales de los E.U.M. (Presid. Lic. Fernando Cortina Legarreta). Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. (Presid. Lic. José Luis Llamas P). Consejo Nacional Agropecuario (Presid. Ing. Eduardo R. Bours Castelo).

Camara Nacional de Comercio de la Ciudad de Mexico. (Presid. Lic. Fernando Rius - Abbud). Asociaci3n Mexicana de Bancos. (Presid. Ing. Ricardo Guajardo Touch3.). El s3bado 10 de Julio de 1993, se public3 en el peri3dico "El Universal" el siguiente comunicado:

"El Consejo Coordinador Empresarial. Manifiesta. El proyecto de reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, ha suscitado irritaci3n y rechazo generalizado del empresario mexicano, por lo cual exponemos:

- a) El Instituto Mexicano del Seguro Social juega un papel de primera importancia en la vida social de M3xico y en la protecci3n a los trabajadores y familias mexicanas.
- b) Consideramos que es un momento sumamente inoportuno para incrementar las cuotas que pagan obreros y empresas, dada la dif3cil situaci3n de la coyuntura econ3mica.
- c) La crisis por la que atraviesa el Instituto Mexicano del Seguro Social se ha venido gestando a lo largo de d3cadas y requiere, m3s que de la elevaci3n de las cuotas, de una transformaci3n integral de su operaci3n y del planteamiento de un nuevo modelo de seguridad social. El sector empresarial, que aporta el 70% de los ingresos del instituto, ha venido proponiendo soluciones de fondo a este respecto.
- d) No se puede omitir el hecho de que el contrato colectivo de trabajo del Instituto con su sindicato, contiene una gran cantidad de cl3usulas que otorgan prestaciones desmesuradas, que atentan contra la productividad y que transfieren un elevado costo, v3a l3s cuotas, a las empresas y al resto de los trabajadores.

- e) Al igual que se exige a las empresas privadas aumentar su eficiencia, antes que repercutir los aumentos de los costos en los precios, debe aplicarse el mismo criterio a las instituciones que, como ésta, administra el Estado.
- f) El aumento de las cuotas del Seguro Social es un factor de disuasión del empleo porque encarece el costo de las nóminas.
- g) Debe aplazarse este proyecto de reforma durante un plazo razonable para permitir un estudio más profundo y evitar gravar adicionalmente a trabajadores y empresas, especialmente en este periodo de desaceleración económica. En todo caso de que el instituto requiera más ingresos, debería aumentar la aportación gubernamental que con el tiempo se ha reducido del 25 al 5 % .
- h) El sector empresarial reafirma su compromiso con México y establece que lo que busca es un esquema de seguridad social con responsabilidad y participación efectiva de la sociedad en aras del progreso real de los mexicanos".

El 15 de julio de 1993, nuevamente, la industria privada demanda al presidente Carlos Salinas de Gortari que no se promulge la nueva Ley del IMSS. En el periódico "El Universal" el artículo cita que: "La Coparmex, Concanaco, Cámara Internacional de Comercio-Capítulo mexicano-Comev, empresarios del estado de México y analistas del sector bursátil, coincidieron en que la reforma aprobada por el Congreso no partió de una consulta y puso en entredicho el proceso de concertación, al mismo tiempo que cuestiona a los legisladores que no escucharon el sentir de sus representados y a los cuales acusan incluso de "no tener vergüenza en su desempeño legislativo". -más adelante, señala el artículo que La Confederación Patronal de la República Mexicana, dijo su vicepresidente, Carlos Abascal Carranza, "no puede avalar una reforma al Instituto Mexicano del

Seguro Social porque el incremento de cuotas y la mayor fiscalización son medidas inconsistentes, tanto con la política de concertación vigente, como con la estrategia de cambio estructural. En rueda de prensa manifestó que el incremento a las cuotas obreras y patronales representan un aumento de los ingresos del IMSS del 8%, en tanto que la repercusión del incremento de su aportación al seguro, en los costos de su nómina puede llegar hasta 15%. Agregó que el peso del ajuste de la reforma aprobada, sólo recae en los trabajadores y empresas, podría convertirse en un elemento inflacionario, reducir el poder adquisitivo de los trabajadores y constituirse en una merma a la competitividad y liquidez de las empresas, en lugar de promoverla". Continúa el artículo citando diversas manifestaciones del sector empresarial- "Por su parte, el presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, Ricardo Dájar señaló que el sector privado está realizando un estudio sobre el efecto de las cuotas en cada empresa, pero aclaró que en caso de que surjan los amparos, las cúpulas empresariales apoyarán a sus agremiados". "En tanto, Fernando Rius Abbud, presidente de la Canaco capitalina, destacó que el aumento a las cuotas se maneja en forma ligera y que los empresarios insistirán en una revisión a fondo de las estructuras del IMSS para una mayor eficiencia en los servicios. Subrayó que los senadores y diputados no deben olvidar que son representantes del pueblo, y exigió una mayor participación del sector privado en la presentación y elaboración de iniciativas de ley en las que los empresarios se vean involucrados o afectados". ... "El presidente de la Confederación Mexicana de Ejecutivos de Ventas y Mercadotecnia (Cómexv), Aurelio Tamez García, aclaró que la decisión

"unilateral" sobre el aumento en las cuotas del Seguro Social dañará la economía de las empresas, aumentará el índice de desempleo, provocará crecimiento en el comercio informal, truncará la captación de capitales foráneos, y afectará la confianza por parte de la sociedad hacia el gobierno federal. ...Dijo que la problemática del Seguro Social es de fondo y no de forma y que debido a los malos manejos, el instituto puede llegar al "populismo" y agregó que "no servirá de nada inyectar dinero bueno a la problemática que en el fondo no se ha resuelto"... Finalmente, industriales del Edomex, encabezados por Ignacio Muñoz Peredo, apuntaron que el incremento de cuotas es impopular y se tomó la decisión fuera de tiempo, ya que en estos momentos, los empresarios viven una aguda crisis de descapitalización y endeudamiento". (véase artículo "Que no sea promulgada la Ley del IMSS, pide la IP al Ejecutivo, por Gerardo Flores, Rodolfo Benitez, Edith Castro y Mayra Aguirre. reporteros del "universal" dfa 15-julio-1993, pág. 1 y 20).

Por su parte, el IMSS, emitió el siguiente desplegado a la opinión pública, y, apareció el día 16 de julio en el diario el "Universal":

A LA OPINION PUBLICA:

En fecha reciente, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de Reformas a la Ley del Seguro Social, enviada a esa representación nacional por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Estas reformas son indispensables para fortalecer las finanzas institucionales, mejorar los servicios que se prestan a la población derechohabiente y establecer condiciones sólidas para garantizar la satisfacción de los derechos que en materia de seguridad social han conquistado los trabajadores.

A efecto de precisar el contenido y alcance de las reformas, consideramos necesario puntualizar los siguientes aspectos:

I. LA REFORMA

a) Se define en el artículo 32 los conceptos que integran el salario, para efectos de cotización ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y se establecen con claridad las excepciones, evitando así interpretaciones que afectan los intereses de los trabajadores y de la institución.

b) Se modifica el tope de cotización de 10 a 25 veces el salario mínimo general del Distrito Federal, con el objeto de preservar el principio de equidad que desde su origen ha contenido la ley, haciendo que quienes más ingresos perciben, aporten proporcionalmente, y contribuyan con quienes más necesitan de los servicios. Así se ratifica la esencia solidaria que ha caracterizado siempre a la seguridad social mexicana.

c) Se incrementa 0.5% la cuota del ramo del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, para financiar el aumento en la cuantía mínima a los pensionados, de 80 a 90% del salario mínimo del Distrito Federal tal como lo acordó la H. Cámara de Diputados en junio de 1992 y que desde entonces se viene cubriendo oportunamente. Las cuotas de este ramo de seguro son de carácter tripartita.

d) Incremento del 0.5% a la cuota tripartita del seguro de Enfermedades y Maternidad, con el fin de avanzar en la autosuficiencia financiera de este ramo, evitando transferencias financieras de un seguro a otro. Con los fondos que se obtienen por este concepto, se prestan los servicios médicos a la población derechohabiente.

- e) Incremento de un 0.5% de la cuota patronal del Seguro de Riesgos de Trabajo, indispensable para avanzar en el restablecimiento del equilibrio actuarial de este ramo, y compensar los efectos derivados de haber incluido a los accidentes en tránsito como riesgo de trabajo, desde hace veinte años.
- f) Fortalecer al instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo, introduciendo la autodeterminación de las empresas como una vía corresponsable y eficaz para el cumplimiento de sus obligaciones ante la seguridad social.
- g) Abrogación del impuesto del 1.0% sobre Remuneración al Trabajo Personal Prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón.

II. IMPACTO Y DISTRIBUCION DE LAS APORTACIONES.

El impacto en los costos y gastos de las empresas se presenta en dos grandes capítulos.

- a) Incremento a las cuotas y su distribución (expresados en porcentajes de salarios cotizables).
- b) Modificaciones al Salario Base de Cotización.

Las reformas a los artículos 32 y 33 de la Ley del Seguro Social elevarán la base de los salarios cotizables.

El efecto de la reforma al artículo 32 será distinto de empresa a empresa, de acuerdo a las políticas que hayan seguido para otorgar prestaciones que no se tomaban en cuenta para integrar el salario cotizabile en el texto anterior de este artículo, y que con la reforma se precisan límites o se excluyen conceptos. En lo relativo al aumento del salario cotizabile de 10 a 25 veces el mínimo general del Distrito Federal, excepto en el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada

y Muerte, tendrá impacto en un número reducido de empresas. Debe tomarse en cuenta que sólo en el 4% de las 652,600 empresas registradas en el IMSS, se concentra - casi el 80% de los asegurados con salarios mayores a 9 veces el mínimo general - del Distrito Federal. Las empresas restantes, que dan empleo de 1 a 100. trabajadores, reportan en promedio a un 2% de sus trabajadores, en salarios mayores a 9 veces el mínimo general del Distrito Federal, por lo que se puede afirmar que la reforma al artículo 33, prácticamente no tendrá impacto en los costos y gastos de la pequeña y mediana empresa.

Las estimaciones promedio del instituto respecto al efecto financiero de las reformas citadas en este inciso serán del orden de un 0.8% adicional, de cuotas patronales sobre los salarios.

SEGURO	PATRON	TRABAJADOR	ESTADO	TOTAL
Riesgo de Trabajo.	0.500			0.500 ²
Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.	0.350	0.125	0.025	0.500
Enfermedades y Maternidad.	0.350	0.125	0.025	0.500
SUMA	1.200	0.250	0.050	1.500
Abrogación impuesto sobre nómina	-1.000		1.000	
Total	0.200	0.250	1.050	1.500

(1) Se incluye sólo para efectos de determinar el costo neto, en las empresas, de los incrementos en las cuotas y la abrogación del impuesto.

(2) Cuota promedio de las cinco clases de riesgo en que se clasifican las empresas,

III. PROGRAMAS Y COMPROMISO INSTITUCIONAL.

Derivado de dichas reformas, la institución, con sentido de responsabilidad social, se compromete a mejorar los servicios que presta a la población derechohabiente, a través de las siguientes acciones:

- a) A efecto de darle viabilidad a los objetivos de la institución y afianzar su permanencia ante las nuevas circunstancias de México presentes y futuras, se continuará e intensificará el diálogo con los sectores representados en los órganos tripartitas de la Institución, respecto a la modernización integral y los cambios que deben realizarse en la misma, preservando los principios que dieron origen y la consolidaron a través de 50 años de trayectoria.
- b) Modernizar los servicios de consulta externa, especialmente del primer nivel de atención, mediante la operación del programa denominado "Medicina Familiar Siglo XXI" que habrá de aplicarse de manera gradual en nuestras unidades del sistema - para lograr una atención expedita y de superior calidad. A través de dicho programa desaparecerán los trámites excesivos y las largas esperas para recibir la atención médica requerida. Cabe aclarar que el 80% de los servicios que proporciona la Institución se dan en este nivel, y con ello se dará respuesta a una reiterada demanda de la comunidad.
- c) Hacer óptimos los sistemas de abastecimiento para garantizar suficiencia y oportunidad de medicamentos, materiales de curación, instrumental y equipo necesarios para la adecuada atención médica en todas las unidades del sistema.
- d) Modernizar los principales sistemas administrativos del instituto para eliminar burocracias y mejorar significativamente la eficiencia y el control en la operación y manejo de los recursos.

e) Canalizar una parte de los ahorros presupuestales que se obtengan para la reposición del equipo e instrumental obsoletos.

f) Intensificar las tareas de capacitación a todo el personal, para mejorar la calidad de los servicios y elevar los niveles de satisfacción en el desempleo laboral, sin perjuicio del cumplimiento de las respectivas responsabilidades.

g) Refrendar la disposición institucional de apertura al diálogo y la conciliación con nuestra organización sindical, para lograr con el esfuerzo conjunto, mejorar la productividad y la calidad en el servicio, disminuir sensiblemente el ausentismo y contar en cada centro de trabajo con el personal indispensable para la eficiente prestación de los servicios.

h) Darle prioridad, en la aplicación de los recursos que se obtengan, al mejoramiento de las prestaciones a que tienen derecho los derechohabientes y seguir apoyando a los pensionados en la medida de las posibilidades financieras futuras del Instituto.

Con decisión y optimismo el Instituto Mexicano del Seguro Social hace frente a sus desafíos, reiterando su inquebrantable compromiso con el pueblo de México, de ser una entidad eficaz, solidaria y responsable, y afianzarse como pilar de la justicia social, que es el principal sustento de la estabilidad y la paz. La institución avanza con armonía en el proceso de cambios que vive el país, bajo la conducción patriótica del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Genaro Borrego Estrada.
Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Julio 15, 1993. (Publicado en el periódico "El Universal" el 16-Julio-1993.).

Borrego Estrada, Genaro. "A la opinión pública" IMSS. 50 años. Declaración en el Diario "El Universal" publicado el día 16 de julio de 1993. Primera Sección. Desplegado.

Por otra parte, el sector obrero comento el siguiente artículo "No se realizaron "al vapor" los cambios a la ley del IMSS: Sierra. "Los empresarios - deben asumir su responsabilidad hacia los trabajadores y aceptar que el incremento en las cuotas patronales son justas y necesarias, ya que además de fortalecer el financiamiento del IMSS permite que los servicios médicos y prestaciones mejore, en beneficio de los derechohabientes, afirmaron representantes obreros del Consejo Técnico del IMSS.

Asimismo, aseguraron que se realizó un estudio preciso y justo en donde participaron los sectores obrero, patronal y gubernamental, de ahí que los empresarios tuvieron la oportunidad de opinar y tener suficiente información al respecto. "Las modificaciones a la ley del IMSS no fueron hechas al vapor". (véase artículo del periódico "El Universal" pág. 20. reporte de Alvaro Delgado, día 27 julio 1993).

Derivado de las constantes protestas del sector empresarial a la publicación de la Ley del Seguro Social. Surgió un acuerdo IMSS-empresas "El presidente de la Canacindra, Vicente Gutiérrez Camposeco, aseguró que se llegó a un acuerdo con el director del IMSS, Genaro Borrego, para que se suspendan los embargos y auditorías en contra de las empresas que no han cumplido con el pago de cuotas obrero-patronales. -continúa el artículo - "Para el instituto el incremento en las aportaciones de las empresas se estima entre 1,900 y 2,000 nuevos pesos, y de alrededor de 800 millones de nuevos pesos para los trabajadores en su conjunto, lo que permitiría un aumento del presupuesto del Seguro Social de 8%.

Asimismo, la aportación patronal se incrementaría 6 puntos porcentuales brutos, mientras que el efecto promedio neto sería de 3.9 puntos porcentuales, toda vez que 35% del pago de la cuota al IMSS es deducible de impuestos.

El efecto bruto a las empresas pequeñas y medianas en general será sustancialmente menor a 6% y mayor en el caso de las empresas grandes, ya que en 4% de las empresas que cotizan en el IMSS (alrededor de 26,104) se concentra 8% de los trabajadores que ganan más de 10 salarios mínimos, además de contar con programas de prestaciones más amplios... Por su parte el Consejo Coordinador - Emprearial ha manifestado que los efectos sobre las empresas pueden significar hasta 15% de incremento en las aportaciones. El costo individual de un empleado que gana 25 salarios mínimos o más se incrementaría en 150% ". (véase el periódico "El Universal" día 27 de julio de 1993, pág. 15. Reporteros. Edith Castro y Gerardo Flores.).

Sin embargo, y pese a la presión del sector empresarial, el día 20 de julio de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley del Seguro Social misma que a continuación analizaremos:

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SE ABROGA LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LAS EROGACIONES POR REMUNERACION-AL TRABAJO PERSONAL PRESTADO BAJO LA DIRECCION Y DEPENDENCIA DE UN PATRON.

ARTICULO PRIMERO.-Se reforman los artículos 19 fracción 111, 32, 33, 37 fracción IV, 44 primer y último párrafos, 45, 46, 65 fracciones I, II y III, 79, 80, 83, - fracciones I y II, 114 primer párrafo, 118 primer párrafo, 122 último párrafo, 128, 160 primer párrafo, 161, 177, 183-G primer párrafo, 240 fracción XXI, 257 fracción - III; la denominación del Título Sexto y de su Capítulo III, y los artículos -- 276, 278, 280 y 283, se adicionan los artículos 9 bis, 19 con un último párrafo, -

19-A, 218 bis, 240 con una fracción XXII y 253 con una fracción I bis; y se derogan los artículos 81, 162 y 163 para quedar como sigue:

"Artículo 9 bis.-Las disposiciones fiscales de esta Ley que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones; son de aplicación estricta. Se considera que establecen carga las normas que se refieren a sujeto, objeto, base de cotización y tasa".

COMENTARIO.-Esta adición del artículo; reafirma la finalidad de las contribuciones de seguridad social, al elevarlas al rango fiscal, es una transcripción del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación. En sí la Ley del Seguro Social ya contempla este rango fiscal en sus artículos 267, 268 y 271.

"Artículo 19.-.....

I y II.-.....

III.-Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto Mexicano del Seguro Social.

IV a VI.....

Quando el patrón lleve su contabilidad mediante el sistema de registro electrónico, la información a que se refieren las fracciones I y II, podrá proporcionarse en dispositivos magnéticos procesados en los términos que señale el Instituto".

COMENTARIO.-La anterior fracción III, que fué modificada, establecía la obligación patronal únicamente para Enterar el importe de las cuotas obrero patronales. Lo novedoso de esta fracción es la adición de "Determinar las cuotas obrero patronales". El fisco, en el caso en comento, el Instituto Mexicano del Seguro Social, deja al patrón la tarea de la "Autodeterminación de sus obligaciones". Quizás, esta adición normativa de la reforma parece simple; sin embargo, considero que es una de las más importantes ya que se presta a diversas manifestaciones por parte del patrón. La primera la confianza del Instituto, se maneja la palabra confiar porque en realidad en la práctica eso es, sólo que permite que no todos cumplan. El IMSS, tenía un sistema de cobranza, muy efectivo, basado precisamente en la oportunidad de notificación de las Cuotas Obrero Patronales (Bimestrales), así como del Entero Provisional. (Mensual). En ninguna parte de la Ley del

Seguro Social, se menciona la obligación de notificar en el domicilio de la empresa la cuota obrero patronal, el Reglamento para el Pago de las Cuotas y Contribuciones del Régimen Obligatorio del Seguro Social, no cita tal disposición. En la práctica se llevaba a cabo por los resultados y estrategias de cobranza de la Institución. Indudablemente que esta modificación constituye una carga adicional al patrón, el pago de un personal especializado en movimientos y modificaciones de las Cuotas Obrero Patronales; El IMSS, aplicaba un sistema específico de cómputo que incluso le permitía detectar a los patrones morosos, los de mayor adeudo y -- aquéllos que por determinada causa no salían en la emisión. Con esta modificación se afecta al patrón al generarle más carga administrativa y de control. Pero el IMSS, también se verá afectado, ya que los patrones podrán evadir más al fisco, -- acostumbrados a recibir sus cuotas obrero patronales y a trabajar en las misma -- cédulas los movimientos de altas, bajas e incapacidades. Es difícil que en los primeros inicios que arranque este programa se observen resultados en la cobranza -- el aumento a la recaudación será obvio por el incremento a la cotización de las -- cuotas obrero patronales. Pero, la evasión fiscal sí se dará y el control de las liquidaciones que se tenía anteriormente será precario. En este aspecto, considero que la carga de "determinar la liquidación", es negativa, ya que aún y cuando -- no existía disposición legal que obligará al IMSS, se realizaba por resultados de cobranza. Esta reforma seguro fue propuesta por personas que desconocen totalmente un sistema operativo de cobranza en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Y cambian un sistema funcional y operativo que tiene años con resultados positivos.

Relacionado con el artículo 19 fracción III, el artículo Séptimo, Transitorio de la reforma de la Ley del Seguro Social, cita:

"Séptimo.-En apoyo a los patrones para que cumplan con la obligación de autodeterminarse para el pago de cuotas obrero patronales, el instituto continuará emitiendo las liquidaciones de la siguiente manera:

Número de trabajadores por patrón	Ultimo bimestre de emisión. Instituto Mexicano del Seguro Social
Más de cincuenta	1o. de 1994.
De diez y hasta cincuenta	4o. de 1994.
Menos de diez	1o. de 1995".

Por otra parte, se agrega la utilización de dispositivos magnéticos que es un sistema moderno de control y registro propio de los patrones.

"Artículo 19 A.- Los patrones de trescientos trabajadores o más, que en los términos del Código Fiscal de la Federación estén obligados a dictaminar por contador público autorizado sus estados financieros, para efectos del Seguro Social deberán presentar al Instituto copia con firma autógrafa del informe sobre la situación fiscal del contribuyente, con los anexos referentes a las contribuciones por concepto de cuotas obrero patronales de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del referido Código Fiscal.

Cualquier otro patrón podrá optar por dictaminar por contador público autorizado sus aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social en términos del reglamento respectivo".

El artículo Tercero Transitorio de la Ley del Seguro Social señala que:

"Tercero.-Las disposiciones de este Decreto que se refieren a dictamen de estados financieros por contador público autorizado,entran en vigor a partir del 1o.de enero de 1994, con el objeto de permitir a la contaduría pública organizada, a los patrones o sujetos obligados y al propio instituto,establecer y consolidar su infraestructura para cumplir con las mismas.

Para los efectos del artículo 19 A. Los patrones no obligados a dictaminar sus Estados Financieros que lo hagan de manera voluntaria,gozarán exclusivamente por lo que se refiere a sus obligaciones con el Seguro Social de los siguientes beneficios:

I.- Durante el año de 1994,no serán sujetos de visitas domiciliaria durante el ejercicio dictaminado ni por los tres inmediatos anteriores al mismo,excepto cuando al revisar el dictamen se encuentren irregularidades en su contenido.

II.- Durante 1995,los patrones mencionados no serán objeto de visita domiciliaria durante el ejercicio dictaminado ni por los dos años anteriores al mismo excepto cuando al revisar el dictamen se encuentren irregularidades en su contenido.

III.- Durante 1996, estos mismos patrones no serán objeto de visita domiciliaria durante el ejercicio dictaminado ni por el inmediato anterior.

IV.- Durante 1997,las facultades de revisión a través de visita domiciliaria podrán ejercerse por los cinco ejercicios anteriores,incluso el dictaminado.

Los sujetos a que se refiere esta disposición podrán pagar,sin que medie autorización,las diferencias determinadas en el dictamen,hasta en doce mensualidades,previa garantía del interés fiscal,debiendo actualizarse el saldo insóluto y cubrir los recargos causados e intereses por el plazo concedido,en los -

términos y condiciones señalados en el Código Fiscal de la Federación.

Los beneficios que otorga esta disposición, no son aplicables por lo que respecta al Seguro de Retiro".

COMENTARIO.-El Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 51, 52 y 32-A, y artículos 46, 50, 51, 51-A, 51-B, y demás aplicables del Reglamento del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria, señalan los lineamientos del Dictamen de Contados Público autorizado para rendir dictamen financiero. Por su parte, La Ley del Seguro Social, con sus reformas presenta dos situaciones, en el artículo 19-A, norma la obligación de los patrones que tienen 300 trabajadores o más; pero también la misma disposición a los patrones que no están obligados dando beneficios por los ejercicios dictaminados. En relación a esta reforma considero que nuevamente se crea una carga administrativa diferente a la ya existente por concepto de dictamen financiero de orden hacendario; que además existe una verdadera confusión en la disposición relativa a los beneficios otorgados en la fracción IV artículo tercero transitorio, ya que no hay coherencia ni beneficio alguno. Es importante señalar que las Contribuciones de seguridad social, no son impuestos ni tienen las características de éstos; por su carácter social de las contribuciones se le ha dado tal rango; sin embargo, al momento de determinar la naturaleza jurídica del dictamen hacendario citado en el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación y demás artículos aplicables al caso; observaremos que no es factible aplicarlo, más bien adecuarlo y esperar un Reglamento o normativa del propio Instituto que fije la forma y contenido de dicho dictamen, ya que aún y cuando el artículo 19-A nos conduce a lo dispuesto en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria se ajustan algunas bases pero no todas, razón por lo que su aplica--

ción entrará en vigor a partir del 1o. de enero de 1994. Lo anterior para el efecto de adecuar el Dictamen de estados financieros y su aplicación conforme al Código Fiscal de la Federación y su Reglamento de aplicación supletoria.

"Artículo 32.-Para los efectos de esta Ley, el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.

No se tomarán en cuenta para la integración del salario base de cotización, dada su naturaleza los siguientes conceptos:

Este artículo cuenta con VIII fracciones que se resumen :

- 1.- Los instrumentos del trabajo tales como herramientas, ropa y otros similares.
- 2.- El Ahorro.
 - a) si se integra por un depósito: quincenal, semanal o mensual, e igual cantidad aportada por el patrón y el trabajador.
 - b) Sólo se permiten dos retiros al año.
 - c) Las cantidades aportadas por el patrón de carácter sindical.
- 3.- SAR.- las aportaciones adicionales del patrón a favor de sus trabajadores.
- 4.- Las Aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores y las participaciones en las utilidades de la empresa.
- 5.- La Alimentación y la Habitación.

NO integran el salario cuando se entreguen en forma onerosa a trabajadores y que cada una de ellas representen como mínimo el 20 % del salario mínimo general diario que rija en el D.F. (aproximadamente \$2,854 diarios x 30 .)

6.-Las Despesas en especie o en dinero.

no rebase el 40% del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. (diario N\$5,708. x 30 = N\$171.24.monto máximo).

7.-Lôs premios por asistencia y puntualidad.

que no rebase cada uno de estos conceptos el 10% del salario base de cotización.

8.-Fondos de Pensión.

Los que se constituyan de acuerdo a los planes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente concluye el artículo 32 al establecer como requisito para no integrar el salario con los conceptos mencionados; que deberán estar debidamente registrados en la contabilidad del patrón".

COMENTARIO.- El artículo 32, limita los incentivos por aprovechamiento al trabajador, si bien es cierto que el efecto que tiene el aumento de la base de cotización se carga a ambos integrantes de la cuota obrero patronal, patrón-trabajador. También es importante contemplar el efecto que se genera en otros impuestos como son el ISR. El salario base de cotización limita en cierta medida al patrón ya que el propio artículo 32 le establece normativas para integrar su salario. Anteriormente, los patrones manejaban estímulos de puntualidad, despensas, fondo de ahorro, ya que éstos conceptos no integraban el salario además de que no se afectaba al trabajador ni al patrón en el aspecto de impuestos. Incluso los Sindicatos mencionaban éstos logros recalcando la no afectación al ISR, que se genera por la percepción, en el caso en comento del salario integrado. Esta reforma al artículo 32 de la Ley del Seguro Social, modifica totalmente la base

de cotización. Tal parece que se persigue el principio de "a mayor percepción - mayor pago de impuestos". Sin embargo, al momento de aplicar la tabla del ingreso gravable como persona física. Anualmente se cita que "Los contribuyentes personas físicas cuyos ingresos deriven de una relación laboral están obligados a presentar declaración anual en los siguientes casos: "Perciban ingresos por sueldos, salarios, gratificaciones, participación de utilidades, prima dominical, prima vacacional, que excedan el equivalente a cinco veces el salario mínimo general - elevado al año correspondiente al área geográfica del Distrito Federal."

La tabla o Tarifa aplicable para la declaración anual de las personas físicas en base al artículo 141 y 141-A de la Ley del Impuesto sobre la renta, señala - límites inferior, superior, cuota fija, etc., quienes realizamos el cálculo al - impuesto sobre la renta contemplamos que por una prestación que no ayuda mucho - al trabajador, tiene que hacer declaración y además se contempla que no es una - tabla del todo equitativa. De ahí que los que apoyan las reformas de la Ley del Seguro Social, sobre todo la CTM, que incluso publicó el no apoyo al Sindicato - de los Trabajadores del IMSS, ya que paradójicamente el Contrato Colectivo de los Trabajadores del IMSS, tiene revisión en el mes de Octubre. argumentan que los - incrementos a la base de cotización de las cuotas obrero patronales traerá un beneficio a los derechohabientes. Sin embargo únicamente contemplan que se propicie un mejor servicio y atención a la salud; ya que a los pensionados no se les ayudó como debería de hacerse. El mal manejo de las finanzas del Instituto, incluso se - le atribuye al personal del IMSS. "En la situación financiera más difícil de su - historia, el Instituto Mexicano del Seguro requiere cambios estructurales que seguramente afectarán las prebendas de los trabajadores sindicalizados que sólo por -

reconocimientos, desparas y promoción turística social reciben 800,000 millones de viejos pesos al año....Así el IMSS estudia la subrogación de algunos servicios, justo para disminuir el impacto del burocratismo. Por su parte, el líder - Sáenz Garza reclama 17,000 nuevas plazas "para responder a las demandas de la - salud pública".

El pronóstico es de que dicho dirigente no será complacido y puede sufrir - importantes pérdidas, con mayor razón si el líder de la CTM, Fidel Velázquez, declaró su apoyo a los derechohabientes y trabajadores asegurados, más no al sindicato, al cual le sugirió la moderación en sus demandas". (véase el periódico - "El Universal" Artículo del reportero Felix Fuentes. "El IMSS, Enfermo; El Sindicato lo Succiona". pág. 8 del día 28 de agosto de 1993.)

considero que el incremento a las cuotas del Seguro Social, se efectuó en un momento poco oportuno, dada la situación económica que tiene el país. Si bien - es cierto que sólo existe un justificante. La crisis financiera del IMSS, y la forma de salvar a la Institución es gravando al sector patronal y trabajador, - también es importante analizar las repercusiones que traerá el incremento de la cuota obrero patronal. En especial me refiero al elevado costo de la mano de - obra, recordemos que el salario base de cotización de la cuota obrero patronal, también es base importante para la determinación del porciento a cubrir en el - seguro para el retiro y la aportación al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. y que la integración del salario es gravable para el ISR, en sí es una cadena que traerá sus consecuencias. El que exista un mal manejo de las finanzas del IMSS, no es justificante para incrementar el salario base de cotización de la Cuota Obrero Patronal.

La cuota obrero patronal, se convirtió en una de las contribuciones más onerosas independientemente de que eleva el costo de la mano de obra. Es una contribución que afecta jurídica y económicamente al patrón, podría decirse sin temor a equivocarse que es una contribución de las llamadas ruinosas a la economía. Lo único por hacer en el caso es el amparo contra la ley o bien esperar la aplicación del primer acto de la ley para impugnarla. El artículo 32 de la reforma a la Ley del Seguro Social, considero como una opinión particular no está fundado ni motivado ya que incluso limita la percepción a los trabajadores, eleva la mano de obra, y grava en forma desmesurada.

"Artículo 33.—Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35.

Tratándose de seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el límite superior será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal".

COMENTARIO.—El artículo 41 de la Ley del Seguro Social, establece que los cambios en el salario base de cotización derivados de las modificaciones señaladas en el artículo 40, así como aquéllos que por Ley deben efectuarse al salario mínimo, surtirán efectos a partir de la fecha en que ocurrió el cambio, tanto para la cotización como para las prestaciones en dinero.

El artículo Cuarto Transitorio de la reforma a la Ley del Seguro social -
cita:

"Cuarto.-Para los efectos del artículo 33, que se reforma por este Decreto, -
el límite superior para los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y -
maternidad y guarderías, entrará en vigor de manera gradual, de la siguiente -
forma:

1. A partir de la vigencia del presente Decreto, se aumentará dicho límite
de 10 a 18 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito -
Federal.

11. A partir del 1o. de enero de 1994, se incrementará el salario base de co-
tización de 18 a 25 veces el salario mínimo general que rija en el Dis-
trito Federal.

Por lo que se refiere al seguro de retiro, el límite superior equivalente a
25 veces el salario mínimo que rija en el Distrito Federal se aplicará desde
el 1o. de mayo de 1992 en que entró en vigor el Decreto que reforma y adicio-
na diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impues-
to Sobre la Renta, publicado en Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de
febrero del mismo año".

De acuerdo al Artículo Cuarto Transitorio de la reforma de la Ley del Segu-
ro Social y Séptimo del mismo ordenamiento; se entiende que aún y cuando el -
artículo 41 de la Ley del Seguro Social señala la obligación al patrón de pre-
sentar los avisos de modificación del salario diario base de cotización. Para -
efectos de la autodeterminación para el pago de cuotas obrero patronales, el -
Instituto emitirá las liquidaciones en los términos señalados en el artículo -
séptimo transitorio. El patrón para calcular los límites en salarios mínimos se
ajustará a lo siguiente:

SEGURO	FECHA DE APLICACION	LIMITE SALARIO MINIMO
SAR	Desde el 1o. de mayo 1992.	25 veces
I.V.C.M.	Vigente desde marzo 1993.	10 veces.
ENFERMEDADES Y - MATERNIDAD,	a) vigente al 20 de julio	10 veces
RIESGO DE TRABAJO	b) Del 21 de julio hasta	
Y GUARDERIAS.	el 31 de diciembre 1993.	18 veces
	c) 1o. enero de 1994.	25 veces.

Los incrementos que se den en forma paulatina a los seguros citados serán como ya lo citamos un aumento en el costo de la cuota obrero patronal, añadido a lo anterior de la responsabilidad que se otorga al patrón para autode--terminar dichos incrementos, en sí el problema se iniciará a partir del 1o - de enero de 1994. Al igual que el comentario anterior al artículo 32, esta - disposición de aumento a los seguros tomando los límites superiores y los - porcentajes a cubrir por patrón y trabajador en los diversos ramos de seguro aumentan la carga impositiva tanto en el pago de la cuota como en el manejo interno de la empresa.

Artículo 37.-Comentario.-Este artículo establece que no es obligatorio - cubrir las cuotas obrero patronales por incapacidades médicas excepto por el seguro de retiro. Sólo se modificó la fracción IV. quedando igual las frac--ciones I a III.

"Artículo 44.-

Este artículo sólo se adiciono la palabra "determinar". La determinación de la cuota obrero patronal para efectos recaudatorios, se presta a dos factores que posiblemente se contemplen más en la mediana y pequeña empresa. Evasión de la aportación en forma premeditada o bien por falta de conocimiento en la elaboración, o el costo que significará a sus ingresos la contratación de un contador. es una simple adición al artículo, "determinar", el IMSS transpasa la carga que le llevo años de perfeccionamiento como es el sistema IMSS- TESORERIA, el cómputo sofisticado y las redes de información que adquirió el IMSS, tenían una justificación por el control y oportunidad en la cobranza. Dejar al patrón una tarea - como la citada, requiere de dinero ya sea para comprar un programa especializado, o bien la contratación en fijo de un contador cuando se tienen más de 20 trabajadores. Antes se facilitaba ya que la liquidación venía elaborada de tal forma que sólo manejaban los contadores los movimientos de altas, bajas, incapacidades, aún y cuando no se ve en la liquidación esta disposición grava los ingresos del patrón directamente.

"Artículo 45.-

Este artículo se modifica en el primero y segundo párrafo en cuanto a la fecha de pago de la cuota obrero patronal y el entero provisional que cambia del 17 al 15 de los meses de pago señalados. Se armoniza con el Código Fiscal de la Federación artículo 144.

En relación al último párrafo del artículo 45 reformado cita:

"Los capitales constitutivos tienen el carácter de definitivos al momento -

de notificarse y deben pagarse al Instituto, en un término no mayor de quince días, contados a partir de aquél en que se haga la notificación de los mismos".

COMENTARIO.- el último párrafo del artículo 45 de la Ley del Seguro social es del todo inconstitucional. En el anterior artículo 45 se daba un término de 15 días para su pago, no constituía un acto definitivo, la única diferencia que existía entre los capitales constitutivos y las cuotas obrero patronales, consistía en que el Capital Constitutivo podía aclararse en ese lapso, pero también se podía inconformar el patrón en dicho término. a diferencia de la cuota obrero patronal que se contaba con el termino de aclaración y con el de inconformidad. El hecho de constituir al Capital Constitutivo como un acto definitivo es una violación al derecho de audiencia, es dejar al patrón en total estado de indefensión desde el primer acto de la autoridad. Es muy conocido que existen trabajadores que jamás han pertenecido a una empresa y sin embargo la mencionan para efectos de servicio médico y prestaciones. Definitivamente, con esta norma de establecer el carácter definitivo a los Capitales Constitutivos es un acto del legislativo de un total desconocimiento de la situación obrero-patronal. Si bien es cierto que hay múltiples casos que el patrón no afilia al trabajador, también lo es de la forma que ya citamos anteriormente, de tal suerte que la justicia debe dar el derecho de audiencia. Un acto que no es fundado ni motivado debidamente y declararlo desde su emisión definitivo deja en estado de indefensión al patrón, aún y cuando tenga la oportunidad de hacer valer los recursos necesarios que la ley establezca. En sí es el acto de definitividad del Capital Constitutivo. Sin importar si el capital constitutivo es o no procedente se ordena el pago a partir de la notificación. Contra esta disposición de la Ley se puede amparar el contribuyente, en el primer acto de aplicación.

"Artículo 46.-

Este artículo añade al primer párrafo del anterior, "la actualización" de los -- créditos exigibles. En el segundo párrafo cita que; el patrón o sujeto obligado -- que no cubra oportunamente su adeudo, la facultad que tiene el Instituto de determinar el importe de las cuotas ya sea por omisión o incorrección del pago. También cita la prórroga para el pago situación que ya contemplaba el anterior artículo.

Artículo 65.- El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en dinero: Fracciones I a IV.

COMENTARIO.- Se modificó totalmente este artículo, en la primera fracción desaparece la clasificación por grupo "W", y establece que si el trabajador sufre un -- riesgo de trabajo que lo incapacite recibirá mientras dure la inhabilitación, el -- cien por ciento del salario cotizado en el momento del riesgo. pero, también da un tope que lo constituye el término de 52 semanas como máximo para que el médico determine la incapacidad parcial o total, sin embargo señala que de no determinarse ésta, se continuará con el subsidio. La fracción segunda cita que al darse la incapacidad total el trabajador recibirá una pensión mensual equivalente al 70% del último salario que percibía. (desaparece la tabla del anterior artículo 65.). Si la incapacidad es por enfermedad del trabajador, se tomará el promedio de las 52 últimas semanas de cotización, o las que tuviere si su aseguramiento fuese por un tiempo menor. La fracción III del art. 65, no tuvo modificación en el primer párrafo en -- el segundo párrafo se establece: "Si la valuación definitiva de la incapacidad -- fuese de hasta el 25%, se pagará al asegurado, en sustitución de la pensión una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese --

correspondido. Dicha indemnización será optativa para el trabajador cuando la valuación definitiva de la incapacidad exceda del 25% sin rebasar el 50%, y IV.....".

Esta medida adoptada por el Instituto obedece a la Inversión de las Reservas por los ramos de seguro que cubre el régimen obligatorio. (véanse artículos - 259 a 266 de la Ley del Seguro Social y demás relacionados a los ramos de invalidez y muerte).

El Instituto en este artículo ya establece porcentajes en un mínimo y máximo para las incapacidades, pero sobre todo se pretende un control actuarial de este ramo y sus reservas. Considero que los porcentajes fijados son mínimos ya que el Instituto recibirá una aportación que incrementará su recaudación y por lo tanto las reservas, razón por la que debería de haberse asignado un monto más decoroso que justifique el incremento de las prestaciones acorde con el de las cuotas obrero patronales.

"Artículo 79. Para los efectos de la fijación de las primas a cubrir por el seguro de riesgo de trabajo, las empresas serán clasificadas y agrupadas de acuerdo con su actividad, en clases, cuyos grados de riesgo se señalan para cada una de las clases que a continuación también se relacionan:"

COMENTARIO.- La tabla que se podrá observar en el Ley del Seguro Social reformada, contempla El Grado de Riesgo, clasifica en las cinco clases ya existentes. El producto de los índices de Frecuencia y Gravedad por un Millón permanece igual. Lo que cambia son las Primas en por cientos. Ubicadas en: Inferiores - al medio, Grado medio y Superiores al medio. Hay un incremento a las primas re-

lativas a los grados y clases de riesgo en que se clasifica la empresa de acuerdo a su actividad. Hay grados de riesgo que se aumentaron hasta un 14 por ciento del ya existente. El incremento de los porcentajes de las Primas por concepto de grado de riesgo, es significativo, ya que precisamente el porcentaje que se asigna al grado de riesgo se suma al total a pagar por todos los ramos de seguro del régimen obligatorio, y esta forma de cálculo para obtener el total a pagar -- aumenta considerablemente el importe a pagar.

"Artículo 80.

COMENTARIO. -EL artículo 80 reformado, permite al patrón autodeterminar, si -- permanecen en el grado de riesgo, esta cubriendo de acuerdo a la prima que corresponda o bien disminuirlo o aumentarlo, modificaciones que no podrán exceder los -- límites determinados para los grados máximo y mínimo de la clase a que corresponda a la empresa. La revisión será anual y se toma como base los índices de siniestralidad por el período y en los plazos que señale el Reglamento de la materia. En caso de omisión por el patrón se aplicará una sanción y el Instituto -- emitirá el dictamen también tiene el Instituto la facultad de validar y corre-- gir el dictamen del grado de riesgo que proporcione el patrón.

Esta disposición del artículo 80 , aparentemente resuelve una problemática -- del patrón que sin causa justificada, el Instituto le asignaba un alto índice -- en el grado de riesgo poniendolo en la clase superior para el pago de primas, -- lo que motiva una serie de inconformidades por parte del patrón. El grado de -- riesgo que se asigna, y en consecuencia la prima a pagar por la clasificación -- eleva el pago de las cuotas obrero patronales en forma desmesurada. De ahí que se observe que dos empresas con mismo número de trabajadores y cotizaciones si-

milares en cuanto a salalarios pagados, el aumento o disminuci3n de la prima de grado de riesgo as3 como la clasificaci3n en que se encuentren aumenta o disminuye el pago de los ramos del seguro social, y en s3 la totalidad de la cuota obrero patronal. A la prima por grado de riesgo no se le ha dado la importancia que en s3 eleva el costo de la cuota obrero patronal. Al patr3n corresponde y, de hecho se ha seguido fomentando la capacitaci3n de seguridad e higiene en el trabajo, precisamente para evitar el aumento en el ndice de siniestralidad.

Art3culo 81.- Derogado." "Art3culo 83.-.....

Establece "Los cambios de una actividad empresarial de una clase a otra, que se efectuar3 a trav3s de disposiciones del Ejecutivo Federal, ajustandose a las siguientes reglas:

I.-Cuando el ndice de siniestralidad de todas y cada una de las empresas comprendidas en una actividad exceda durante cada uno de los tres 3ltimos a3os el grado m3ximo de la clase en que se encuentre, dicha actividad pasar3 a la clase superior;

II.-Cuando el ndice de siniestralidad de todas y cada una de las empresas comprendidas en una actividad sea inferior durante cada uno de los tres 3ltimos a3os, al grado m3nimo de la clase en que se encuentre, dicha actividad pasar3 a la clase inferior inmediata.

.....
"

El art3culo anterior daba la facultad de cambiar de una clase a otra por medio del H. Consejo T3cnico, al momento en que se atribuye tal facultad al Ejecutivo Federal, en realidad no se est3 respetando la autonom3a de dicha instituci3n como 3rgano fiscal aut3nomo con personalidad propia. En forma arbitraria se estan relegando a los dos sectores que conforman la cuota tripartita; es decir obrero-patr3n. El Consejo T3cnico se conforma con representantes de 3stos sectores incluyendo al gobierno. S3 la cuota obrero patronal se integra en su

mayor parte de las aportaciones obrero patronales, justo es que éstos intervengan en tan importante determinación.

Artículo 114. Establece el incremento a los seguros de:

RAMOS DEL SEGURO ENFERMEDAD Y MATERNIDAD.	ANTERIOR	ACTUAL.	DIFERENCIA. AUMENTO.
PATRON	8.40 %	8.750 %*	0.350
TRABAJADOR	3,00 %	3.125 %	0.125

* sobre el salario base de cotización.

Artículo 118.-Establece la conservación de sus derechos para efecto de recibir asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria siempre y cuando cubra como mínimo 8 semanas ininterrumpidas cotizables, el derecho se conserva 8 semanas posteriores a la baja. Cabe hacer mención al Artículo Sexto Transitorio, que no da efectos retroactivos de la ley en beneficio del asegurado que se encuentre en la conservación de sus derechos a la vigencia de la Ley, situación que contraviene el derecho.

Artículo 122,- Se suprime el primer párrafo del artículo anterior quedando únicamente el segundo al que se le agrega, "excepto por lo que se refiere al seguro de retiro". Este artículo señala que las incapacidades médicas se consideran semanas cotizables por el tiempo que se amparen.

Artículo 128.-"Para los efectos de esta Ley, existe invalidez cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse mediante un trabajo, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enferme-

dad o accidente no profesional". Suprime las fracciones I y II, sintetiza su contenido.

"Artículo 160 y 161.- Estos artículos se relacionan a los gastos de matrimonio la ayuda es de 30 días de salario mínimo general que rija en el D.F. y que se cumpla con los requisitos de las fracciones I y II del artículo 160. Por lo que se refiere a la conservación de los derechos para esta ayuda, 90 días hábiles -- contados a partir de la fecha de baja.

"Artículos 162 y 163. Derogados.

"Artículo 177.-

Señala que corresponde a los patrones y trabajadores cubrir los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; al patrón el 5.950 % y 2.125. % al trabajador. El artículo Octavo Transitorio menciona que las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en relación al Artículo Segundo Transitorio relativo al art.177, publicado el día 27 de diciembre de 1990, se reforma para que entre en vigor a partir del 1o. de enero de 1996.

El citado artículo Octavo transitorio, señala los siguientes porcentajes a cubrir por los ramos señalados en la siguiente forma: Durante 1994 a 1995.

AÑO	PATRON	TRABAJADOR	SUMA
1993*	5.600	2.000	7.600.
1994	5.670	2.025	7.695.
1995	5.810	2.075	7.885.

* porcentaje actual no modificado por la Ley. (calcular sobre salario base de cotización).

Para 1994 la diferencia incrementada a cubrir es de 0.70 y 0.25 para el patrón y el trabajador respectivamente. El Estado aportará conforme al art.178 de la Ley.

"Artículo 183-G.-

Señala la facultad del trabajador de denunciar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o al IMSS, el incumplimiento de las obligaciones de los patrones, así como la facultad de practicar inspecciones domiciliarias e incluso de determinar créditos. Esta reforma ya se contempla en el SAR.

Artículo 218 bis.- Establece una forma para dar por terminada la incorporación voluntaria al régimen obligatorio. 1) Por declaración expresa firmada por el patrón asegurado y 2) Dejar de pagar las cuotas durante tres bimestres consecutivos.

Artículo 240.- El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

I a XX..... agrega la fracción XXI.-Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus Reglamentos, y ". La fracción XXI del art.240 se recorre y pasa a la XXII quedando igual.

"Artículo 253.- El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:
I..... Ibis.-Vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los ramos de aseguramiento comprendidos en esta Ley.

II a XIV.....".

Artículo 257.-El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

I Y II.....

III.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo ante todas las autoridades con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley....." Señala la representación legal del Director General del IMSS. Las fracciones IV a IX sin modificar.

EL TITULO SEXTO -DE LOS PROCEDIMIENTOS,DE LA CADUCIDAD Y PRESCRIPCION. CAPITULO III. DE LA CADUCIDAD Y PRESCRIPCION.

"Artículo 267.....sigue igual el primer párrafo.

se agrega la palabra "caducidad" al segundo párrafo para quedar:" El plazo de caducidad señalado en este artículo sólo se suspenderá con el recurso de inconformidad o juicio.

"Artículo 278.- Señala que las cuotas que se enteren al Instituto sin justificación legal serán devueltas sin interés siempre y cuando se reclamen en los 5 años siguientes a su ingreso,por supuesto se exceptua el SAR.

"Artículo 280.-Establece la inextinguibilidad al otorgamiento de los derechos por pensión,ayuda asistencial o asignaciones familiares,siempre y cuando se cumplan los requisitos que señala la Ley del IMSS,para la conservación y reconocimiento de derechos se aplicará lo dispuesto en los artículos 182 o 183 de la misma Ley.

"Artículo 283. Considero que esta es la única de las Reformas acordes con la situación del IMSS, el poder o facultad que se otorga al IMSS, para sancionar - mediante la aplicación de multas que van del 3 hasta 300 veces el importe del - salario mínimo general que rija en el D.F. El IMSS, para aplicar sus multas se valía de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que raramente las hacía efectivas. Con esta disposición que lo faculta como órgano fiscal sancionador incrementará sus ingresos recaudatorios. En el artículo de referencia citan :- " de conformidad con el Reglamento de la materia". El IMSS, tiene un Reglamento que se denomina:"REGLAMENTO PARA IMPOSICION DE MULTAS " data del 15 de noviembre de 1947, por lo que se deberá actualizar. Actualmente no cuenta con otro dispositivo en especial.

Las multas se aplicarán a los patrones que no cumplan con sus obligaciones y que perjudiquen los intereses del trabajador y del Instituto. Las multas - al igual que los actos del IMSS, son recurribles y ésto lo debiera de con-- templar el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su Reglamento.

El ARTICULO SEGUNDO.-A partir del 1o de Agosto de 1993, se abroga la Ley - del Impuesto Sobre las Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado Bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón...." (El 1 % que se pagaba por este concepto se suprime).

Por otra parte, con fecha 20 de Julio de 1993, se publicó en el Diario --- Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley que incorpora al régimen del seguro social - obligatorio a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores.

Artículo Unico.-Se reforman los Arts. 2o., fracción I, 3o al 20; la denomina-- ción del Capítulo 11; se adiciona un párrafo final al propio Art. 2o., y se - derogan los Arts. 21 y 22, de la Ley que incorpora al Régimen del Seguro So-- cial Obligatorio a los Productores de Caña de Azúcar y a sus Trabajadores.

Para los efectos de la Ley, se consideran productores de azúcar, a las per-- sonas físicas y morales dedicadas a la elaboración de productos derivados de - la caña de azúcar, incluidos los ingenios, sociedades cooperativas y otras. En términos generales se establece que son sujetos de aseguramiento todas las personas físicas dedicadas al cultivo de la caña de azúcar, siempre que tal -- actividad no la realicen como consecuencia de una relación laboral, los seguros a cubrir serán por riesgo de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, - vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

R E S U M E N .

PRIMERO.-Las Reformas a la Ley del Seguro Social obedecen a factores económicos. Establecen Obligaciones para los patrones, incremento en las cargas fiscales y administrativas. Por igual forma en el caso de los trabajadores. Al Instituto le otorga otras facultades y delega responsabilidades en el patrón.

SEGUNDO.- OBLIGACIONES PATRONALES.

- 1) Autodeterminación de la Cuota Obrero Patronal.

Art.19-fracc. III. En etapas paulatinas de la siguiente forma.

Trabajadores	Período
+ 50	1o.de 1994.
10 a 50	4o. 94.
- 10	1o. 95.

- 2) Enterar las aportaciones bimestrales y mensuales el día 15 - de los meses pares (E.B.A.) y nones (Entero Provisional).
- 3) 300 o + patrones- Dictaminar Edos Financieros por Contador Público autorizado. (vigencia 1o.de enero de 1994.).
- 300 Trabajadores. Es optativo, con beneficio de no tener visitas domiciliarias por el IMSS, excepto el dictámen de 1997. que incluye 5 ejercicios anteriores y el dictaminado.
- 4) Autodeterminación anual del grado de riesgo y prima de - acuerdo al índice de siniestralidad de la empresa.

TERCERO.- Se incrementa la cuota Obrero Patronal en

I) PRIMA DE GRADO DE RIESGO. SE MODIFICA LA TABLA PARA DETERMINAR EL GRADO DE RIESGO Y EL PORCENTAJE.

2) RAMOS DE SEGURO POR ENFERMEDAD Y MATERNIDAD.

PATRON	TRABAJADOR	INCREMENTO
8.750%	3,125 %	0.475 %

3) RAMOS DE SEGURO I.V.C.M.

INCREMENTO GRADUAL DE LA SIGUIENTE FORMA.

AÑO	PATRON	TRABAJADOR	SUMA
1993	5.600	2.000	7.600
1994	5.674	2.025	7.695.
1995	5.810	2.075	7.885.
1996	5.950	2.125	8.075.

4) SE MODIFICA EL SALARIO BASE DE COTIZACION. Art.33

1) POR LOS RAMOS DE I.V.C.M. EL LIMITE SUPERIOR 10 % POR EL SAR 25% ESTOS PORCENTAJES YA ESTABAN VIGENTES.

2) POR LOS RAMOS DE SEGURO POR ENFERMEDAD, MATERNIDAD RIESGO DE TRABAJO Y GUARDERIAS. SU APLICACION ES PAULATINA.

10 %hasta el 20 de julio de 1993.
18 %Desde el 21-julio al 31 de dic.1994.
25 %1o. de enero de 1994.

5) .SE ESTABLECEN NORMAS PARA INTEGRAR EL SALARIO BASE DE -
COTIZACION:

NO INTEGRAN EL SALARIO SI SE DAN ESTAS CONDICIONES:

AHORRO	a) si se integra por depósito semanal, quincenal o mensual. b) Que la aportación sea igual del patrón y - trabajador. c) Sólo dos retiros al año.
SAR.	Las aportaciones por este concepto que aporte el patrón en forma adicional.
INFONAVIT	no integran el salario y tampoco las participaciones en las utilidades de la empresa.
FINES SOCIALES SINDICALES	Las aportaciones que se den con este carácter - no integran el salario.
ALIMENTACION y HABITACION.	Por cada una de estas prestaciones se entrega en forma onerosa, el 20 % del salario mínimo vigente en el D.F.
DESPENSAS	En dinero o en especie, menor o igual al 40% - del salario mínimo general vigente en el D.F. N\$ 171.24.
PREMIOS POR ASISTENCIA Y PUNTUALIDAD.	Que sean menor o igual al 10 % del salario - base de cotización.
FONDOS DE PENSIONES	Que sean de acuerdo a planes de la S.H.C.P.

El incremento de la base de cotización, los ramos de seguros a cubrir, las primas por riesgo de trabajo y las modalidades del artículo 32 respecto a la integración del salario base de co--

tización genera una carga fiscal considerable que aumenta el costo de la mano de obra del trabajador, ya que no sólo repercute el aspecto fiscal, sino también el factor humano y costo en la elaboración de las liquidaciones, determinaciones, dictámenes, etc.,

CUARTO.- Las reformas a la Ley del Seguro Social también establecen modificaciones al trabajador:

- A) INCREMENTAN LOS PORCENTAJES EN LOS RAMOS DE SEGUROS A CUBRIR (E.M., IVCM.) EN EL CASO DE QUE SE PERCIBA MAS DEL - SALARIO MINIMO VIGENTE EN EL D.F.
- B) SE LIMITA LOS INSENTIVOS QUE EL PATRON PUDIERA DARLES - YA QUE EXISTEN REGLAS BASES PARA QUE NO SE INTEGRE EL - SALARIO CON DETERMINADAS PRESTACIONES.
- C) AYUDA DE MATRIMONIO APORTACION DE 30 DIAS DE SALARIO MENSUAL VIGENTE EN EL D.F.
- D) CONSERVACION DE DERECHOS PARA ASISTENCIA MEDICA, QUIRURGICA Y HOSPITALARIA EN LOS SIGUIENTES CASOS:
 - 1) tener 8 semanas cotizando ininterrumpidamente.
 - 2) 8 semanas posteriores conserva sus derechos.
- D) EN CASOS DE INCAPACIDAD TOTAL O PERMANENTE. con 52 semanas cotizables tiene derecho durante este tiempo a recibir el 100 % de su salario en que esté cotizando hasta que se defina su situación.
- E) INCAPACIDADES MEDICAS-FORMAN PARTE SE SEMANAS COTIZADAS.
- F) SI SE DECLARA LA INCAPACIDAD PERMANENTE TOTAL SE RECIBE UNA PENSION MENSUAL EQUIVALENTE AL 70%(del salario en que estuvo cotizando). EN ENFERMEDAD DE TRABAJO EL PRO-

MEDIO DE LAS 52 ULTIMAS SEMANAS DE COTIZACION.

G) VALUACION DEFINITIVA Y OPCION A INDEMNIZACION GLOBAL EQUIVALENTE A 5 ANUALIDADES. SIEMPRE Y CUANDO EXCEDA EL CALCULO DEL 25% SIN REBASAR EL 50 %.

H) FACULTAD DE DENUNCIAR ANTE LA S.H.C.P. Y ANTE EL IMSS, ACTOS DEL PATRON QUE INCUMPLA CON SUS OBLIGACIONES Y AFECTE INTERESES DE LOS TRABAJADORES Y LA INSTITUCION.

QUINTO.- Para el IMSS, las reformas a la Ley del Seguro Social determinan lo siguiente:

- 1.-Translada la emision y determinacion de la C.O.P y del Entero Provisional.
- 2.-Lo faculta para Revisar y Determinar las Liquidaciones en caso de omision, error y diferencias en el pago.
- 3.-Revision y aceptacion de los Dictamenes de Estados Financieros presentados por el patron y elaborados por el C.P. autorizado.
- 4.-Poder sancionador a traves de multas de 3 hasta 300 veces el salario minimo general vigente en el D.F. (art.283)
- 5.-Facultad de validar y corregir la determinacion de grado de riesgo.(Art.80)
- 6.-Modificar cada 3 años la revision de la tabla de clasificacion del grado de riesgo. (art.79 ultimo parrafo.H.Consejo Técnico).
- 7.-Delega al Ejecutivo Federal una funcion del H.Consejo Técnico, revisar cada 3 años la clasificacion de la empresas en los grados de riesgo.(Art.83)

Lo anterior, independientemente de las facultades y atribuciones que la Ley le otorga.

Finalmente, considero que las Reformas a la Ley del Seguro Social obedecen a un fondo económico político y social que no sólo afecta al país, sino también a la Institución. Efectivamente, es una reforma que crea cargas adicionales a las empresas privadas y también a los trabajadores en cierto aspecto. Eleva la mano de obra y, en consecuencia desestimula el empleo. Esta carga impositiva genera una cadena con repercusión económica que se observará a mediano y largo plazo, éste último quizás conlleve a la privatización de la Seguridad Social en México.

La Cuota Obrero Patronal se integra en su mayor parte de los ingresos de los patrones y trabajadores. El Estado pese a tener una responsabilidad Constitucional, delega la carga aportando una cantidad mínima. De Derecho es un organismo paraestatal, de hecho se ha convertido en una Institución financiada por el sector patronal y trabajador. El control de la Institución representa para el Gobierno un medio de poder y manejo populista con fines políticos.

De las reformas a la Ley del Seguro Social, se pueden interponer amparos contra la Ley. El primero contra la promulgación y publicación de la Ley, 30 días hábiles contados a partir de la vigencia de la Ley. o bien, esperar y combatir el primer acto de aplicación de la Ley. sea mediante amparo o el recurso correspondiente.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO .

La Seguridad Social en México, es el surgimiento de ideales de la revolución interna del país, es la reafirmación del sistema capitalista, el control que el Estado busca sobre determinadas clases sociales. La Constitución de 1917, en el artículo 123 fracción XXIX, instituye a la seguridad social como una obligación del Estado para fomentar la seguridad social, a través de instituciones dedicadas a tal labor. EL IMSS, se crea como un organismo descentralizado cuyo principal objetivo es garantizar el derecho a la salud, el bienestar social. La Ley del Seguro Social se crea en 1943 y protege sobre todo a sus agremiados y esporádicamente a no agremiados como principio constitucional de solidaridad social.

Una de las principales fuentes de financiamiento del seguro social lo conforma la Cuota Obrero Patronal que se integra por la aportación tripartita - Trabajador-Patrón-Estado. La Ley del Seguro Social y el Código Fiscal de la Federación como sus respectivos Reglamentos, son elementos legislativos básicos para la formación y cobro de las Cédulas de Liquidación de Cuotas Obrero Patronales.

La Seguridad Social en Francia se conforma de diversos seguros, incluyendo el seguro de desempleo. La formación y cobro de las cotizaciones de seguridad social es diferente al sistema Mexicano. El Seguro Social en Argentina, al igual que Francia cubre varios seguros y también contempla un seguro de desempleo. El modelo Chileno actual es la transformación de un seguro social tripartito a uno privatizado donde la aportación recae sólo en el trabajador y lo administran empresas privadas lucrativas que cobran una comisión por el servicio.

C A P I T U L O I I

II. LA TRIBUTACION.

2.1. EL SISTEMA TRIBUTARIO-ANTECEDENTES HISTORICOS.

2.2. PRINCIPIOS DE LA TRIBUTACION Y SU APLICACION EN LA CONTRIBUCION Y EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

2.3. EL IMPUESTO EN LA LEGISLACION MEXICANA.

A) LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 EN LA CONSTITUCION FEDERAL.

B) LA DETERMINACION DEL IMPUESTO.

C) NACIMIENTO DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

II. LA TRIBUTACION.

El hombre siempre ha convivido en sociedad, a partir de las primeras sociedades humanas los primeros grupos o clanes se han organizado distribuyéndose el trabajo o colaborando entre sí para estructurar una sociedad de mutuas satisfacciones; se imponen reglas, y se fija un órgano de mando y organización. Así desde la antigüedad a la época moderna, el sistema de convivir en una sociedad de reglas y estructuras, es vigente aún que en diferentes perspectivas de avance.

En el caso de la tributación, esta surge como un elemento base para la existencia del Estado, la historia del impuesto constituye la política estatal basada en la obligación de todos los hombres que celebren un pacto social para constituir un Estado, y la obligación de contribuir a las necesidades del mismo. Rousseau cita: "Síguese de esto que los tributos son más onerosos a medida que la distancia entre el pueblo y el gobierno aumenta. Así resulta que en la democracia el pueblo está menos cargado de contribuciones, en la aristocracia más; y en la monarquía soporta el máximo" (81). En las sociedades antiguas, debido a la falta de una estructura compleja se contribuía con aportaciones de trabajo o especie, y se buscaban satisfactores en la división del mismo y quien no contribuía con aportaciones de trabajo o pago en especie era desechado del grupo.

Por lo anterior, para hablar de la tributación, es necesario remontarnos a sus orígenes o antecedentes más antiguos, ya que la evolución de los impuestos, también es el reflejo de los sistemas de gobierno de los Estados, los

(81) ROUSSEAU, JUAN JACOBO, "EL CONTRATO SOCIAL"-Edit. Nacional. Méx. 1974. pág. 266.

impuestos han significado cambios importantes en las revoluciones y conceptos liberales, son el reflejo de imposición o poder absoluto por parte de los gobernantes o bien la armonía y control. Precisamente, la tributación está íntimamente ligada al Estado. En este capítulo titulado la tributación, iniciaremos con el estudio de los antecedentes históricos, posteriormente el análisis de sus principios, aplicación y finalidad del impuesto y terminar en el sistema impositivo de la legislación mexicana.

2.1. EL SISTEMA TRIBUTARIO.- ANTECEDENTES HISTORICOS-

La Historia nos muestra que los impuestos han marcado los cambios históricos en los países; las guerras, conquistas e independencias, tienen origen en el descontento de los pueblos. Para explicar la importancia de los impuestos se expondrá en forma breve, los sistemas impositivos en la historia del impuesto.

EL IMPUESTO EN EGIPTO.

"Egipto era un país antiquísimo, más antiguo que cualquier cultura de las que hasta entonces se había hablado. Era ya antiguo cuando las primeras reuniones en el Capitolio romano fijaban las conquistas iniciales;..."(82)

En los impuestos tenían un sistema basado en el censo de personas, animales, posesiones, etc., los ciudadanos egipcios pagaban impuestos a través de trabajo y especie; es decir, los artesanos con sus obras, los agricultores con cosechas. Las bases para exigir el tributo eran de índole político y religioso. La importancia de la tributación se puede contemplar en las famosas pinturas y jeroglíficos egipcios.

(82) C.W. CERAM.-DIOSES TUMBAS Y SABIOS.-Edit. Destino. 15ava edic. España. 1975.-- pág. 87.

Cfr. ARDAN, GABRIEL.-HISTOIRE DE L'IMPORT.-Del'Antiquité au XVII siècle. Livre I. Librairie. A Fayard. France. 1971. Véase. Egipto. págs. 26 a 35 y 73. Grecia y Roma -- de las págs. 102 a 118. Véase también, GÖNNARD, RENÉ,- HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS. EDIT. AGUILAR. 4ta. edic. Madrid. 1952. págs. 3 a 20.

EL IMPUESTO EN GRECIA.

Los Griegos estaban más interesados en política y filosofía que en impuestos y economía. Los gastos se sufragaban de los tesoros obtenidos en las conquistas, los tributos impuestos a los países dominados, al engrandecer las arcas del país no era necesario pedir pago de impuestos a los ciudadanos griegos quienes lo consideraban una ofensa, más bien contribuían en forma voluntaria en auxilio de gastos de guerra, ya que los gobernantes vivían en parte de su patrimonio privado. Sin embargo, en Grecia existía una forma llamada liturgias -- que eran contribuciones voluntarias de los ciudadanos al gobierno en sus funciones, también se pagaban impuestos por aduanas. Posteriormente viene el decaimientto de Grecia, y como consecuencia se requiere la contribución de los ciudadanos y surgen las imposiciones de los impuestos para el sostenimiento del Estado.

EL IMPUESTO EN ROMA.

Roma como pueblo conquistador, influye en los pueblos dominados. De acuerdo con los romanos, el impuesto es un acto de soberanía pública; "El tributo es impuesto (imperatum), establecido (indictum) pero no consentido no aprobado" (83) El hecho de no pagar el impuesto conducía a la cárcel, tortura, destierro o esclavitud, incluso negar el derecho a recibir el tributo al César se tomaba como un acto de desacato al imperio, a lo anterior es famosa la discusión que tuvo Jesús con los fariseos quienes creían que no eran deudores del tributo al -- César en Judea, basándose en un principio religioso que el pueblo de Dios no -- podía pagar un tributo a un príncipe infiel. "Querían ver qué es lo que Nuestro

(83) LUCIEN, MEHL .-ELEMENTOS DE CIENCIA FISCAL.-Edit. Bosch. Barcelona. 1964. pág. 46.

Señor diría sobre este punto. Porque si hablaba en favor del César, tenían -
 entonces en sus manos un instrumento para difamarlo ante el pueblo; si -
 hablaba contra el César, lo denunciarían a los romanos. Así pues, enviaron a
 sus discípulos a Jesús para que le preguntaran: "¿Es lícito pagar el tributo
 al César?. Conociendo su malicia, Jesús les respondió: Hipócritas, ¿por qué -
 os afanáis en sorprenderme? Mostradme una moneda. Ellos le entregaron un de-
 nario. Y Jesús les dijo: ¿De quién es esta imagen y esta inscripción? Del César
 le respondieron. Entonces, Él les dijo: Pues dad al César lo que es del César -
 y a Dios lo que es de Dios". (84)

Así se establece que los tributos que se entregaban al Imperio, son un re-
 conocimiento de la autoridad del Estado y nadie debe oponerse a su pago. En
 el imperio Romano se establecieron varios impuestos, la base del cobro era -
 la necesidad de contribuir al sostenimiento de los gastos del Imperio, gastos
 de guerra, gastos públicos; el impuesto es fijado y recaudado por agentes pú-
 blicos y se expande a todos los ciudadanos romanos como un acto de soberanía,
 mismo impuesto que se obligaba a pagar a los pueblos conquistados. En Roma se
 estableció "El impuesto directo está representado por el "tributum"(o stipen-
 dium)", que se basa en el censo (de ahí la expresión "tributum ex censum"). -
 El censo es a la vez un registro de la población y su catastro. El "tributum"
 está formado por dos "cédulas": el "Tributum soli", un tipo de impuesto terri-
 torial, y el "Tributum capitis" que ya es una capitación graduada. Pero la pri-
 mera "Cédula" tendió a absorber a la otra, gravando pues casi exclusivamente -
 la riqueza territorial". (85)

(84) ELOINO, NACAR FUSTER Y ALBERTO, COLUNGA CUETO. -SAGRADA BIBLIA. Biblioteca -
 de autores Cristianos de la Editorial Católica, S.A. Madrid. 1969. 4ta. edic. San Mateo 22. Capítulo -
 22, Versículos, 17, 18, 19, 20 y 21. pág. 1260.

(85) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 45.

Para recaudar éstos impuestos, el imperio romano contaba con un sistema recaudatorio encomendado a compañías de publicanos, que fueron sustituidos por recaudadores o exactores de impuestos, y el control de la administración fiscal se encomendó a los "iudices", controlados por inspectores imperiales.

EL IMPUESTO EN LA EDAD MEDIA.

En esta época el impuesto se caracteriza por la concepción de que los Príncipes deben vivir de sus tierras y ayuda del súbdito. La dependencia del Rey se intensifica, y aumenta el poder de los señores feudales, sobre todo en la época de los Carolignios. El poder aumentó con la contribución del Rey al autorizar - las actas de inmunidad o franquicias fiscales a los poderosos señores feudales, a quienes les autorizaba al cobro de los impuestos que se generaban por las - personas que pedían la protección y labrado de la tierra, el impuesto se convierte en una renta pagada por el encomendado al protector, así como el establecimiento de derechos al señor feudal. El poder de éste se convierte incluso en superior al del Rey a quien se le reconocía su autoridad, pero no podía establecer la imposición de solicitar ayuda para la subsistencia, al aumentar los gastos, subsidio que se tradujo en donativo al soberano. Fue en Inglaterra en el gobierno de Juan Sin Tierra "estas ayudas, que en su inicio fueron voluntarias, han de ser otorgadas por representantes de los contribuyentes. En Inglaterra - este principio fue proclamado por la Carta Magna de 1215 (impuesta al rey por los barones), y consagrado definitivamente por la Carta de Derechos de 1628, - (obra del parlamento). En Francia este principio recibió su primera aplicación, en los Estados Generales de 1314. (Véase LUCIEN MEHL. Ob. cit. pág. 48).

Quién nos da una amplia imagen de la situación fiscal reinante en Francia e Inglaterra es Alexis de Tocqueville que cita: "En la Inglaterra del siglo dieci-

ocho el pobre goza del privilegio de exención de impuestos; en Francia, es el rico. En Inglaterra la aristocracia ha tomado sobre sí las cargas públicas más pesadas a fin de que se le permita gobernar; en Francia ha conservado hasta el último momento la exención para consolarse de haber perdido el gobierno.

En el siglo catorce, la máxima "no paga quien no quiere" (*n'impose qui ne veut*) parece tan sólidamente establecida en Francia como en la misma Inglaterra. Siempre se la tiene presente, contravenirla se considera un acto de tiranía; acatarla, restablece el derecho. Como ya se ha dicho, en esa época se encuentran multitud de analogías entre nuestras instituciones políticas y las de los ingleses; pero después se separan los destinos de los dos pueblos para hacerse más distintos a medida que transcurre el tiempo... más adelante menciona que: "Forbonnais dice con razón en sus sabias investigaciones sobre las Finanzas de Francia que en la Edad Media los reyes vivían generalmente de las rentas de sus dominios" y como las necesidades extraordinarias se entendían mediante contribuciones extraordinarias, éstas recaían por igual sobre el clero, la nobleza y el pueblo".

La mayor parte de los impuestos generalmente votados por los tres órdenes durante el siglo catorce, tienen efectivamente, este carácter. Casi todas las contribuciones establecidas en dicha época son indirectas, esto es, que son pagadas indistintamente por todos los consumidores. Algunas veces el impuesto es directo, gravando entonces, no la propiedad sino la renta". (86).

En relación a la injusticia de los impuestos, Tocqueville refiere: "entre todas las formas de distinguir a los hombres y de discriminar las clases, la desigualdad en los impuestos resulta la más perniciosa y la más apta para --

(86) TOCQUEVILLE, ALEXIS DE, -EL ANTIGUO REGIMEN Y LA REVOLUCION. T.I. 1er. edición. Editorial Alianza, Madrid. 1982. págs. 125 y 126.

añadir el aislamiento a la desigualdad, y hacer, en cierto modo, incurables a uno y a otra".(87)

En el siglo XVII, Richelieu (testament politique) dice: "Es propio de pedantes - y de los verdaderos enemigos del Estado, decir que un príncipe no tiene poder a recabar exacción alguna de sus súbditos y que sus tesoros únicamente - deben estar en el corazón de quienes están sometidos a su dominio" ("Testament politique", ed. en 1764, p. 142). Pero no es propio sino de aduladores y auténticas plagas de la Corte soplar a los oídos de los príncipes que aquellos pueden - exigir cuanto les plazca y que en este punto su voluntad es la norma de su poder. Nada hay tan fácil como encontrar razones satisfactorias en favor de - una recaudación de impuestos aunque no responda a criterios de justicia, ni nada es tan sencillo como presentar razones aparentes, condenando las que son reales. Es preciso despojarse de toda pasión, para juzgar bien y decidir lo -- razonable en estas circunstancias y no existen pocas dificultades para encontrar con certeza el punto de equilibrio justo.

Una vez asegurados los gastos absolutamente necesarios para el mantenimiento del Estado, cuando menos se recude tanto mejor. Para no verse obligado a - acordar grandes recaudaciones, hay que gastar poca cosa y nada hay mejor para efectuar gastos moderados que prescribir toda clase de derroches y condenar - todos los caminos que conducen a este fin" p. 143".(88)

La idea del impuesto tiene diversas concepciones, para Montesquieu, en el - "Esprit des lois" (1748), en el libro tercero da una definición de la utilidad de los impuestos y dice: "Las rentas del Estado son la parte que cada ciudadano da de sus bienes para lograr la seguridad y para disfrutarlos convenientemente".

(87) TOCQUEVILLE, ALEXIS DE, Ob. cit. pág. 117.

(88) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. págs. 49 y 51.

Destaca también su preocupación por un equilibrio justo: "para fijar adecuadamente estas rentas hay que tomar en consideración las necesidades del Estado y las necesidades de los ciudadanos. No se puede gravar al pueblo en detrimento de sus necesidades reales, para cubrir necesidades imaginarias del Estado". (89).

Mirabeau padre, en su Teoría del impuesto dice: "el impuesto sólo es un anticipo para obtener la protección del orden social". (90).

Adam Smith, en su "Ensayo sobre la riqueza de las naciones". (1776) nos plantea la esencia del impuesto y cita las cuatro reglas del impuesto que se tratarán más adelante. Así, grandes pensadores como son David Ricardo, Sismondi, Montesquieu, Necker, Adam Smith, Rousseau, Wagner, Laufenburger, Duverger; por citar algunos, sostienen que el impuesto es una aprobación del pueblo por sus representantes y su carga impositiva para sufragar el gasto público. Cada uno define al impuesto en su forma y concepto, pero la esencia es que el impuesto es necesario; ya sea que el impuesto es correlativo a la seguridad del Estado, sea por una contraprestación o bien redistribución, el impuesto debe de existir como consecuencia de una necesidad.

De la historia del impuesto nacen las definiciones, las concepciones que diferentes pensadores dan en su momento y vivencia a las funciones del Estado, a los principios económicos y políticos que se conjugan en el momento de su concepción. Principios que en la actualidad sigue vigentes en algunos casos, por citar: "las reglas de Adam Smith: 1o. Regla de Justicia; 2o. Regla de Certeza; 3o. Regla de Comodidad; 4o. Regla de Economía". (91).

(89) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 54.

(90) Idem.

(91) Ibid. pág. 55.

El desarrollo del pensamiento económico después de Adam Smith, lo encontramos en el libro "Principios de Economía Política y Tributación" de David Ricardo, en el que contempla estudios especiales de tributos, como son los que gravan las utilidades, el arrendamiento de casas, los salarios y otros; así como la observación y estudio que realiza a las exacciones. "Ricardo como economista clásico considera el impuesto como un mal". (92)

En 1848, Jhon Stuart Mill, publicó su libro "Principios de economía Política, en el mismo trata un capítulo titulado "Influencia del Gobierno", en el que estudia los problemas fiscales del Estado así como los principios generales de la imposición, hace la división de los impuestos directos e indirectos, sus efectos; así se abre una brecha y da lugar a el tratado de libros específicos que estudian al Estado en su aspecto hacendario y fiscal, un ejemplo es la obra de Principios de Marshall que introduce conceptos marginales aplicándolos a la oferta". (93)

Considerando las anteriores teorías dentro del proceso del pensamiento económico, grande fué la aportación de Keynes dentro del mundo capitalista que en su libro "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", establecía: a) - necesidad de estudiar la economía pública como un todo y, al cambiarse de marbetes-finanzas públicas- dirigirla a conocer todos los efectos que la actividad económica del Estado produce en un país; b) considerar que el empleo completo, o sea el uso total de los recursos productivos existentes, es la meta indispensable de las políticas económicas, cualquiera que sea el sistema o el aparato gubernamental; c) la intervención del Estado no sólo debe defenderse en función de los

(92) MEHL, LUCIEN. Ob.cit.pág.58.

(93) RETCHKIMAN K, BENJAMIN.-TEORÍA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.T.I.EDIT.UNAM.1er.--EDIC.MÉXICO.1987.pág.44.

requerimientos de una economía mixta, sino como un hecho básico que tiene su representación en la teoría que justifica plenamente su presencia en todos los hechos y actos de una nación; d) la economía pública moderna se entiende más a través de las formulaciones de la política fiscal como la consideró Keynes, - quién dió un nuevo concepto a la teoría y una nueva dirección a las operaciones económicas gubernamentales".(94)

En la Historia del impuesto se observa por un lado, el aspecto político que ha influido en cambios importantes. Así, encontramos a finales del reino de Luis XIV, se inicia un período de aparente tranquilidad. En el siglo XVIII, se presenta el fenómeno que unirá a los países de Europa. "El sistema fiscal del siglo XVIII, se da en base a dos situaciones: Por un lado las reformas, y la voluntad común de crear un Estado centralizado, administrativo, absoluto, caer en un régimen autoritario que condujo a una revolución. En toda la Europa Continental en Rusia con Catalina II, en España con los Borbones, en Austria con María Teresa - después José II, en Nápoles, en Portugal, etc., tienden a establecer una monarquía burocrática jerárquica de tipo francés, comprenden una administración central y administraciones locales dirigidas por los delegados directores de los soberanos, el equivalente de los administradores enviados por Versalles en cada generalidad".(95)

Así se contempla que en el siglo XVIII, el sistema fiscal más empleado es recurrir por tiempos prolongados a los impuestos directos e indirectos. Así como la unificación de tarifas.

(94) RETCHKIMAN K, BENJAMIN. Ob. cit. pág. 48.

(95) ARDANT GABRIEL. - HISTOIRE DE L'IMPOT. - Livre II. Du XVIIIe au XXI siècle. - Librairie Arthème Fayard. 1972. pág. 27. - TRADUCCION DE LA AUTORA.

En el Oriente, por el contrario, en este siglo se basa el sistema fiscal en la imposición de impuestos a la civilización agraria. "Se pregunta si el poder de ciertos soberanos de China, de India, y de otros lugares, no fué el origen de un proceso de degradación. Se ilusionan sobre las bases de poderes, como lo habían hecho entre otros, ciertos emperadores de Alemania de la Edad Media, pidieron a sus pueblos más de lo que podían pagar, las soluciones a las que fueron conducidos contribuyeron a la debilidad del Estado, y por medio de esto - incidencia de la economía". (96)

De ahí que en el Oriente el sistema impositivo fiscal generó disturbios y problemas en el pueblo y decaimientos de imperios.

En el siglo XVIII, los impuestos más comunes son: impuestos sobre la tierra, los impuestos de tipo de capital, impuestos sobre la renta.

Es en esta época cuando se dejan sin efecto los privilegios de los clérigos y de la burguesía, se da la subordinación de la Iglesia al Estado. "En 1786, Leopold gran duque de Toscana, suprime los privilegios fiscales y judiciales del clero y de la nobleza (La Obra de Renato Mori sobre las reformas de Leopold y - la comunicación de Godechot en los Anales de la Revolución Francesa, 1952, pág.- 427)". (97)

Las revoluciones del fin del siglo XVIII han tenido influencia en los fenómenos fiscales, así la fuente que explica las revoluciones en parte importante - tiene mucho que ver la influencia del sistema fiscal impositivo, así como una - política y despotismo de los gobernantes. "Como en todas las épocas, conviene no olvidar jamás que el sistema fiscal no fue más que "transformador". El transformador de la producción en potencia política, el intermediario entre la estructu-

(96) ARDANT, GABRIEL. Ob. cit. pág. 36.

(97) Ibid. pág. 67. (traducción de la Autora).

ra económica y el Estado. Fué quizás más: una de las técnicas que permitieron dar un sentido a la idea de solidaridad, es decir a la idea de nación".(98)

"La infraestructura económica del sistema fiscal europeo del siglo XIX, no debe ser ignorada su significación política". "Este régimen era la expresión casi perfecta de los intereses de una clase".(99)

En el siglo XIX surge el impuesto sobre la renta, se establece "en Suecia en 1861, en Italia en 1864, en Japón en 1867, en Saxe en 1874, en el gran ducado de Bade en 1884, en diversos estados Alemanes de 1891 a 1903. Un impuesto federal sobre la renta se instituyó en los Estados Unidos en 1862, suprimido en 1872, y reestablecido en 1894. En 1909, los Estados Unidos ponen un impuesto sobre los ingresos de las sociedades y, después de haber modificado la Constitución, un impuesto sobre el ingreso en 1913"(100). "En diversos países, la progresividad se manifiesta dentro de los dominios de los derechos de sucesión: en Gran Bretaña 1894, en Francia 1901, y 1902, en México en 1901, en Dinamarca en 1903, -- Hamburgo y Lübeck en 1903, en Brême en 1904. En 1906, se instituyó un impuesto progresivo sobre las sucesiones aplicada al abrigo del Imperio Alemán. La progresividad del impuesto sucesorio se reforzó en Gran Bretaña en 1907, en Francia en 1910".(101).

La reforma del sistema fiscal de los impuestos directos "en 1914 y 1917 reposaba igualmente sobre la combinación de impuestos cédulares sobre las rentas y de un impuesto general sobre el ingreso con tarifa progresiva".(102).

La evolución fiscal y política en el siglo XIX van paralelas, y es en esta época cuando se establece la contribución por seguros sociales para mejorar las

(98) ARDANT, GABRIEL. Ob. cit. pág. 242. (Trad. de la Autora).

(99) Ibid. pág. 350.

(100) Ibid. (datos obtenidos págs. 373 y 374.)

(101) Ibid. pág. 374.

(102) Idém.

condiciones del pueblo: Bismark lo entendía así, si se creen los términos del discurso del trono que pronunció para el emperador Guillermo I. el 15 de febrero de 1881. "La experiencia ha demostrado la insuficiencia de las medidas tomadas hasta aquí, para tener en el abrigo de la miseria a los obreros cuyas edades o accidentes han despojado todo recurso, y esta insuficiencia no ha contribuido a poner una parte de la clase obrera dentro de la vía de las reivindicaciones sociales y democráticas". (103).

En años posteriores se readoptó el sistema de seguros sociales, seguro de enfermedad en 1883, seguro de accidentes en 1884, seguro de vejez-invalidez en 1888. El seguro de enfermedad estaba financiado con la concurrencia de dos; dos terceras partes por los empleadores, y el tercio por los asalariados. Por las enfermedades, los obreros deberían ser tratados gratuitamente y recibir las tres cuartas partes de su salario. La contribución del seguro contra los accidentes de trabajo debían ser pagados íntegramente por los empleadores. En aquello que concierne el seguro contra la vejez y las enfermedades, las primas debían de ser costeadas por mitad, una parte por los patrones, y la otra mitad por los obreros y el Imperio de acuerdo a una subvención igual a la tercera parte de las pensiones". (La asistencia, financiada por el impuesto, constituye una modalidad de la acción fiscal. -Cita del autor pág. 376). (104)

"Las cotizaciones obligatorias eran por naturaleza, verdaderos impuestos" "A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, otros países europeos se adhirieron, pero de manera muy tímida, dentro de la misma vía.

En lo concerniente a los accidentes de trabajo, se pueden relevar los siguientes

(103) ARDANT, GABRIEL. Ob. cit. pág. 376. (trad. de la autora.)

(104) Idem.

tes datos: Austria 1887, Noruega 1894, Inglaterra 1895, Francia, Italia y Dinamarca 1898, España, Países Bajos 1900, Suecia 1901, Bélgica y Rusia 1903.

Otras medidas fueron tomadas a favor de las personas de edad avanzada o invalidas en Dinamarca en 1891 (seguro social obligatorio para la vejez e indigencia). La nueva Zelanda creó en 1898, pensiones de retiro de vejez, El Estado - de Victoria en 1900. Italia en 1898, Bélgica en 1900. En Gran Bretaña, la ley del 10. de octubre de 1908 establece un régimen de pensiones por vejez.

En Francia se había instituido la asistencia médica gratuita en 1893, la -- asistencia a la vejez y enfermedades incurables en 1905, la ayuda familiar en - 1913". (105).

Como se aprecia en lo relacionado con la contribución de seguros sociales, - tienen una mezcla de problemas de orden social, político y económico, sobre todo el aspecto político, ya que denota la intervención del Estado en establecer un orden y una obligación en lo relativo a las cotizaciones por seguros.

El Income Tax, surge en Inglaterra a propuesta de William Pitt, fue un impuesto detestado por el pueblo desde sus inicios; "Pitt propuso un proyecto de triple contribución, se dividen las contribuciones en tres categorías, en cada clase se pagaba la contribución del año precedente multiplicado por el coeficiente creciente con el importe del impuesto. A pesar de la oposición, el proyecto se adoptó. Ley del 12 de enero de 1789". (106). (se abolió en 1816).

El siglo XIX se caracteriza por el estudio en la aplicación de los impuestos progresivos sobre el ingreso; la combinación de un impuesto sobre la renta y - sobre el capital. En esta época se dan disturbios entre la población y situaciones

(105)ARDANT, GABRIEL. Ob.cit.págs. 376 y 377. (Trad. de la Autora).

(106)Ibid.pág.379.

financieras insostenibles que generan revoluciones. Muchos países no salvan de su déficit financiero por problemas de embargos e indemnizaciones; como ejemplo se puede citar a China en la Guerra del Opio con Inglaterra que tenía que indemnizarla por los gastos de guerra. En el medio Oriente: Egipto, Túnez, Turquía, entre otros afrontaban problemas de pobreza extrema así como revueltas. En Turquía no se implantó un sistema tributario acorde con los avances de Europa ya que las comunidades se dividían por categorías religiosas y hombres clasificados en musulmanes y no musulmanes, situación que se agrava con el despotismo de los funcionarios y centralización de la riqueza en grupos reducidos.

En el Japón se sigue un sistema fiscal con la estructura del país, es decir, un sistema fiscal apoyado sobre todo en la civilización agrícola, estímulos fiscales y apoyo al campesino. El sistema fiscal Japonés ya presenta indicios del progreso del país paralelo a un sistema fiscal y a una política acorde con la nación.

Terminado el siglo XIX, el inicio del siglo XX comienza en 1914. Este siglo se caracteriza por los movimientos de altas y bajas que como consecuencia de la primera y segunda Guerra Mundial se dieron en el mundo. La inestabilidad política, económica y social se reflejan en el sistema impositivo fiscal de esta época. Así encontramos que Estados Unidos dobla el impuesto sobre la renta, y establece un impuesto progresivo. Grecia en 1919, establece impuestos cédulares sobre los ingresos, impuestos complementarios con tarifas progresivas sobre el ingreso global. Bélgica en 1919, instituye impuestos cédulares sobre los ingresos, tasas netamente progresivas a tarifas proporcionales. El income tax de Inglaterra tuvo una mejoría considerable durante la guerra de 1914-1918. En Estados Unidos los impuestos sobre el ingreso y la fortuna tuvieron considerables aumentos durante la guerra". (107).

(107) ARDANT, GABRIEL. Ob. cit. págs. 494, 495 y 496. (DATOS OBTENIDOS DEL AUTOR).

Unida a la guerra se contemplan sistemas fiscales de importancia como es el caso del programa de Hitler; "se caracteriza por una cierta medida destinada a la lucha contra el desempleo, y estimular la inversión y favorecer a los - detentores de capitales, favorece a las nuevas empresas. Una reducción de mitad de impuestos no pagados por los defraudadores fiscales se acordó a condición - de que participarán en préstamos para la lucha contra el desempleo".(108).

En el siglo XX, las dos guerras mundiales, estas seguidas de problemas de inflación y descontrol, de cataclismo económico, surgen teorías y programas encaminados a levantar la depresión económica que afronta el mundo. Así encontramos la Teoría de Keynes "del pleno empleo". "Los sistemas fiscales modernos, particularmente el impuesto sobre el ingreso con tarifas progresivas, constituye uno de los medios de realizar esta igualación. Puesto que las tasas de interés dependen - de la cantidad de moneda en circulación aumentando ese volumen gracias a crédito bancario o por la emisión de títulos en el mercado financiero, sería posible hacer bajar las tasas de interés y, de ahí, restituir una rentabilidad a los inversionistas".(109). Así encontramos diversas propuestas y métodos fiscales y - financieros para establecer un equilibrio. En Rusia se consigna como una obligación el seguir un plan de acción con un plazo; su reforma financiera de 1965, - que libera a determinadas empresas productivas, establecen recompensas y sanciones; los resultados fueron positivos gracias al impuesto, técnico liberal, y como consecuencia la elevación de los índices de la producción y ventas de los mismos.

Sin embargo, las teorías económicas no deben aplicarse del todo porque dieron resultados - positivos en otros países cuya situación es diferente. Ardant cita que la Teoría -

(108) ARDANT, GABRIEL. Ob. cit. pág. 503.

(109) Ibid. pág. 527. (TRADUCCION DEL AUTOR).

Keynesiana"no se aplica en los países subdesarrollados donde existe una mano de obra desocupada,pero donde el aparato de producción es insuficiente,de tal suerte que la simple aplicación de una política Keynesiana concebida para otro tipo de economía,arriesga provocar sobre todo la inflación.En éstos países una política,puesta a trabajar sobre la mano de obra debe combinarse con un esfuerzo para evitar el crecimiento de la demanda".(110).

Otro impuesto de gran importancia,y uno de los causantes de la concepción de la Comunidad Económica Europea,que constituye una de las organizaciones más poderosas del mundo.Es el impuesto al Valor Agregado.Nació de la Primera Guerra Mundial y creado entre 1915 y 1920,siendo uno de los impuestos más populares en el mundo.EL I.V.A. se introdujo a ocho países europeos:Francia, Alemania, Bélgica,Países Bajos,Luxemburgo,Dinamarca,Noruega y Suecia; posteriormente se extiende a Gran Bretaña,Irlanda e Italia.

"La creación de una Comunidad Económica Europea descansa sobre esta idea que los productos de uno de los países no deben ser objeto de ninguna discriminación cuando ellos son vendidos de unos a otros.En el interior de la comunidad, las condiciones de concurrencia deben ser idénticas".(111).En el tratado de Roma,en una de sus reglas.Art.95,se prohíbe toda discriminación directa e indirecta en materia de impuestos sobre el consumo,

Los sistemas fiscales que se han aplicado en los países de Europa,Oriente,Africa,América difieren de acuerdo a la región, a la estructura política y social de cada uno.Y, dentro de la historia el impuesto ha tenido un marco vital.

De todo lo anterior, es importante resaltar la función del Estado que desarrolla un papel intervencionista en la estructura de un gobierno. El Estado que

(110)ARDANT,GABRIEL. Ob.cit.pág528.Traducción de la Autora

(111)Ibid.pág.583.

Cfr.Francia se señala como el país donde nació el I.V.A. Sin embargo,GABRIEL,--ARDANT.Ob.cit.pág.584,cita que instituyeron la T.V.A.Alemania y el Reino Unido.

pasa de un "laissez faire,laissez passer-", el estado gendarme,con actitud de dejar hacer y dejar pasar.El estudio de las actitudes del Estado dentro del - aspecto económico,político y social,traen como consecuencia el surgimiento de un Derecho Financiero."la actividad financiera del Estado ha sido definida - por el fiscalista mexicano Joaquín B.Ortega como:"la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse de los medios necesarios para los gastos públicos y en general a la realización de sus propios fines".(112).

En sí las actividades del Estado se definen según Duverger:"En definitiva,- parece que se pueden distinguir dos categorías de instituciones financieras.- Las unas constituyen para el Estado medios de acción,que le permiten intervenir en la vida económica y social; tales son los gastos públicos,las tasas - administrativas y parafiscales,el impuesto,el empréstito,los mecanismos de tesorería,las manipulaciones monetarias,etc. Las otras formas de alguna manera - el cuadro en el interior del cual son empleados los medios de acción procedentes: la originalidad de la actividad financiera,en efecto,es que ella está - planificada,es que ella se desarrolla según un programa de acción anual que - se llama presupuesto.Todo lo que se orienta al establecimiento de este presupuesto y su ejecución (contabilidad pública),constituye lo que se podría llamar el plan financiero".(113)

La Evolución del concepto Estado,se enfoca al estudio del derecho financiero,que es una rama del derecho público,y que en sí engloba bajo su estructura y división a ramas como serfan el Derecho Fiscal,la Política Fiscal,un Derecho

(112) ORTEGA, JOAQUIN B. APUNTES DE DERECHO FISCAL.pág.1.CIT POR-DE LA GARZA,SERGIO FRANCISCO.-DERECHO FINANCIERO MEXICANO.Edit.Porrúa,S.A.México.1984.13ava.edic.pág.5.

(113) DUVERGER, MAURICIO.-FINANCES PUBLIQUES.-Presses Universitaires de France.1917,Paris. Págs.27-28.Cit por.-SERRA ROJAS, ANDRES,- DERECHO ADMINISTRATIVO.T.II.12.ava edic.Edit.Porrúa,S.A. México.1983.pág.10.

del Presupuesto, un Derecho Tributario, Derecho Penal Fiscal; así mismo involucra a la economía y la sociología y otras ramas importantes en la actividad del Estado. Sin embargo, existen autores que han manejado la independencia del Derecho Tributario o Derecho Fiscal, y otros que como el maestro Serra Rojas, dicen que el Derecho Financiero comprende dos ramas, el Derecho Tributario y el Derecho Fiscal." El primero comprende todas las actividades del Estado para la obtención de recursos por vías de Derecho Público y sus correspondientes leyes; el segundo estudia los impuestos en los diversos problemas que implica.

El Derecho Fiscal que está constituido por el conjunto de normas jurídicas que regulan la determinación y recaudación de los impuestos y los demás medios económicos que necesita el Estado-Fisco para la satisfacción de las necesidades públicas".(114).

Respecto a la confusión que se da al empleo del término; Margain Manatou dice: "Giuliani Fonrouge, tratadista argentino, señala que la doctrina italiana habla del Derecho Tributario: La alemana de Derecho impositivo y la francesa de Derecho Fiscal. El propio autor, en su obra Derecho Financiero, utiliza como sinónimo Derecho Fiscal y Derecho Tributario. Sin embargo, para nuestra legislación esos vocablos no pueden utilizarse como sinónimos, por lo que establece el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos se regularán por las leyes fiscales respectivas".(115)

Independientemente de que el estudio a tratar implica las funciones del Estado y del sujeto pasivo o contribuyente; en el Derecho Fiscal analizaremos a otras ramas del Derecho importantes y básicas como es el Derecho Constitucio-

(114) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob.cit.pág.13.

(115) MARGAIN MANATOU, EMILIO.-INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO -- MEXICANO. Edit.UNA de San Luis Potosí.3er.edic.México.1973.págs.13 y 14.

nal .De ahí que en la rama del Derecho Financiero se conjuguen varias diciplinas e incluso surgen nuevas como es la política fiscal que tiene un papel muy importante en el desarrollo económico,y podría definirse como:"el conjunto de medidas relativas al régimen tributario al gasto público,al endeudamiento interno y externo del Estado,y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales,por medio de los cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos - como componentes del gasto nacional,y se influye directa o indirectamente,en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado".(116)

Así pues,el Estado en su calidad de soberano,establece los impuestos para - satisfacer necesidades individuales y públicas,éstas se sufragan mediante la - contribución de todos los ciudadanos para el gasto público.Sin embargo la aplicación de los impuestos también tienen fines parafiscales,es decir no son del todo fiscales,sino que dentro del orden y estructura del Estado de satisfacer - prioridades, está la de el bienestar de la comunidad,y se imponen impuestos - con fines sociales,como ejemplo el impuesto a la educación,etc., el Estado en su actividad financiera involucra fenómenos de aspectos económicos,políticos, - sociales y jurídicos.De ahí que al estudiar la función del Estado se requiera acudir a principios generales tanto del Derecho Financiero y Tributario.

Por lo anterior, al iniciar el estudio de los impuestos,así como su definición,observaremos que en diversas ocasiones se ha llamado al Derecho Tributario y al Derecho Fiscal sinónimos,pero deberá aclararse que en el campo de lo fiscal se trasciende a lo tributario y que ambos están unidos,ya que el Derecho

(116) URQUIDI L,VICTOR.-LA POLÍTICA FISCAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA AMÉRICA LATINA.-COMPILADOR.-ASSAEL,HECTOR-ENSAYO DE POLÍTICA FISCAL.-EDIT.FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. 2da.edic. México.1985.págs. 46 y 47.

Tributario como su nombre lo dice, estudia el conjunto de normas jurídicas relacionadas a los tributos, y la relación que se da del Estado y el contribuyente en la tributación mexicana, debe nominarse Derecho Fiscal, que está íntimamente ligado al Derecho del Presupuesto y en sí a toda la rama financiera.

R E S U M E N .

La Tributación ha representado un reto para los Estados, desde el antiguo Egipto a la época actual, el efecto social, económico, político y psicológico de los tributos ha sido motivo de diversas teorías y estudios de los efectos del impuesto, su repercusión en la economía y la distribución de éstas riquezas en un país.

El Estado para cumplir con sus objetivos ante la sociedad, impone determinados sistemas fiscales encaminados a obtener fines fiscales, obtención de fondos para sufragar el gasto público; o bien extrafiscales como medio de control, (protección, insensibilización, limitación o reducción) de una actividad.

El Estado a través de decisiones, represivas, populistas, capitalistas, etc., ha encontrado en los impuestos un medio de obtención de la mayor parte de sus ingresos para sufragar las cargas públicas; pero también se ha valido del impuesto para sus fines políticos y de control.

En el transcurso de la Historia observamos los cambios políticos, las revoluciones y múltiples problemas que afrontan los estados cuyo sistema fiscal es desproporcional e inequitativo con los marcos legales y los principios propios que debe tener un impuesto, la transición de la riqueza del particular al Estado debe tener una razón legal. Por lo que el Estado -

debe estudiar concientemente los efectos de los impuestos, y aplicarse en base a la estructura social, económica y política del pueblo a quien se va a gravar. No obstante, se han generado disposiciones que obstaculizan la contribución, las leyes cada vez son más complicadas de entender para el contribuyente común, existe una total desinformación de las normas fiscales así como una complicación administrativa que crea confusión en los contribuyentes. En este capítulo se contempla el antecedente del impuesto al valor agregado, que dió nacimiento a la Comunidad Económica Europea. (unificó con un sistema fiscal y político a la Europa Occidental y creó una estructura política, económica muy fuerte). Así la historia del impuesto nos presenta una visión de las actividades del Estado y el pueblo ante el rechazo o aceptación de los sistemas fiscales que tienden al progreso o crisis económica de una nación.

2.2. PRINCIPIOS DE LA TRIBUTACION Y SU APLICACION EN LA CONTRIBUCION Y EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

El concepto de impuesto o tributo desde la época romana se consideraba como un acto de soberanía pública, establecido por el poder central que lo destina a la cobertura de los gastos públicos.

El impuesto en el transcurso de la historia es factor importante en los cambios sociales y políticos de los países, el sistema impositivo, la mala administración y el despótismo, fueron los principales elementos en la caída de gobiernos de importancia, para citar un ejemplo, Francia. Queda implícito que la influencia de los impuestos en el desarrollo político, social y económico de un país dependen en esencia del pueblo gobernado y del Estado que en ese momento detente el poder. Los cambios que se dan en los impuestos y diferentes sistemas en la aplicación o recaudación, han tenido una serie de cambios generados por el desarrollo de los países en el mundo. Sin embargo, a la fecha subsisten principios que son vigentes en su aplicación, al respecto nos referimos a las reglas que cita Adam Smith en su Obra "Investigación de la Naturaleza y causa de la riqueza de las naciones" en su libro V, segundo apartado. "Las fuentes del ingreso general o público de la sociedad", enumera y clasifica los ingresos en varias categorías; elabora sus cuatro principios de la tributación, que son: 1.-Proporcionalidad.(principio de justicia);2.-Certidumbre (Principio de certidumbre);3.-Temporalidad(Principio de comodidad);4.-Rentabilidad (Principio de economía). Margain Manatou dice que:"El principio de justicia-Según este principio, los habitantes de una nación deben contribuir al sostenimiento del Gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus capacidades económicas. De la observancia en la omisión de esta máxima -

consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición. Principio de Certidumbre.-Este principio nos señala que todo impuesto debe poseer firmeza en sus principales elementos o características para evitar actos arbitrarios por parte de la administración pública. Para cumplir con este principio el legislador debe precisar con claridad quién es el sujeto del impuesto su objeto, tasa, cuota o tarifa, momento en que se causa, fecha de pago, obligaciones a satisfacer y sanciones aplicables, con el objeto de que el Poder Reglamentario no altere dichos elementos en perjuicio del causante, e introduzca la incertidumbre. Principio de Comodidad, si el pago de un impuesto significa para el particular un sacrificio, el legislador debe hacer cómodo su entero. Por lo tanto, para cumplir con este principio, deben recogerse aquellas fechas o períodos, que en atención a la naturaleza del gravamen, sean más propicias y ventajosas para que el causante realice su pago.-Principio de Economía.-para que un impuesto con finalidades eminentemente económicas justifique su existencia, además de económico debe ser productivo, de gran rendimiento; tendrá que ser económico para la administración, en su control y recaudación. Para cumplir lo anterior, la diferencia entre la suma que se recaude y la que realmente entre en las arcas de la nación, tiene que ser la menos posible".(117)

Como se observa, los Principios o Reglas que deben tener los impuestos a la fecha se contemplan en nuestra legislación y aplicación en el nacimiento y recaudación de un impuesto. La finalidad del presente estudio, no es polemizar en cuanto a los fines del Estado y de los impuestos en cuanto a un Estado de Derecho o justicia social, el estudio se enfoca a los aspectos teóricos y prin-

(117) MARGAIN MANATOU. Ob.cit.págs. 37,40 y 42.

cipios jurídicos en un orden que contempla a la legislación como principal denominador, alternando con aspectos económicos políticos y sociales "que se deben dar en las contribuciones".

A lo anterior, iniciaremos por definir que es el impuesto. Para Giuliani - Fonrouge es "una prestación obligatoria, comunmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho". (118)

Para Jarach, "el tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho - de ingresarlo". (119)

Nitti dice: "El impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de Derecho Administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible".

Turgot, lo definía de la siguiente forma: "La contribución que toda la sociedad se debe a sí misma para subvenir a todos los gastos públicos". (120)

David Ricardo "como economista clásico considera el impuesto como un mal: "el impuesto cualquiera que sea la forma en que se establezca, sólo permite la elección entre varios males" y "el mejor impuesto es el de importe menor". (121)

Jêze lo define "El impuesto es una prestación pecuniaria, percibida de los

(118) FONROUGE GIULIANI, C. - DERECHO FINANCIERO. Vol. 1. Edit. De Palma. Buenos Aires, Argentina. 1979. pág. 151.

(119) JARACH, D. - EL HECHO IMPONIBLE. - pág. 18. Cit por DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Ob. cit. pág. 318.

(120) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 55.

(121) Ibid. pág. 58.

particulares autoritariamente, a título definitivo, y sin contrapartida para la cobertura de las cargas públicas".(122)

A lo anterior, se determina que el impuesto o tributo, es obligatorio, debe ser establecido, determinado y recaudado mediante actos de poder público y debe estar destinado a satisfacer el gasto público. Las definiciones del impuesto que se citan, todas hacen mención al poder soberano del Estado, el poder coercitivo de obligar al pago de los impuestos para satisfacer necesidades colectivas; en unas se observa la contraprestación, es decir, la obligación del ciudadano de contribuir al gasto público a cambio de un servicio, o bien en otras la solidaridad que tienen los ciudadanos de pagar impuestos. Es claro que la palabra tributo o impuesto, no debe confundirse con la contribución, ya que esta última en nuestra legislación tiene un concepto más amplio de entender, ya que si bien el impuesto es una contribución, no toda contribución es un impuesto; en nuestra legislación encontramos como ejemplo los derechos, productos y aprovechamientos que forman parte de los ingresos que percibe el Estado pero no son impuestos.

En razón a lo anterior, el impuesto de acuerdo al artículo 31 fracción IV de la Constitución Política establece: "la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en donde residan de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Este mismo concepto que obliga a los mexicanos a contribuir al gasto público, se encuentra en el artículo 10. del Código Fiscal de la Federación que establece: "Las personas físicas y las morales (incluye extranjeros) están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas;..."

(122) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 60.

Los caracteres jurídicos del impuesto de acuerdo a nuestra legislación, se encuentra en los artículos 31-fracción IV, 14 y 16 Constitucionales, y artículos 1o y 2o del Código Fiscal de la Federación y Leyes Fiscales vigentes.

A. Wagner "ve en el impuesto no sólo un medio de financiamiento de los gastos públicos sino además un instrumento de modificación de la distribución de la renta nacional en sentido igualitario".(123)

Para Wagner toda tributación debe tener cuatro principios: 1.-Principio de eficiencia de la imposición y de la elasticidad de la imposición; 2.-Principio de economía pública; 3.-Principio de equidad, o de repartición equitativa de los impuestos; 4.- Los principios de administración fiscal o principios de lógica en materia de imposición. El primer principio, se refiere a que los impuestos deben ser suficientes para cubrir los gastos en un determinado período; el concepto elástico en cuanto a un sistema fiscal integrado de varios impuestos que permitan al Estado percibir los ingresos necesarios.

El segundo grupo, se refiere a los fines de aplicación de los impuestos, y la elección de tres fuentes de impuestos; el capital, la renta y los medios de consumo, teniendo en cuenta los puntos de vista de la economía privada y la pública. El tercer grupo, proclama la generalidad y la uniformidad en los impuestos; y tercero, cita la capacidad del personal administrativo en materia impositiva, la simplicidad en el sistema de impuestos, la comodidad en el pago, y la sencillez en el lenguaje de la legislación fiscal, y difusión de las mismas.

Los impuestos se clasifican con el propósito de dar una sistematización en: Impuestos directos e indirectos. La idea se basa en el sujeto de incidencia; -

(123) WAGNER, A.-Traité de la Science de Finances.-Paris.1909.sin ref. pág. Cit-
por MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 59.

"La idea de que ciertos impuestos son soportables definitivamente por quienes efectúan su pago y, por ende, recaen directamente sobre los deudores, en tanto que otros impuestos no permanecen a cargo de quienes han satisfecho a unos terceros, verdaderos deudores fiscales que de esta manera no son gravados más que indirectamente". (124)

Pero algunas veces el impuesto directo es repercutido y en cambio, el impuesto indirecto puede no serlo o cuando menos serlo parcialmente, dependiendo del sistema económico y del fenómeno de translación y de incidencia. Para Samuelson, los impuestos indirectos suelen definirse como "los que se gravan sobre los bienes y servicios y, por tanto, sólo "indirectamente" sobre las personas. Ejemplo son los impuestos sobre consumo específico o sobre las ventas; los impuestos sobre el tabaco o la gasolina; los aranceles sobre las importaciones y los impuestos sobre la propiedad.

Los impuestos directos gravan directamente al contribuyente. Ejemplo son los impuestos sobre la renta de las personas físicas, las cotizaciones a la Seguridad Social u otros impuestos sobre las nóminas y los impuestos sobre las herencias y las donaciones. Los impuestos sobre la renta de las sociedades también se consideran directos, porque las personas reciben dicha renta". (125)

Otra clasificación de los impuestos es la de Impuestos Reales o Impuestos Personales, el Impuesto Real recae sobre un elemento económico sin estimar la situación personal del poseedor, el impuesto personal grava sobre el total de la capacidad tributaria del sujeto, se tiene en cuenta su situación y carga familiar,

(124) TH. TISSIER, .Traité de Contributions Indirects. -1902, Dupont. Edit. CIT POR. - MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 97.

(125) SAMUELSON/NORDHAUS. Ob. cit. pág. 887.

es aquí en donde se aplica el principio de igualdad entre el sacrificio, también existe la denominada clasificación del impuesto análítico y sintético, el primero de tipo proporcional y el segundo progresivo.

El principio de tributación que Adam Smith formuló en las cuatro reglas del impuesto, justicia, certeza, comodidad y economía, para determinar que un impuesto es justo; por lo general se busca la justificación de su emisión, actualmente se buscan dos principios al gravar; primero el principio de beneficio y el de la capacidad de pago, el principio de beneficio parte de que los individuos deben de ser gravados de acuerdo al beneficio que obtienen de las actividades públicas, principio que desde el enfoque práctico no es del todo aceptable, por ejemplo; la construcción de una carretera o de un parque, beneficia a quién está más cerca a la construcción. Sin embargo, los impuestos se imponen; otro principio es el que establece que la riqueza del individuo está relacionada con la capacidad de pago. De acuerdo al principio del beneficio surgen dos vertientes; la equidad horizontal y la equidad vertical; la primera determina y parte de que los individuos iguales económicamente, deben pagar igual tipo de impuestos, en la equidad vertical se parte de que los sujetos no tienen la misma capacidad tributaria en cuanto a sus riquezas, luego deben ser gravados desiguales. Por otra parte, los impuestos como ya se mencionó, se clasifican de diversas formas, ya citamos los impuestos directos, indirectos, reales y personales, sintéticos y analíticos; pero es importante hacer referencia a la progresividad y regresión de éstos; se dice que un impuesto es progresivo si recauda una proporción mayor de la renta a medida que aumenta ésta; son proporcionales si constitu-

yen una proporción constante de la renta; y regresivos si imponen una carga mayor a las familias de baja renta que a las de elevada renta".(126)

Los impuestos más importantes son: el impuesto sobre la Renta, el impuesto al Valor Agregado, Impuesto de Seguridad Social, Infonavit, el impuesto sobre la Renta de las Sociedades, el impuesto sobre las personas físicas, son progresivos, lo mismo que el impuesto sobre seguridad social, sobre las nóminas y sobre el empleo; el impuesto al valor agregado o impuesto al consumo - se considera regresivo en la medida de que es un impuesto sobre las ventas, - en sí la aceptación de este impuesto se debe a que no señala en forma tan firme como el impuesto sobre la renta de las personas físicas, en el que el sujeto gravado sabe con exactitud lo que debe de pagar o contribuir; en cambio, en el impuesto al valor agregado, un impuesto clasificado de consumo tiene buena imagen pública por la translación que se puede efectuar.*

El impuesto visto desde el sistema impositivo podría definirse y, pese al tiempo en que fué conceptuado por David Ricardo, el sentir psicológico del contribuyente lo situaría muy actualizado: "el impuesto cualquiera que sea la forma en que se establezca, sólo permite la elección entre varios males" y "el mejor impuesto es el de importe menor". (Mehl. Ob. cit. p. 58). Así es el efecto que produce la imposición de un impuesto en la sociedad.

Por lo que se refiere al tema de la política fiscal, no se tratará a profundidad, pero no podemos dejar de mencionar la importancia que tiene en el campo fiscal, ya que ésta abarca las variaciones de los programas de impuestos y gastos del gobierno, así, la Hacienda Pública precisa los variantes en los incre-

(126) Véase Lucien, Mehl. Ob. cit. págs. 132 a 138. también Samuelson/Nordhaus. Ob. cit. págs. 422, 423, 884 y 885.

*Cfr. Para una descripción detallada, véase Samuelson/Nordhaus. Ob. cit. págs. 884 a 889.

mentos de los impuestos dependiendo de medidas políticas para financiar programas de gastos y de deuda pública. Las reformas a la tributación serían difíciles de justificar si al mismo tiempo no se plantean o ejecutan políticas de gasto público. Lo anterior, en razón a que el gasto gubernamental no es sino el reflejo de planes y proyectos que se concretan en los presupuestos, y el manejo de éstos, refleja los cambios en las finanzas del país.

La política fiscal es importante, sobre todo en el sistema fiscal que mezcla una serie de improvisaciones y disposiciones del Estado de carácter político, social, económico y psicológico, siendo éstos dos últimos, los de más transcendencia en el sujeto pasivo o gravado.

Del sistema fiscal, se observan figuras como son la carga fiscal y la presión fiscal; la carga fiscal podría definirse como la afectación de un cierto volumen de recursos con fines de consumo (o de inversiones) colectivas.

Toda imposición, o incremento a los impuestos, representa una política del Estado; y también refleja los déficit presupuestales. En la historia del impuesto, se contempla el disturbio y revoluciones que van paralelas a las imposiciones de orden fiscal.

Las cargas fiscales afectan tanto al sector privado como público, de ahí que se habla de carga fiscal bruta, neta e incluso psicológica. La primera carga fiscal bruta o neta, es el resultado de la totalidad de los ingresos fiscales y parafiscales con rendimientos al producto nacional bruto. Por lo que se relaciona a la carga fiscal neta, está es igual a la suma de los impuestos directos e indirectos más las subvenciones y transferencias, es decir, el monto neto de la suma de las actividades del sector privado y la financiera del sector público. Por lo que a carga psicológica se refiere, en realidad es un concepto que mezcla

la sensibilidad de los contribuyentes en relación a los impuestos directos o indirectos, o el aspecto beneficio..(127)

En las contribuciones juegan un papel importante los efectos específicos de la fiscalización en el aumento o permanencia de los precios y los costos de la producción que se suscitan en consecuencia de una política fiscal y económica del Estado. Lo anterior afecta la parte global del Estado como empresario, como consumidor de bienes adquiridos, de consumo etc., y la parte real de diferentes grupos de consumidores y empresas. En sí engloba a todo el sector económico del país. De ahí que la presión fiscal se explique como el resultado de los efectos económicos de la fiscalidad, efectos que traen reacciones de los contribuyentes al ver reducidos sus ingresos monetarios o reales; que provoca cambios en sus programas de consumo, gasto o inversión. En cuanto al empresario tiene efectos de distorsión económica y buscará trasladar la carga impositiva, ya sea aumentando el precio del producto o bien disminuyendo la mano de obra, estatizando los salarios a un mínimo que no afecte su sistema de producción (consertación del Gobierno-Empresa), o bien utilizando la evasión fiscal como último recurso..(128)

Por lo anterior, es comprensible la importancia del Estado; que ante todo debe entenderse como una función de valores sociales dentro de la comunidad, y sus límites son el resultado de la lucha de grupos, sus apreciaciones tienen una gran complejidad de naturaleza ideológica y política de sus integrantes, la evolución que se da tanto del Estado como de la política fiscal, los sistemas fiscales y redistribución de la riqueza; responden a una evolución del -

(127) Véase LUCIEN, MEHL. Ob. cit. págs. 132 a 138. SAMUELSON/NORDHAUS. Ob. cit. págs. 432-438.

(128) Cfr. Para una descripción detallada. Véase ROBERT, DELORME/CHRISTINE, ANDRÉ. -L'Etat Et L'Economie. págs. 282 a 299. Paris. 1983. Edit. du Seuil. También véase a KURIHARA, KENNETH. K. Ob. cit. págs. 188 a 193.

país; así encontramos que existen sistemas fiscales diferentes en países capitalistas desarrollados que difieren del sistema empleado por un país en vías de desarrollo, todo ensamblado a una política económica, tributaria, que busca el progreso social y económico, así como la participación de todos al bienestar general, y dentro de sus límites. "En un país en vías de desarrollo, la fiscalidad no puede contentarse con objetivos globales como aquel de alcanzar un cierto nivel de ahorro, por ejemplo. Debe actuar sobre la afectación de los recursos a fin de favorecer las actividades capaces de inducir el crecimiento económico y de penalizar los otros". (129)

El estudio analítico de los fenómenos financieros del Estado no son objeto de estudio del presente trabajo, sin embargo dada la estructura del Impuesto y las actividades del Estado, no se puede desligar la naturaleza de las contribuciones con el Estado y su repercusión en la actividad económica del país. Por lo anterior, el análisis jurídico de los impuestos requiere a la vez un examen breve de las funciones del sector público y sus finanzas, y éstas se menifiestan en los gastos públicos, tema que se expondrá sin hacer un análisis detallado.

(129) BROCHIER, HUMBERT./PIERRE, TABATONI.-Économie Financière.-Edit. Presses Universitaires de France. Paris. 1959. Edic. Thémis. ps. 599 y 600. (Traducción de la Autora).

R E S U M E N .

Es importante destacar la función del legislador al momento de expedir leyes fiscales, éste debe buscar como ideal que el impuesto reúna los requisitos legales, es decir, que sea proporcional y equitativo.

Los principios de los impuestos señalados por Adam Smith y A. Wagner, son el ideal que debe contener todo impuesto, desde su nacimiento hasta su recaudación.

Existen diversas definiciones del impuesto, pero todas coinciden en la justificación, que es contribuir al gasto público. La transición de una parte de la riqueza del contribuyente al Estado se justifica cuando su destino es satisfacer la carga pública. De ahí que el impuesto sea obligatorio, debe estar en ley, la limitante del Estado de no imponer en forma arbitraria un gravamen sin que éste se haya aprobado.

Los impuestos se han clasificado en directos, indirectos, personales, reales, etc., el fin es analizar la incidencia, el sujeto u objeto gravado y su repercusión económica.

La acción del Estado al implantar políticas fiscales y económicas son vitales, toda vez que representan y determinan la distribución de la riqueza al destinar el gasto público a determinados sectores, y encausan o desestímulan la producción o inversión.

La función del Estado como recaudador del impuesto, el poder coercitivo y su aplicación de éste, así como políticas de apoyo a las empresas e implantación de compensaciones y diversas políticas fiscales que fomentan la producción y evitan el cierre de las fuentes de trabajo. Evitar la presión fiscal y sus efectos sobre todos los contribuyentes. El impuesto debe tener un efecto económico, social y productivo, que no sea ruinoso a la economía del país. De ahí que sea importante que su estructura nazca de un principio de legalidad y justicia, contribuir al gasto público de una manera proporcional y equitativa.

2.3. EL IMPUESTO EN LA LEGISLACION MEXICANA.

El sistema tributario Azteca se basa en la recaudación en especie. "Hubo una pirámide de cobros, a cargo de los calpixqui, cuyo resultado neto llegaba finalmente a los almacenes públicos. La deshonestidad de un calpixqui era castigada con la muerte". (130)

El sistema tributario que los aztecas imponían a los pueblos conquistados representó para éstos una gran carga económica, lo cual facilitó en suma la conquista de los españoles. Para los aztecas la tributación y recaudación tiene un aspecto de vital importancia ya que incluso se castigaba la deshonestidad por el robo del patrimonio del pueblo. Los famosos códices son testimonio de la importancia de la tributación para este pueblo.

A la conquista de México por la Corona Española, se pasa a una etapa de explotación en todos los sentidos de las riquezas nacionales, el sistema de tributación es el establecido por la Corona Española; sin embargo hay antecedentes importantes del sistema tributario que encontramos en la Leyes de Indias, en el que se encuentra un recopilado de Derecho Público en la Nueva España, estas leyes constan de nueve libros, el libro VI está dedicado a los problemas que surgen en relación con el indio; las reducciones de indios, sus tributos, ... - El libro VIII contiene normas fiscales.* La vida económica y política de la Nueva España estaba controlada por la Corona Española, se daba poca oportunidad de progreso a los originarios; es hasta el siglo XVI cuando la Corona fija tasas adecuadas de tributos (en dinero y en especie), pero la explotación y -

(130) MARGADAN S, GUILLERMO F.-INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO.-Edit. Esfinge, 7ma. edic. México.1986.pág.21.

*Cfr. Véase páginas 43 y 44 mismo autor.

abusos continúan. Motivo que gestó los movimientos de Independencia, pensadores en materia tan importante tenemos a Morelos en "los Sentimientos de la Nación" (1913), documento jurídico que consta de 22 artículos, en los que proclama la libertad de América, el monopolio del catolicismo, la soberanía popular, depositada en tres poderes, la exclusiva concesión de empleos (públicos) a "americanos" la limitación de inmigración a extranjeros artesanos capaces de instruir; y en el artículo 12 trata la necesidad de moderar la opulencia y la indigencia; un derecho de impuesto de un 10% a la importación; y un 5% de impuesto sobre la renta. En los sentimientos de la Nación, Morelos pide que se quiten la infinidad de impuestos que agobian y el establecimiento de cargas ligeras soportables a los individuos. De ahí es comprensible la enemistad de la clase burguesa a los ideales de Morelos, que propone la distribución de la riqueza y la imposición de una tributación justa.

En el siglo XIX, en el joven México independiente, se caracteriza por el descontrol total sobre todo en el sistema fiscal, se genera una crisis económica, y refleja la venta de inmuebles, y servicios encargados a compañías particulares, así como la falta de administración y la lucha continua interna del país, se inicia un endeudamiento público y no hay control de las aduanas, incrementándose el contrabando. Sin embargo, el impuesto más importante fue el de comercio exterior". (131)

Así llegamos a la época de Porfirio Díaz, que se destaca por la abundante legislación que se dió; en materia fiscal tenemos: la nueva ley general del timbre de 1887, los diversos aranceles (1880, 1885, 1887, y 1891). Así mismo se dictaron diversas normas internas en la organización del fisco, a la facultad econó-

(131) Véase MARGADAN S., GUILLERMO. F. - Ob. cit. págs. 139 y 140.

mico-coactivo (8.VIII ,1888),y al arreglo de la deuda nacional interior y exterior.Desde el 20-VII-1921, el impuesto sobre la renta luego de su implantación pasa a ser permanente en 1924; En el pueblos mexicano,por motivo de las luchas internas no existe un verdadero gobierno que establezca el aspecto económico del país,es hasta 1917 con Venustiano Carranza, que se busca la estabilidad a través de normas y reglamentos jurídicos.Así es el nacimiento de la Constitución de 1917,que precede a la Constitución de 1857,el Constituyente de 1917,pone vital importancia al aspecto económico del país.Así tenemos que a la fecha de nuestra Constitución,se han reformado diversos artículos,pero en su mayoría son de aspecto económico.Nuestra Carta Magna señala la directriz a seguir en organización y facultades en materia impositiva.

En nuestro sistema tributario tenemos leyes como:Las Leyes fiscales (Ley del I.S.R., el I.V.A.,etc.,) La Ley de Coordinación Fiscal) iniciada por las convenciones fiscales de los años de 1925,1933 y 1947.La Codificación del Derecho Tributario que se inicia en Alemania el 13-12-1919 por Enno Becker,ésta codificación repercutió en los tratadistas italianos para su Código Fiscal que a su vez,influyó en el Código Mexicano de 1938.(132)

En 1937 "La Ley de Justicia Fiscal fue la precursora,en el importante aspecto de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Reglamentación del procedimiento contencioso-administrativo de anulación,del Código Fiscal de la Federación,el cual incorporó y amplió la Ley de Justicia Fiscal y por primera vez,en el continente americano,reunió en un solo cuerpo de leyes las normas generales del derecho tributario.Este Código entró en vigor el 10.-de enero de 1938".(133)

(132) DE LA GARZA,FRANCISCO. Ob.cit.Véase páginas 64 y 68.

(133) Ibid.pág.67.

Se inspira en la doctrina italiana, y contenía un cuerpo de normas que representaba una jerarquía superior a las disposiciones contenidas en las demás normas fiscales. El Código Fiscal de 1967, establece que en primer orden están las leyes fiscales respectivas, y en materia supletoria opera la aplicación del Código Fiscal, disposición vigente a la fecha.

Debido a la característica propia de las leyes fiscales que entre ellas se encuentra su anualidad, éstas año tras año sufren diversas modificaciones, adiciones o derogaciones en sus artículos.

Por lo que se relaciona al aspecto jurídico, estudiaremos los conceptos tributarios que se encuentran en la Constitución, así como en las leyes ordinarias.

En materia impositiva y económica en nuestra legislación mexicana tenemos en primer orden a la Constitución y, a las Leyes Ordinarias. En la Constitución Política los artículos más importantes en este aspecto son: 1,3,4,5,8,9,13,14,16,17,21,22,23,25,26,27,28,29,31-IV,39,40,41,73-VII, y XXIX, LETRAS-D, E, F, y Fracción XXX; 74-IV, 89-I, 92, 131. Entre las Leyes Ordinarias tenemos a las leyes fiscales respectivas al impuesto en vigor; tomando en cuenta que estas son anuales, y deben coordinarse con la Ley de Ingresos de la Federación. Así tenemos también a otros ordenamientos como son la Ley de Planeación, La Ley de Coordinación Fiscal, La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Ley Orgánica de la Administración Pública; el Presupuesto de Egresos de la Federación (anual), el Plan Nacional de Desarrollo (sexenal). Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y demás ordenamientos que se apliquen en materia supletoria.

En materia tributaria, los artículos de la Constitución son el origen de los principios jurídicos de los impuestos. Sin embargo los más controvertidos que han necesitado el auxilio de la jurisprudencia, son los artículos 31-IV y 14 y 16 Constitucionales. El artículo 31-IV señala los requisitos que debe tener todo impuesto, por su parte los artículos 14 y 16 Constitucional invocan la fundamentación y motivación de todo acto de autoridad que debe ser competente y los actos de molestia, así como la retroactividad, análisis que se verá en detalle en el procedimiento económico coactivo.

A) LA FRACCIÓN IV DEL ARTICULO 31 EN LA CONSTITUCION FEDERAL MEXICANA.

Flores Zavala, propone la descomposición del artículo 31 fracción cuarta -- para su estudio, en la siguiente forma:

"1. Establece la obligación, para todos los mexicanos, de contribuir a los gastos públicos.

2. Reconoce que las entidades que tiene derecho a percibir impuestos son la Federación, el Estado y el Municipio.

3. Que el Estado y Municipio que pueden gravar son los de la residencia -- de la persona.

4. Que los impuestos se deben establecer por medio de leyes.

5. Que se deben establecer para cubrir los gastos públicos, y

6. Que deben ser equitativos y proporcionales". (134)

Analizaremos cada punto. Primeramente transcribiremos el artículo 31 fracción IV. "Son obligaciones de los mexicanos: ... Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la --

(134) FLORES ZAVALA, ERNESTO. -- ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICIAS MEXICANAS. -- T. I. LOS IMPUESTOS. 2da. edic. Edit. Stylo. México, 1951. pág. 200.

manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

En el primer punto cita la obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público. En primer término, el texto no cita a los extranjeros, sin embargo no quiere decir que éstos no deban pagar impuestos, lo anterior se aclara ya que el artículo 31 constitucional se encuentra en el capítulo II- "de los mexicanos", el artículo 73 fracción VII, faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; y la fracción XXIX para establecer contribuciones exclusivas a la Federación; Estos artículos, además deben relacionarse con los artículos 71, 72, 74 y 76 Constitucionales, que establecen lo referente a la facultad del Congreso para la creación de la ley, y el artículo 74 fracción IV, la exclusividad de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del D.F. Las Leyes Fiscales, en materia de Impuestos deben estar comprendidas en la Ley de Ingresos de la Federación, si un impuesto no se encontrase, significa que la Ley por citar un ejemplo. La Ley del Impuesto al Valor Agregado no aparece, entra en suspensión, es decir una ley que no se aplica pero tampoco se deroga; situación que no se da más que por error que puede ser corregido. Así las leyes fiscales señalan la obligación del pago del impuesto cuando se establece el hecho generador del mismo. La Ley del Impuesto sobre la Renta, si hace referencia de nacionales y extranjeros. El Código Fiscal de la Federación en el artículo 1o. establecê: "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas;..." Por lo anterior, queda comprendido que todos los que nos encontramos en los supuestos del hecho generador que establecen las leyes fiscales estamos obligados a contribuir al gasto público.

En los puntos dos, y tres: Establece la facultad de cobrar contribuciones a la Federación, Estados y Municipios, toma como punto la residencia. En el artículo 73 fracción XXIX, se reserva en materia contributiva a la Federación, determinadas materias como es el comercio exterior, energía eléctrica, gasolina y otros productos derivados del petróleo, etc., por citar algunos de los contenidos en la citada fracción; el artículo 31-IV, faculta la concurrencia impositiva, o doble tributación impositiva en nuestro sistema fiscal. Este problema tiene antecedentes, siendo el más famoso el de las alcabalas, que terminó con su prohibición. La Constitución establece el sistema federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental". Así también el artículo 73 fracción VII, faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; el artículo 115 referente a la forma de gobierno de los Estados, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, en este caso, se limita al Municipio, y es el Estado el que determinará los impuestos Estatales y Municipales. Los artículos 117 y 118 establecen restricciones a los Estados dentro del aspecto económico están las contribuciones propias de la Federación en el artículo 73 fracción XXIX; el 124 menciona que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados. De los artículos citados, se desprende una concurrencia de poderes. Para evitar la doble tributación fue que nació la Ley de Coordinación Fiscal, que es un convenio entre los Estados y la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Primera Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo en 1925, en el período presidencial de Plutarco Elías Calles, siendo Secretario de Hacienda y a propuesta de el Ing. Alberto Pani, en esta convención se estudió la posibilidad de coordinar los poderes tributarios. Y así, se suscitaron otras convenciones que a la fecha la propia Ley de Coordinación Fiscal reglamenta. Ahora bien, nuestra legislación mexicana sí establece la doble tributación, pero está se ha regulado a través de los convenios que celebran los Estados y la Federación conforme a los lineamientos previstos en la citada Ley. Por lo tanto sí puede darse la doble tributación de acuerdo al ordenamiento del artículo 31-fracción IV.

En el cuarto punto, que cita que los impuestos deben estar en Ley; lo anterior lo establecen los artículos 71, 72, 73, 74, 29 y 131 de la Constitución. Toda ley que no siga un proceso de creación que señalan los artículos 71, 72, 73, 74 y 75 (que deben coordinarse con los artículos 42, 50, 63, 66, 67, 70), no puede ser obedecida, ya que para serlo debe publicarse y darse a conocer a los obligados. La excepción la marcan los artículos 29 y 131 de la Constitución, el primero se refiere a los casos en que hay suspensión de las garantías individuales en los supuestos que marca la Constitución; y el segundo en la facultad que el Congreso delega al Poder Ejecutivo para establecer impuestos en materia arancelaria. En cuanto a este punto es importante la vigencia de la ley, la coordinación de la Ley Fiscal respectiva, con la Ley de Ingresos de la Federación; y es controvertida la retroactividad de la aplicación de la ley fiscal, en relación con la modificación que es muy constante cada año en nuestra legislación tributaria. En materia de retroactividad de las leyes se han dado jurisprudencias, así como conceptos a la misma. El maestro Flores Zavala cita -

que: "Las leyes impositivas sólo son aplicables a las situaciones que la misma ley señala, como hecho generador del crédito fiscal, que se realicen con posterioridad a su vigencia. Si una ley pretende aplicar el impuesto a una situación realizada con anterioridad, será una ley retroactiva". (135)

Por lo anterior, para que un impuesto deba pagarse es obligatorio que se encuentre establecido en Ley y esté comprendido en la Ley de Ingresos de la Federación ya que otra finalidad es contribuir al gasto público, y éste se discute y aprueba anualmente. La excepción son el Decreto Ley y Decreto Delegado (artículos 29 y 131 constitucionales).

El aspecto relativo a que deben establecerse los impuestos a cubrir un gasto público. El artículo 31-IV, se coordina con los artículos 73, 74, 25, 26, 39 de la Constitución. Para explicar la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir al gasto público, es importante establecer la rectoría del Estado para el desarrollo y bienestar de la nación; el gasto público se ha definido como: "toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destinan al cumplimiento de fines administrativos o económicos sociales". (136)

En el orden de ideas señalado, el artículo 73 faculta al Congreso para legislar en materia tributaria (fracción VII y XXIX), esta última fracción para expedir leyes sobre planeación en el aspecto económico y social. El artículo 74 establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en la fracción IV, "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la

(135) FLORES ZAVALA, ERNESTO. Ob. cit. pág. 169.

(136) FONROUGE, C.M.G. Ob. cit. p. 107. Cit por. REYES VERA, RAMON. Artículo 31-IV - De la Constitución. - Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años. pág. 442.

Federación... así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. "La Ley de Ingresos es aprobada por ambas Cámaras. La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público define el gasto como: "el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan: I. El Poder Legislativo; II.-El Poder Judicial; III.-La Presidencia de la República; IV.-Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; V.-El Departamento del D.F.; VI. Los Organismos descentralizados; VII. Las empresas de participación Estatal mayoritaria, y VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII". Anualmente se aprueba el Presupuesto de Egresos, que involucra a toda la entidad Federativa que enuncia el ordenamiento citado. "El gasto gubernamental no es sino el reflejo de planes y proyectos cuidadosamente formulados que se concretan en los presupuestos anuales; si tales planes y proyectos no existen, o se formulan de manera incompleta o imprecisa, el gasto público también reproduce esa realidad". (137)

Así observamos que la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación representa las entradas y salidas que en un año se pretende recaudar y gastar. El gasto público está íntimamente vinculado con el "ingreso nacional" "las estimaciones de ingreso nacional constituyen las medidas más comprensibles de la actividad económica global y del rendimiento total de la economía global y del rendimiento total de la economía conjunta, y tal vez la guía aislada de mayor importancia para el planteamiento económico, tanto a plazo corto como de largo alcance, en todas partes". (138)

(137) URQUIDI, VICTOR L. Ob. cit. pág. 65.

(138) KENNETH, K, KURIHARA. -TEORÍA MONETARIA Y POLÍTICA PÚBLICA.-EDIT.FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. 5ta Edic. MÉXICO. 1982. pág. 144.

Así el Estado rector de la economía y desarrollo de la nación debe programar y planear los presupuestos de ingresos y egresos. Por tal razón el artículo 40 de la Ley de Planeación menciona la necesidad de que exista congruencia entre el Presupuesto de Egresos de la Federación y aquel del Departamento del Distrito Federal, con los objetivos y programas que se establecen en esa Ley. Luego entonces, se conjugan una serie de ordenamientos jurídicos en el aspecto Presupuestal y Programar para toda la Federación. Por eso la obligación de contribuir al gasto público y el Estado como rector de la economía, la obligación de establecer las medidas necesarias para la recaudación. El gasto público aún cuando no es tema del presente estudio, su importancia es muy estrecha con los impuestos, y un concepto que lo define ampliamente es el expuesto por Ahumada que cita su función; "al referirse al presupuesto como programa político de gobierno, señala que el asentimiento de las Cámaras prestan al plan financiero del gobierno cristalizado: en el presupuesto, significa un juicio de conveniencia sobre el destino de los recursos acordados y las ventajas colectivas frente a los sacrificios que el gasto importa... Ese plan refleja las necesidades de la administración en función de la cuantía de los recursos que se poseen para su satisfacción... implica un avaldo de los medios disponibles de carácter conjetural subordina sus resultados a una distribución, que depende de la voluntad y de los criterios gubernamentales que sean mayoría". (139)

En cuanto al punto seis, relativo a que los impuestos deben ser equitativos y proporcionales. Al hablar de proporcionalidad y equidad estamos refiriendonos

(139) AHUMADA, G. - TRATADO DE FINANZAS PÚBLICAS. - Edit. ASSANDI, CÓRDOBA, ARGENTINA, 1948. -- T. III, p. 723. Cit. por: REYES VERA, RAMÓN. TEORÍA GENERAL DE LA TRIBUTACIÓN. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Mayo-Agosto. 1979. Año III. No. 7. pág. 110.

a la justicia de los impuestos precisamente la falta de éstos elementos, o la similitud en que se pretende dar equivalencia; ha sido motivo de juicios que han dado lugar a jurisprudencias en materia fiscal. A continuación exponemos la siguiente jurisprudencia: "IMPUESTOS SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.- EL artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto, en monto superior, los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menor ingreso, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejando cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad entre la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables,-

deducciones permitidas, plazos de pago, etc. debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula." Pleno.-Informe 1985, la., p.371 y 372.(140)

Ahora bien, la búsqueda de esa proporcionalidad y equidad de las cuotas, tasas y tarifas de las contribuciones, como se puede determinar que una ley tributaria es justa en esta determinación. Así encontramos, que en relación a éste - controvertido tema el maestro Ramón, Reyes Vera cita que: " el precepto constitucional obliga a que exista proporcionalidad en todas las contribuciones en las leyes tributarias, esto implica a su vez que las cuotas, tasas y tarifas de esas contribuciones en esas leyes participen de esa proporcionalidad. Si esto es cierto, la progresividad en las cuotas, tasas y tarifas, si tienden a buscar la proporcionalidad en las contribuciones, no requieren de mayor apoyo, que precisamente - ese; la búsqueda de la proporcionalidad en la legislación tributaria federal.

Pero pretender que por el hecho de incorporar tarifas progresivas en la legislación tributaria federal se ha obtenido la proporcionalidad en las leyes - fiscales federales, es falso, en cuanto que son dos aspectos completamente diferentes, dentro del sistema tributario mexicano.

Pueden existir tarifas progresivas o proporcionales en leyes carentes de proporcionalidad y por ello no reunir el requisito constitucional a que se refiere el precepto citado.

(140) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CINCUENTA AÑOS.-TOMO III.-COMPILADORES : MARIA LUISA DE ALBA ALCANTARA. ELOISA CISNEROS HERNANDEZ Y M. CUAUTHEMOC GONZÁLEZ. OSES BARBOSA.-1er.Edic. MÉXICO.1987.pág.1782.

En igual forma la proporcionalidad en las leyes fiscales referidas a impuestos directos, indirectos, reales, personales, específicos o ad-valorem, debe ser contemplada, precisamente en cada clase de impuestos, estando obligado el legislador ordinario a vigilar con eficacia este requisito.." "Por ello el legislador al discutir una contribución, está obligado a tomar en cuenta:

- La clase de contribución a que se refiere esa ley.
- La relación de proporcionalidad que guarde con las demás leyes fiscales y con el sistema económico del país.
- quien será el sujeto pasivo que realmente cubrirá esa contribución.
- el aumento de la presión fiscal que exista con esa contribución.
- el destino hacia el gasto público de esa contribución.
- el mejoramiento económico del pueblo mexicano con ese gasto público.
- la eficacia y la eficiencia de ese gasto público".(141)

Por lo que se refiere a la equidad cita:" es indudable que se confunde la generalidad y uniformidad en materia fiscal con la equidad, pues ésta última no debe referirse a los aspectos abstractos de la norma jurídica, sino al momento último de aplicación al caso concreto, entre la norma impersonal, heterónoma, bilateral, coercible y el sujeto pasivo de carne y hueso que la soporta en los rendimientos del capital, del trabajo o de la combinación de ambos, en sus ingresos y en su patrimonio.

Finalmente limita la equidad al concepto de igualdad entre los iguales y la desigualdad entre los desiguales, cuando en el concepto de equidad se in-

(141) REYES VERA, RAMON.-LA Fracción IV Del Artículo 31 En la Constitución Federal Mexicana.- Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años.págs 452 y 453.

ciuye clásicamente la misericordia, la buena fe, la benignidad y la benevolencia"... "Es válido concluir, en relación con la equidad:

- la equidad no es un término sinónimo o equiparable a la proporcionalidad.
- la equidad es la justicia en la norma legislativa tributaria federal.
- el Poder Judicial Federal está facultado para resolver equitativamente aquellos casos concretos en los que los demás Poderes no han aplicado la equidad.
- la equidad no es la aplicación estricta o el equilibrio entre los intereses económicos de los particulares y del Estado, sino la moderación, la benignidad, la buena fe, la benevolencia, para el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria.
- la equidad debe ser contemplada y aplicada en todas las clases de impuestos federales; personales, reales, directos, indirectos, específicos, ad-valorem, generales y especiales, en beneficio del sujeto pasivo".(142)

Y concluye, en su concepto en cuanto a lo ideal en materia tributaria de proporcionalidad y equidad de las contribuciones.

- "a) La obligación constitucional de exigir la proporcionalidad y equidad, está dirigida al Poder Legislativo Federal.
- b) Esta proporcionalidad y equidad debe estar contenida en todas y cada una de las leyes que contengan contribuciones federales.
- c) La fijación de la proporcionalidad y equidad en las leyes fiscales federales, escapa a la posibilidad real que en la actualidad presenta el Poder Legislativo Federal, por lo que es recomendable su auxilio de cuerpos de especialistas en las leyes fiscales federales.

(142) REYES VERA, RAMON. Ob.cit.pág.457.

d) La proporcionalidad y equidad debe abarcar todas y cada una de las leyes que integran el sistema fiscal mexicano, y en cada una de las instituciones que configuran a la ley fiscal, como son: el objeto, cuota, - tasa, tarifa, exenciones, infracciones y sanciones". (143)

Por lo anterior, es importante la proporcionalidad y equidad en las contribuciones que se deben dar desde su origen, y debe existir coordinación con las cargas del gasto público de acuerdo a las capacidades económicas de los sujetos obligados, tomando en cuenta que la contribución sea justa desde su origen.

De ahí que la justicia fiscal sea necesaria para obtener la verdadera solidaridad social. La aplicación del bueno o malo sistema de imposición en materia tributaria, a lo que Mehl cita: "La justicia fiscal es un ideal -es decir una representación colectiva- y como tal implica la adaptación a un fin, siendo con frecuencia la ironía que engendra, fruto de una reacción de amargura. La justicia fiscal es algo deseado incluso por quienes le niegan algún significado. - En tanto que representación colectiva, la justicia fiscal es ya una realidad: - si no se halla en el resultado de la conducta humana, cuando menos está presente en su conciencia. Pero resulta difícil definirla y - aun más - ponerla en práctica... La igualdad constituye la norma dominante de nuestras sociedades modernas. En materia fiscal ello implica la universalidad del impuesto, la proporcionalidad de éste a la capacidad tributaria del sujeto y, en último término, un trato de igualdad para con los contribuyentes por parte de las autoridades fiscales". (144)

(143) REYES VERA, RAMON. Ob.cit.pág. 457.

(144) MEHL, LUCIEN. Ob.cit.pág.316.

B) LA DETERMINACION DEL IMPUESTO.

El aumento, la progresividad y la regresividad de los impuestos cuyo objeto principal es el ingreso, ha traído un desequilibrio en las finanzas públicas - creando un burocratismo que desconoce incluso la aplicación de los impuestos, ante un contribuyente molesto: Para determinar un impuesto se conjugan una serie de operaciones administrativas que tienen por objeto, en algunos casos, determinar las bases, fundamentos y motivos de la emisión; situación importante para el contribuyente cuando se omiten, y no se dan los supuestos de los artículos constitucionales, 31 fracción IV, y 14 y 16 .

El impuesto, de conformidad con nuestra legislación, el artículo 31-fracción IV señala que el impuesto, mínimo debe contener los siguientes requisitos:

1.-Estar en Ley; 2.-Proporcionales y Equitativos; 3.- Destinados al gasto público. El Código Fiscal de la Federación establece en el artículo 1o. " Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico..."

Por otra parte, en el artículo 2o. se clasifican las contribuciones en: 1.-Impuestos; 2. Aportaciones de Seguridad Social; 3. Contribuciones de Mejoras; 4. Derechos; y los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización que hacen referencia a los cheques recibidos por las autoridades fiscales y sin fondos.

En la relación tributaria, la doctrina señala como elementos principales los de orden cualitativo y cuantitativo, los primeros son: a) Sujetos de la Obligación Tributaria (Sujeto Pasivo-causante o contribuyente)-El Sujeto Activo -de la relación tributaria (Federación-Edos-Municipios), o Entidades Pú-

blicas autorizadas para tal efecto.-; b) El Objeto de la Obligación Tributaria; c) El hecho generador del crédito fiscal.(Artículo 6o.del Código Fiscal de la Federación). En cuanto al aspecto cuantitativo; a) La Unidad, b) Cuota,Tasa ó Tarifa; c) Monto imponible,base gravable.

Para determinar que se entiende por materia imponible se ha definido ésta como: "La materia imponible es el elemento económico sobre el que se asienta el impuesto y en el que directa o indirectamente tiene su origen.Dicho elemento puede ser un bien, un producto,un servicio,una renta y un capital".(145)

Señala el artículo 6o."Las contribuciones se causan conforme se realizan situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales.Así, por ejemplo, el hecho generador del impuesto puede ser el que establece la ley del Impuesto sobre la Renta,el impuesto al Valor Agregado, teniendo como elemento el consumo, el bien o la persona física o moral.

Mehl cita que:"Determinar un impuesto es el conjunto de operaciones administrativas que tienen por objeto identificar-por un lado-la materia imponible(y constatar el hecho generador) y por otro lado determinar la base imponible... -- Asimismo, el concepto de comprobación va estrechamente ligado al de determinación; la operación de comprobación es en todo caso indispensable cuando el primer acto de la determinación del impuesto es efectuado por el contribuyente o un tercero sometido a una obligación tributaria, en vez de la administración".(146)

Así tenemos que en materia fiscal hay dos procedimientos principales para -- identificar la materia imponible: 1) El empadronamiento; 2) La Declaración de Existencia; como sus nombres lo identifican, en el primer caso es una función --

(145)MEHL,LUCIEN .Ob.cit.pág.66.

(146)Ibid. pág.111.

realizada por los funcionarios administrativos, la segunda por el contribuyente; hay casos en que se dan los dos sistemas, por ejemplo en el Seguro Social (Construcción, Auditorías, etc.,)

La Determinación de la Base imponible consiste "en un acto de enumeración, en un acto de valoración o en una combinación de ambos". (147)

En la base imponible se utilizan los siguientes métodos: El método indicia--rio-enumeraciones, sin objetivizar el valor del bien; El método de Valoración - Administrativa.- se emplea para la determinación de varios impuestos, se funda - en datos objetivos, el método o sistema "Forfait legal" o, de acuerdo a la ley, consiste en una valoración de la base imponible a través de procedimientos empíricos regulados en la ley tributaria. El sistema de declaración comprobada - es el contribuyente quien la rinde, y además debe contener determinados requisitos legales, así se pide al contribuyente que el mismo establezca la base imponible. La declaración debe presentarse dentro de un cierto plazo, que se contará desde el momento en que hace su aparición el hecho generador del impuesto y al comienzo del año fiscal en las fechas citadas por las leyes fiscales respectivas. En este caso se da el accertamiento; la confesión de los datos son suministrados - por el contribuyente, y se requiere de un proceso complicado de contabilidad, es confesión de datos, el fisco se reserva sus derechos de comprobación de los datos proporcionados. Así también está la declaración que efectúa el contribuyente en base a una tabla progresiva de impuestos, esta tarifa se ajusta a la declaración del contribuyente y la comprobación que el fisco realice.

De acuerdo a lo anterior, tenemos: que hablamos de Unidad Contributiva cuando

(147) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 111.

la ley fija a pagar un impuesto en relación a la medida, número, peso, sobre la cosa o bien. Se determina la tarifa por las listas de unidades y de cuotas a pagar en el tributo, así encontramos como elemento esencial de las tarifas a los tipos; por ejemplo el específico (cita cantidad, peso, volumen, superficie, etc.,) tipos ad-valorem; tipos progresivos o regresivos.

Por la Cuota del impuesto a determinar, será el resumen de la aplicación -- de la suma de dinero que se percibe por unidad fiscal, en nuestro sistema -- fiscal se conocen las cuotas fijas, proporcionales, progresivas y regresivas. La determinación del monto o gravamen imponible será la cantidad con la que se determina el impuesto a pagar en relación al hecho generador del impuesto.

Ahora bien, la determinación del impuesto se relaciona con el sistema de liquidación y recaudación del mismo. La liquidación del impuesto tiene por objeto "determinar el importe de la deuda tributaria mediante la aplicación a la base imponible de una tarifa que consta esencialmente del tipo impositivo y eventualmente de las reducciones y deducciones, incrementos y decrementos". (148)

Existen varios procedimientos en la liquidación de acuerdo a la base imponible y al sujeto que la realiza, ya sea ésta, por la que realiza la autoridad, o bien el impuesto recaudado por conducto del patrón. Este procedimiento se simplifica en dos aspectos: cuando el impuesto sigue un procedimiento cierto en la declaración que realiza el contribuyente; se acepta que el contribuyente elabore la base imponible de acuerdo a listas progresivas y requisitos legales impuestos en ley, la comprobación puede ser inmediata o posterior que el fisco se reserva a practicar; en otros casos es el propio patrón quien pro-

porciona los datos, y la autoridad administrativa elabora en documentos matrices, o formatos legales la aplicación y el monto a pagar, previas deducciones que se realicen en él mismo, de así proceder previa comprobación.

En sí el sistema fiscal de recaudación tiene varios métodos, pero en todos se encuentra la intervención de los dos sujetos, el que tiene facultad para recaudar y el sujeto pasivo, o pagador del impuesto. todo crédito líquido es evidente y cierto; la operación de liquidación no crea el crédito, ya que éste preexiste a esta medida de orden técnico".(149)

En la recaudación del impuesto, ésta se lleva a cabo por el Erario Público, para lo anterior, existen estructuras especiales para tal fin dentro de las organizaciones fiscales. La recaudación puede ser voluntaria o forzosa, la primera es la que tiene el contribuyente de acudir por su propia voluntad a pagar, o de lo contrario, mediante otro procedimiento que se estudiará más adelante; el fisco emplea el procedimiento administrativo de ejecución, siempre que el pago no se haya realizado en los plazos fijados por las leyes fiscales respectivas. Existen sistemas en los que la administración fiscal establece la cuota a pagar y se da un plazo (por ejemplo; *el pago del Seguro Social; Infontar; Predial, etc.), en otros casos se establece la fecha de pago y se dan elementos para que el causante realice la aplicación y pago. (por ejemplo, el Impuesto de las Personas Físicas y Morales).

C) NACIMIENTO DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 6o. menciona que: "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

(149) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. págs. 120 y 121.

*Reforma Art. 19-Fracc. III, LSS. facultad de "determinar" la C.O.P.

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad". Por causación entendemos el momento exacto en que se considera completado, perfeccionado o consumado el hecho generador en todos sus aspectos, se produce el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho generador se considera ocurrido en el momento en que se hayan sucedido las circunstancias materiales necesarias para que se produzcan los efectos que normalmente le corresponden.

Por eso la naturaleza de los impuestos, en cuanto a créditos fiscales, éstos nacen en el momento mismo en que se realiza el hecho jurídico previsto por la ley. No perdiendo de vista la técnica fiscal que se utiliza en el procedimiento administrativo de ejecución. El crédito fiscal es motivo de aplicación cuando no hay pago oportuno en los términos que para tal efecto prevén las leyes fiscales respectivas, o bien en los plazos que señalan las fracciones 1, 11, del artículo 60 del Código Fiscal de la Federación.

Algunos autores se refieren al nacimiento del crédito fiscal como López Velarde que menciona: "Se causa, nace o se genera en el momento en que se realizan los actos materiales jurídicos o de ambas clases que hacen concreta la situación abstracta prevista por la ley". (150)

Para Mehl, "el hecho generador es ordinariamente un hecho material (o un conjunto de hechos) o una situación concreta; a veces es un acto jurídico. Mas como el impuesto es simultáneamente un fenómeno económico y un fenómeno jurídico, el hecho o la situación en todo caso deben estar jurídicamente cualifica-

(150) LOPEZ VELARDE, G. - APUNTES DE UN SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. - Cit por. MARGAIN MANATOU. Ob. cit. pág. 309.

dos".(151). Para Flores Zavala "No es pues,necesaria la resolución de autoridad alguna para que se genere el crédito,éste nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal, la resolución que en muchos casos dicta la autoridad fiscal es sólo declarativa de la existencia del crédito".(152)

A continuación, se transcribe jurisprudencia que define perfectamente el nacimiento del crédito fiscal en la legislación mexicana; dice: "El momento característico para el nacimiento de la obligación tributaria es aquel en que se manifiesta o realiza el acto jurídico al cual la ley condiciona la obligación del ciudadano de pagar el tributo". En esa virtud,procede considerar aplicable las consecuencias que la doctrina admite como condiciones de la determinación del momento característico en que nace la obligación tributaria."A él debe de referirse desde el punto de vista jurídico y cronológico la iniciación de todos los fenómenos tributarios que directa o indirectamente conciernen a la relación obligatoria entre el Estado y el contribuyente". "La obligación es siempre única; nace perfecta en todos sus elementos constitutivos,determina en su objeto y en su sujeto pasivo en el momento característico en que se manifiesta el hecho jurídico al cual la ley condiciona el nacimiento del vínculo obligatorio."En el dominio de los impuestos directos,la obligación concreta del contribuyente de pagar, el tributo nace por una orden de carácter administrativo, pero esa orden tiene únicamente la función de declarar la pretensión de la administración financiera de obligar al contribuyente a ejecutarla,ya que no es constitutiva ni de la obligación del sujeto pasivo,ni de la prestación correlativa del Estado,pues éstas ya nacieron anterior y directamente

(151) MEHL,LUCIEN.Ob.cit.pág.68.

(152) FLORES ZAVALA,E.- ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS.-EDIT.PORRÚA,- S.A.MEXICO.1982. 24 edic. pág.35.

por la existencia de las condiciones necesarias y suficientes para el nacimiento de la obligación tributaria".(153)

Sistematicamente, se observa que el crédito fiscal presenta tres etapas; - su nacimiento, fijación en forma líquida del impuesto y, la exigibilidad del cobro. Así, encontramos un sujeto pasivo, un sujeto activo-(Contribuyente--- Estado- ó ente facultado); una base gravable y el poder coercitivo de la ley para el cobro del crédito fiscal cuando no se pague en los plazos de las leyes fiscales.

R E S U M E N .

En la historia del Derecho Mexicano se contempla desde épocas de los aztecas la organización del pueblo para recolectar tributos. A la conquista del pueblo Mexicano por la Corona Española, se utilizaron las riquezas nacionales del país y se impusieron impuestos injustos, desiguales, existían privilegios y abusos con los ciudadanos, lo anterior originó el deseo de independencia de México. La historia nos muestra que una guerra detiene todo progreso, en el sistema fiscal es lo mismo. México atravesó una situación de guerras internas que detuvieron la economía del país, y por consiguiente un atraso de los sistemas fiscales.

De 1917 a la fecha, el aspecto jurídico ha buscado estabilizarse e ir acorde con los progresos y las necesidades financieras, sociales y políticas del país.

El impuesto y la obligación que tienen todos a contribuir al gasto público, lo establece nuestra Constitución en el artículo 31-IV, señala principios ele-

(153) Revista de Tesis Jurisprudenciales. Pleno del 13-1-1941, pág.249.

mentales del impuesto como son: La obligatoriedad, que debe estar en ley y - la obligación de contribuir al gasto público; y que éstos sean equitativos y proporcionales y que su destino sea el gasto público.

De todo lo anterior nace el deseo de toda la sociedad de que las contribuciones posean elementos necesarios, que el legislador como representante del pueblo, antes de aprobar leyes fiscales, analise el impacto en la sociedad, - así como la afectación real dentro de la distribución de la riqueza de ese - impuesto que formará parte del gasto público. En sí, que exista justicia fiscal entendiéndolo como tal, que la capacidad contributiva del sujeto gravado - sea justa, utilizar la buena fe y la correcta aplicación de los procesos - fiscales, es decir; del nacimiento del crédito fiscal, la determinación de - bases para su liquidación, fijación en cantidad líquida, cobro y percepción. - (Sujeto, objeto, base, tarifa o cuota) tengan la proporcionalidad y equidad - desde el momento en que se dan los elementos para que el legislador apruebe el impuesto, que desde su origen exista la justa proporción y razón de ser del impuesto.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO

En la Historia se han dado cambios políticos, revoluciones y cambios sociales que afrontan los Estados cuyo sistema fiscal es desproporcional e inequitativo con los marcos legales y los principios propios que deben de tener los impuestos, la translación de la riqueza del particular al Estado debe de tener una razón justa y legal para su existencia.

Los principios de los impuestos señalados por Adam Smith y A.Wagner, son el ideal que debe contener todo impuesto desde su nacimiento hasta su recaudación.

Los impuestos se han clasificado en directos, indirectos, personales, reales, etc., el objetivo es analizar la incidencia, el sujeto u objeto gravado y su repercusión económica. Los impuestos son gravosos para todo el contribuyente, sobre todo cuando éste no es posible trasladarlo. En el caso de las Contribuciones de Seguridad Social; en sí representa una carga muy elevada de imposición gravado a el patrón y al trabajador. Sin embargo, en el caso del patrón, éste lo deduce de sus impuestos. El I.V.A. impuesto que debido a su translación y ocultamiento del sujeto gravado, ya que a final de cuenta es el consumidor el último sujeto incidido. tiende psicológicamente a no ser un impuesto odioso, situación que no se da en el impuesto sobre la Renta. El I.V.A., incluso unificó un sistema fiscal y político en la Europa Occidental.

El Impuesto tiene una razón vital para el Estado, ya que para cumplir con su función requiere de recursos, y en consecuencia el ciudadano tiene la obligación de contribuir a esa carga, o gasto público. La labor del Estado como recaudador del impuesto es aplicar la legislación utilizando incluso el poder coercitivo para la obtención de las contribuciones que no se pagan en los términos legales.

C A P I T U L O III.

III LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL SU NATURALEZA JURIDICA.

3.1. LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

- 1) FACULTADES TRIBUTARIAS.**
- 2) LA FORMACION DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.**

3.2. EL PROCEDIMIENTO DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

- A) DETERMINACION DEL CREDITO FISCAL.**
- B) DETERMINACION DE BASES PARA SU LIQUIDACION.**
- C) FIJACION DEL CREDITO EN CANTIDAD LIQUIDA.**
- D) COBRO**
- C) PERCEPCION.**

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

111. LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL SU NATURALEZA JURIDICA.

La Seguridad Social como ya se citó, en sus antecedentes históricos, nace de una necesidad de proteger la fuente productiva en un sistema capitalista, esta necesidad se incentivó y expandió después de la segunda Guerra Mundial. La Seguridad Social tiene como una base promordial el asegurar al individuo productivo, en determinados riesgos a futuro, la relación se da entre el patrón-trabajador y como directriz el Estado.

La Seguridad Social y el Seguro Social son aparentemente dos vocablos iguales, pero en realidad son distintos en cuanto a su amplitud de valores, ya que la Seguridad Social, de acuerdo a la proclamación de los derechos humanos, es un derecho solidario de todos los integrantes de una comunidad, regida por el Estado - quien como dirigente de una estructura jurídica, política y social llamada nación, tiene la obligación de proporcionar a los individuos una vida digna y un derecho a la salud. Por otra parte el Instituto Mexicano del Seguro Social, nace de la seguridad social, pero únicamente protege a determinado grupo o gremio asalariado y sólo como excepción, basado en el principio de solidaridad social otorga determinadas prestaciones a grupos marginados.

Los primeros seguros, nacen en Alemania y protegían diferentes riesgos a los trabajadores, se constituye el financiamiento a través de aportaciones de las partes obrero-patronal. En Gran Bretaña bajo el Plan de Beveridge se expande la seguridad a toda la población. En América Latina los primeros seguros sociales surgen en Chile, Argentina y Brasil, en el caso de México como ya se citó, desde 1904 se producen los primeros antecedentes para protección por accidentes de trabajo en el estado de México - José Vicente Villada. Y la culminación con la expedición de la Ley del Seguros Social, publicada el 19 de enero de 1943.

El Seguro Social en la Legislación Mexicana se establece como una obligación de seguridad social en la relación obrero patronal. Se constituye el financiamiento de la cuota obrero patronal con la aportación tripartita del trabajador-empresario-Estado.

Para establecer la naturaleza jurídica de las aportaciones de Seguridad Social en la Legislación Mexicana, es necesario iniciar primeramente por la parte jurídica que señala nuestra Carta Magna en el artículo 123 fracción XIV, XV y XXIX, - "Del Trabajo y de la Previsión Social". Las fracciones XIV y XV citan la responsabilidad del empresario a proporcionar medios adecuados a sus trabajadores en el desempeño de sus labores como son: seguridad, higiene, garantizar la salud y la vida evitando accidentes de trabajo y el pago de las consecuencias de no previsión en los mismos. - Base del capital constitutivo, y aportación en incremento a los grados de riesgo por parte de los patrones. Por lo que se refiere a la fracción XXIX dice: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedad y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

En cuanto a determinar la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, ha sido motivo de diversas opiniones de los estudiosos de esta figura jurídica. Para algunos constituye un impuesto, para otros tributo o contribución especial, o una tasa parafiscal. (154)

Antes de iniciar el estudio de las diferentes tesis respecto a la naturaleza -

(154) LAFERRIÈRE, MEHL, FCO DE LA GARZA, MARGAIN MANATOU; sostienen que son parafiscales; FLORES ZAVALA.-Impuestos; JORGE I. AGUILAR, El CÓDIGO TRIBUTARIO PARA AMÉRICA LATINA Y LA SUPREMA CORTE; contribuciones Especiales.

jurídica de las aportaciones de seguridad social. Primeramente estudiaremos los fundamentos legales de la seguridad social en el aspecto de la Ley del Seguro Social. El Código Fiscal de la Federación y la Constitución; y posteriormente las tesis citadas para finalmente dar una conclusión.

Como Primer Punto queda establecido que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública. (Artículo 123 fracción XXIX Constitucional).

La Ley del Seguro Social establece en sus artículos:

1o. La presente ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece".

2o. La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

3o. La realización de la seguridad social está a cargo de entidades de dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, - conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.

4o. El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

5o. La organización y administración del Seguro Social, en los términos - consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado - con personalidad y patrimonios propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social ".

6o. El Seguro Social comprende:

1. El Régimen Obligatorio y

11. El Régimen Voluntario".

8o. Con fundamento en la Solidaridad Social, el régimen del seguro social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el título cuarto de este ordenamiento".

Como Segundo Punto: Tenemos que la Seguridad Social, es un servicio público de carácter nacional; cuya finalidad es el bienestar colectivo en materia de seguridad social, y está representado por un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propios denominado IMSS, que comprende dos regímenes el Obligatorio y el Voluntario, pero además su finalidad no es lucrativa; (se fundamenta en los principios de seguridad social de utilidad pública), extiende sus beneficios a programas de solidaridad social de beneficio colectivo. El régimen obligatorio se establece en la relación laboral, y su financiamiento lo integran las aportaciones de los trabajadores-patrones y Estado; sistema tripartito de financiamiento. Este pago cubre los seguros de: Artículo 11. Ley del Seguro Social. "I.- Riesgo de Trabajo; 11. Enfermedad y maternidad; 111. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; IV. Guarderías para los hijos de aseguradas y V. Retiro. El Régimen Obligatorio se establece como una imposición en toda la República en los casos y supuestos que se den con la relación laboral. Así mismo, éste régimen señala la obligación de los patrones de proporcionar datos, afiliaciones, pagos, etc., que será motivo de otro tema. Cada uno de estos seguros (en especie o en dinero. Art. 7. LSS) que integran el régimen obligatorio

conforman e integran un porcentaje en la aportación de seguridad social en la cuota obrero patronal.

Como tercer punto.-resumimos para enfoque de la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, que:

- 1.- Las aportaciones son obligatorias y tripartitas.
- 2.- El Régimen Obligatorio en toda la República se determina en la relación laboral; obrero-patronal.
- 3.- Existe una prestación en especie y en dinero.
- 4.- Existe una prestación no mediata,incierta al riesgo del seguro pagado,- que se puede o no presentar.

En la Ley del Seguro Social, en el aspecto fiscal, se señala en los artículos 240,258,267,268,271, En los artículos 240 y 258,se establecen las facultades otorgadas a los funcionarios del IMSS,que intervienen en el proceso de la cuota obrero patronal; desde el nacimiento hasta su cobro; así mismo el artículo 267 cita que: "El pago de las cuotas,los recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal."y,el artículo 268.LSS. Establece las facultades del Instituto como organismo fiscal autónomo para determinar los créditos y las bases para su liquidación,así como para fijarlos en cantidad líquida,cobrarlos, y percibirlos,de conformidad con la Ley del Seguro Social.Por otra parte, el artículo 271.LSS.,se relaciona a la facultad de las oficinas para cobros del IMSS,para exigir el pago oportuno al Instituto;utilizando el poder económico -coactivo con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás ordenamientos aplicables.

Cuarto Punto: se resume de la siguiente forma:

- 1.-El IMSS es una autoridad fiscal autónoma
2. El IMSS tiene facultades para determinar los créditos fiscales, sus bases para liquidación, fijar en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.
3. Las Cuotas Obrero Patronales y Capitales Constitutivos, y Recargos tienen el carácter de Fiscal.
4. El Poder Económico-Coactivo para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución a través de sus Oficinas para Cobros.

Ahora bien, de la Ley del Seguro Social y el Artículo 123 fracción XXIX, de la Constitución; queda lo siguiente: Resumen de los 4 Puntos.

1. La Ley del Seguro Social es de Utilidad pública.
2. El Seguro Social es un servicio público de carácter nacional cuya finalidad es el bienestar colectivo en materia de seguridad social.
3. La Seguridad Social, está representada por un organismo descentralizado con personalidad y patrimonios propios denominado IMSS.
4. El Seguro Social comprende dos Régimenes, el Obligatorio y el Voluntario. - (su sistema de Financiamiento).
5. No busca fines lucrativos, en base a la seguridad social extiende incluso, sus beneficios a programas de solidaridad de beneficio colectivo.
6. El Seguro Social protege únicamente a la parte productiva del país (trabajador), y en los casos del régimen voluntario conforme lo señala la ley. - (éste régimen es mínimo en comparación del bloque del régimen obligatorio).
7. El Sistema de Financiamiento se basa en el pago de las cuotas obrero patronales, que son aportaciones tripartitas (Estado-patrón-obrero). Contempla un fondo de reserva.

8. Las aportaciones de seguridad social son obligatorias.
(Régimen Obligatorio).
 9. Existe una prestación en especie y en dinero, con un beneficio futuro, incierto, no mediato, el riesgo se puede o no presentar (Reservas del Fondo de Financiamiento del IMSS).
 10. Establece varias coberturas de seguros en los dos regímenes.
 11. El IMS es una autoridad Fiscal Autónoma.
 12. El IMSS tiene personalidad y patrimonio propios.
 13. EL IMSS, tiene facultades para determinar los créditos fiscales, sus bases de liquidación, fijar en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.
 14. Las Cuotas Obrero Patronales, Recargos y Capitales Constitutivos tienen el carácter de fiscal.
 15. El IMSS, tiene poder económico-coactivo para el cobro de sus créditos fiscales.
 16. El IMSS, como órgano descentralizado forma parte de la Administración Pública Federal, y está dentro de lo establecido por los artículos 26 y 126 Constitucionales. Es decir como parte integrante de la Federación tiene que presupuestar ingresos y egresos para el año fiscal, así mismo entra en el programa de planeación. En la Ley de Ingresos se presupuestan los ingresos de Cuotas Obrero Patronales; y en el Presupuesto de Egresos se incluye a la Institución dentro de los organismos descentralizados del Gobierno.
- Pasando al Código Fiscal de la Federación, dice que:
- Artículo 1o. "Las personas físicas y las morales están obligadas a contri-

buir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas, las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto. Sólo mediante ley -- podrá destinarse una contribución a un gasto público específico".

Contribuir, nos lleva al artículo 31 fracción IV de la Constitución: "Son obligación de los mexicanos" IV. contribuir para los gastos públicos, así de la -- Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (No existe relación de las aportaciones de seguridad social con este artículo que consigna la obligación de contribuir al gasto público).

El artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación señala que las contribuciones se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera Fracción 1. Impuestos... sólo citaremos la fracción dos: "Aportaciones de Seguridad Social son las contribuciones establecidas en ley, a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley -- en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado". -

De los preceptos legales invocados en los artículos 1o. y 2o. del Código Fiscal de la Federación y artículo 31 fracción IV de la Constitución, armoniza la palabra obligación de contribuir, y la clasificación de las contribuciones, sin embargo se agrega al gasto público, de aquí viene la pregunta ¿Las contribuciones de Seguridad Social integran el gasto público de acuerdo a la definición y conceptualización de lo que debe entenderse por gasto público de la Federación, Estado y Municipios?; La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que ya citamos, dice que: "El gasto público comprende las erogaciones por concepto de

gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo o deuda pública - que realizan: (cita varias dependencias)... organismos descentralizados (dentro de estos organismos está el IMSS, y se cita en el Presupuesto de Egresos)

La Suprema Corte en 1970, considera a la Cuota Obrero Patronal como Contribuciones especiales. - Informe del Presidente. S.C.J.N. pág. 304. A.R. 4547/67. Por su parte el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación las considera contribuciones de seguridad social. La Ley de Ingresos de la Federación las contempla en Contribuciones (a las aportaciones de seguridad social).

De ahí concluimos en relación al gasto público, que las aportaciones de seguridad social, no compajina con el supuesto del artículo 31 fracción IV de la Constitución, y por lo tanto; tampoco se contempla en lo señalado por el artículo 73 fracción VII, del citado ordenamiento legal, que faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; sin embargo, tomando en consideración de que es un servicio de la seguridad social que se proporciona por medio de seguros (en especie o dinero), la Constitución en el artículo 123 fracción XXIX, lo establece de utilidad pública y a cargo de un organismo descentralizado que integra la estructura del Gobierno. Así mismo, la Ley del Seguro Social, que es una ley fiscal; contempla las disposiciones y reglamentaciones sobre la materia, y se coordina con el Código Fiscal que lo clasifica como Contribución, luego entonces, las aportaciones de seguridad social - siguen todos los lineamientos formales de los tributos en cuanto a su cobro - impositivo; así también su estructura, nacimiento y extinción como crédito fiscal.

Así contemplamos que la Ley de Ingresos de la Federación enumera en el artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 1993, la Federación percibirá los ingre-

... sos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran: 1. Impuestos... 11.- Aportaciones de Seguridad Social:-- ... 2.-Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores. -- 28,043.0 ... Por su parte, en el Presupuesto de Egresos se contempla en el artículo 6o. "las erogaciones previstas para el año de 1993, importa la cantidad de N\$ 29.234.011.200. Partida 00641. (Partida Presupuesta del IMSS).

Una de las características del presupuesto es la unidad de caja en el caso de todos los Ingresos de la Federación, todos se recaudan y van a un fondo común; el Código Fiscal de la Federación en el artículo 1o. prevé: " Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico." En lo relativo al Seguro Social, la recaudación va directamente a sus arcas y existe independencia en el manejo y financiamiento de la recaudación por los fines de la cuota obrero patronal. De lo anterior, se contempla que la seguridad social constituye un régimen obligatorio y, (uno voluntario en menor escala); la Ley del Seguro Social establece que la contribución se da en los casos de la relación laboral y se paga en proporciones señaladas, (Obrero-Patrón-Estado) tripartita; no contempla la seguridad social a todos los mexicanos como resultado de una obligación de contribuir al gasto público; sino en los casos que señala la ley, es decir en el gremio laboral; el artículo 123 Constitucional fracción XXIX, los artículos 4 y 5 de la Ley del Seguro Social establecen que la seguridad social es de utilidad nacional, que es un servicio público de carácter nacional a cargo de un organismo descentralizado denominado IMSS, que es una Institución con personalidad y patrimonio propios, que es un organismo fiscal autónomo; también la Ley del Seguro Social contempla disposiciones de materia fiscal en cuanto a la determinación, naci-

miento y extinción de sus créditos; pero aún y cuando se le clasifica como contribución a las aportaciones de seguridad social; no forma parte del - gasto público. Pero se le incorpora porque forma parte de una estructura - del Estado, que como rector de la economía tiene que programar la distribu- ción de la riqueza del país; ya que es importante citar que dentro de esos ingresos del gasto público, el Estado distribuye su colaboración en la cuota obrero patronal en el tripartidismo, y participa con los ingresos recaudados en el ejercicio fiscal a presupuestar distribuyéndolos en base a los presu- puestos programados por sus instituciones y las necesidades sociales políti- cas y económicas pertinentes a las políticas del gobierno.

Resumiendo los artículos expuestos se concluye que:

- 1.-Las Aportaciones de Seguridad Social son contribuciones.
- 2.-Se encuentran establecidas en Ley.
- 3.-Las Aportaciones de Seguridad Social, se destinan a financiar los gastos - de seguridad social.
- 4.-La recaudación no se integra a una unidad de caja, tiene un manejo indepen- diente.
- 5.-Tienen las aportaciones de seguridad social, una base Constitucional. Art.- 123-Fracción XXIX.
- 6.-No tiene relación con el artículo 31-fracción IV. No forma parte del Gasto Público de la Federación, Estados o Municipios.
- 7.-Las Aportaciones de Seguridad Social, son de utilidad pública obligatorias en toda la República.
- 8.-Las aportaciones de seguridad social constituyen un gravamen impositivo a las nóminas de los salarios.

- 9.-Sólo contempla a la parte trabajadora.Régimen obligatorio y el Régimen Voluntario (en un volumen mínimo y diferentes prestaciones).
- 10.-Utiliza un sistema tripartito de contribución (Patrón-Trabajador-Estado)
- 11.-El IMSS,es un órgano descentralizado y forma parte de la administración pública federal.
- 12.-Las aportaciones de seguridad social son contempladas en la Ley de Ingresos - de la Federación, y el IMSS como órgano descentralizado de la Federación en - el Presupuesto de Egresos.
- 13.-El Estado contribuye con una aportación mínima en la cuota obrero patronal, y financia esta aportación de los Ingresos de la Federación.
- 14.-Es una prestación en dinero o en especie que contempla la seguridad social y es un seguro de riesgo incierto o futuro.

Hecho el estudio anterior, de aquí partimos para exponer el análisis y criterios que se han tomado para determinar la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social:

Diversos autores señalan que las cotizaciones de seguridad social son verdaderas tasas parafiscales,y otros que son impuestos. La tendencia a compararlas con los derechos,la descartamos toda vez que éstos constituyen una contraprestación,y en materia de seguridad social no se aplica.

Las contribuciones en nuestra legislación,el artículo 2o.del Código Fiscal de la Federación las clasifica en:Impuestos;aportaciones de seguridad social;contribuciones de mejoras;derechos.

"La palabra contribución, en México, alude al género: Tributo. Pero se usa también para llamar a una especie, por lo que hay que agregarle el vocablo especial y se

torna: Contribución especial".(155)

Para Jarach "El tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo".(156)

Dentro de la clasificación de Contribuciones Especiales están las aportaciones de seguridad social, a esto Pugliese cita: "en los impuestos y contribuciones especiales la obligación tributaria encuentra su causa en una utilidad o ventaja particular que proviene de la actividad del órgano público y que va en favor de un grupo determinado de ciudadanos, en lugar de un solo ciudadano, como es el caso en el derecho, aún cuando no sea posible establecer la proporción entre el tributo y la ventaja obtenida por cada ciudadano. Los impuestos y contribuciones especiales están en una posición intermedia entre los impuestos y los derechos".(157)

Pero también se ha dicho que las contribuciones por aportaciones de seguridad social son verdaderas exacciones parafiscales o tasas parafiscales. Al respecto Lucien Mehl, dice que: "el fenómeno de la parafiscalidad como una de las manifestaciones del desbordamiento del Estado en época reciente. El estado ha visto aumentar sus atribuciones y crecer su poder, pero desbordado por tan inmensas tareas, se ha visto obligado a dividir y delegar algunas de sus funciones y prerrogativas a diversos establecimientos públicos".(158)

(155) DE LA GARZA, FCO. Ob.cit.pág.317.

(156) Ibid.pág.318.

(157) Ibid.pág.341.

(158) MEHL, LUCIEN. Ob.cit.pág. 201.

Así mismo añade que "Las tasas parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provecho de órganos públicos (distintos de las colectividades territoriales) o de asociaciones de interés general, sobre sus usuarios o aforados, por medio de los mismos órganos o de la administración, y que no integradas en el presupuesto general del Estado, se destinan a financiar ciertos gastos de dichos organismos". (159) "La tasa parafiscal difiere de la tasa en sentido estricto, también puede decirse lo mismo en relación con el impuesto. Impuesto y parafiscalidad se parecen, indudablemente, en el hecho de su carácter ineludible y en la ausencia de proporcionalidad entre la cotización pagada y la contrapartida eventualmente obtenida. Pero la tasa parafiscal difiere del impuesto desde el momento en que su producto se destina a financiar los gastos del grupo sobre el que recae". (160), sigue diciendo en cuanto a la parafiscalidad que: "La tasa parafiscal presenta al igual que el impuesto un carácter a la par político y económico, tanto por su objeto, como por sus efectos; prueba de ello está en que sin negar su finalidad económica y social, puede ser incorporada al sistema fiscal o al presupuesto". (161). Esta última concepción de la parafiscalidad está más ajustable a la legislación mexicana.

A continuación se expondrá la tesis que contempla a las aportaciones de seguridad social como verdaderos impuestos.

Para Flores Zavala "Las aportaciones de seguridad social son un impuesto, porque constituyen una prestación, es decir, se pagan sin recibir nada concreto a cambio, las fija el Estado unilateralmente, porque sólo la voluntad del Estado ha

(159) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. págs. 196 y 197.

(160) Ibid. págs. 200 y 201.

(161) Idem. pág. 201.

intervenido en la determinación de la cuota y no la de los afectados, tienen el carácter de obligatorias para todos los que se encuentran dentro del hecho generador que en el caso es tener el carácter de trabajador o patrón - sujetos por un contrato de trabajo" y que "se trata de un impuesto con un fin especial autorizado por el Art. 6o. fracción III, del Código Fiscal de la Federación". (162)-Ahora, Art. 2o. fracción III.

Tesis que contempla a las aportaciones de seguridad social como contribuciones especiales.

La Contribución Especial la define Margain Manatou como "una prestación - que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como contribución a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los beneficia en forma específica". (163).

En base a este concepto, durante un tiempo en la Ley de Ingresos de la Federación se clasificó a las cuotas obrero patronales en el capítulo de Derechos, incluso se dió jurisprudencia al respecto. Pero, las cuotas obrero patronales aún y cuando tienen el carácter público y obligatorio, no constituyen una contraprestación o un beneficio inmediato por el pago de un servicio, es decir, el seguro que cubre al trabajador es incierto puede o no darse de inmediato, y sujeta a los supuestos que establece la Ley del Seguro Social; - razón por la cual no debe considerarse un derecho.

Ahora bien, las aportaciones de seguridad social para Margain Manatou son: "Las cuotas que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social son verdaderas contribuciones especiales no obstante que la Ley de Ingresos las reputa

(162) FLORES ZAVALA, ERNESTO.- Los Derechos, en RTFF, n. 223-225, p. 375. CIT POR. DE LA GARZA, - SERGIO FCO. Ob. cit. p. 372.

(163) MARGAIN MANATOU, EMILIO. Ob. cit. p. 127.

impuestos. Cabe aclarar que como ya se explicó antes, a esas aportaciones se les da carácter fiscal, no obstante que se destinan a satisfacer el Presupuesto de un organismo descentralizado, que no es discutido ni aprobado por la Cámara de Diputados, con la finalidad de aprovechar el procedimiento económico-coactivo, - para que en esa forma el Instituto no se vea impedido de realizar en forma oportuna y rápida las obligaciones a su cargo".(164)

Para Guillermo Ahumada, "Lo que caracteriza a la contribución especial es beneficio del grupo, y como no puede individualizarse proporcionalmente la dosis del beneficio que cada componente del grupo obtiene, se reparte el costo total sobre las personas, sin excluir la posibilidad de que gocen de las ventajas sociales otras personas ajenas al grupo y que no están obligadas al tributo".(165).

Para Jorge I. Aguilar, señala en cuanto a la naturaleza de las cuotas del seguro social que: "tal vez pueda pensarse que la afirmación de que las cuotas del Seguro Social son contribuciones especiales adolece del defecto de que pretende llevar a la esfera del derecho federal, lo que ha sido patrimonio principalmente de las comunidades municipales; pero consideramos que no es argumento suficiente para destruir nuestra tesis, (considerar las cuotas del Seguro Social como contribuciones especiales.) toda vez que la generalización de ciertos servicios - puede cambiar el ámbito especial de su aplicación y consecuentemente en la actualidad nos encontramos en presencia de ciertos servicios que han evolucionado en consonancia con las necesidades colectivas que tratan de satisfacer y que para mejor garantía de su exacta, rápida y continua prestación se requiere la - intervención de los poderes locales que había una vez establecido el sistema en

(164) MARGAIN MANATOU. Ob. cit. pág. 131.

(165) AHUMADA, GUILLERMO. - TRATADO DE FINANZAS PUBLICAS. - Revista de Investigación Fiscal. No. 32. - pág. 78.

todo el país, provocará problemas por los movimientos demográficos".(166)

Por otra parte, Aguirre Pangburn "refuta la tesis de que las cuotas son -- impuestos," en virtud de que el hecho tributable se integra con especial referencia a una actividad de Estado, a saber, la seguridad social", y tampoco las conceptúa derechos, porque no las considera "verdaderas contraprestaciones, ya que no existe un contrato de cambio en la base de formación del tributo, sino que éste se funda en la potestad tributaria del Estado. Por otra parte, tampoco se subsumen en el contenido que hemos asignado al hecho taxativo".(167).

Valdés Costa cita que: " se ha sostenido también en la doctrina de derecho social, cuando son organismos estatales, tienen la indudable naturaleza de contribuciones de seguridad social, tratándose de las prestaciones de los trabajadores, pero que también las tienen las de los patrones, no siendo impuestos, porque les producen un beneficio, aunque no tengan la misma nitidez, el cual " no tiene que manifestarse directamente por la recepción de una suma de dinero u otro tipo de enriquecimiento, sino que como ya se hizo notar, él puede consistir en la previsión y eliminación de un riesgo o daño".(168)

Aún y cuando ya tratamos el aspecto de la parafiscalidad; deremos un resumen que cita Vicente Torres López, dice que la parafiscalidad tiene tres características: "1o. Que la recaudación de los ingresos no figure en los Presupuestos Generales del Estado. 2o. Que los mismos estén afectados de modo concreto a un destino relacionado con el servicio público que origina el tributo parafiscal y, 3o. Que sean recuadados por organismos distintos de los propiamente fisca--

(166) AGUILAR, JORGE. I. -- LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL. -- Revista de Investigación Fiscal. -- No. 32, pág. 78. año. s/ref.

(167) TORRES LOPEZ, VICENTE. -- LOS TRIBUTOS PARAFISCALES. -- Rev. D. F. y H. P. N o. 67, 1-11. año. 1967. pág. 2.

(168) VALDEZ COSTA, RAMON. -- CURSO DE DERECHO TRIBUTARIO. -- T. I. -- VIII-16, p. 396. Cit. por DE LA GARZA, FCO. 0b. cit. pág. 375.

les".(169).

Así concluye De la Garza, Francisco, y dice que: " Las contribuciones que se hacen por los patrones y por los obreros del Seguro Social (IMSS), no tienen el carácter de tributarias, por lo que, siendo obligaciones de Derecho Público a favor de un organismo estatal descentralizado de la Administración activa, tienen el carácter de contribuciones parafiscales o paratributarias, lo que ha hecho que se desemboque en su caracterización de fiscales para efectos de su cobro". (170).

Es importante citar a Pugliese en cuanto a la diferencia que establece -- entre los impuestos, derechos y contribuciones especiales;" en los impuestos y contribuciones especiales la obligación tributaria encuentra su causa en su utilidad o ventaja particular que proviene de la actividad del órgano público y que va en favor de un grupo determinado de ciudadanos, en lugar de un solo ciudadano, como es el caso en el derecho, aun cuando no sea posible establecer la proporción entre el tributo y la ventaja obtenida por cada ciudadano. Los impuestos y contribuciones especiales están en una posición intermedia entre los impuestos y los derechos".(171)

A lo anterior, también Margain Manatou, da una diferencia entre las citadas figuras tributarias y dice que son: " a).-Las tres deben establecerse en una ley formalmente legislativa; y b).-Las tres se establecen con el carácter de --

(169) AGUIRRE PANGBURN, RUBEN OCTAVIO.-LOS TRIBUTOS ESPECIALES EN LA DOCTRINA Y EN LA LEGISLACION MEXICANA.- TESIS, MEXICO. 1966. pp.242,248. Cit. por. DE LA GARZA, FCO. Ob. - Cit. pág. 373 y 374.

(170) DE LA GARZA, SERGIO. FCO. Ob. cit. pág. 378.

(171) PUGLIESE, M.-INSTITUCIONES. pág. 13. Cit. por. DE LA GARZA, FCO. Ob. cit. pág. - 341.

obligatorias. Las principales diferencias entre las tres figuras, son:

a).-El impuesto se establece para satisfacer servicios públicos generales, - indivisibles y, cuando el interés público lo reclame, para satisfacer servicios públicos generales divisibles y servicios públicos particulares; la - tasa o derecho se exige en la prestación de servicios públicos particulares, y la contribución especial, se exige en la prestación de servicios públicos generales divisibles. b).-El impuesto se paga sin recibir servicio o beneficio directo e inmediato; la tasa o derecho se paga a cambio de un servicio, y la contribución especial, se paga por un beneficio obtenido. c).- El Impuesto debe contener, como cantidad a pagar, una tasa, cuota o tarifa progresiva o regresiva; la tasa o derecho tiene como cantidad a pagar, una cuota fija que excepcionalmente es proporcional y, la contribución especial, es - proporcional y excepcionalmente es de cuota fija".(172)

Ahora bien, a continuación se expondrá el fenómeno económico de las aportaciones de seguridad social, lo anterior a efecto de comparar, si la naturaleza jurídica de estas aportaciones de seguridad social y su repercusión en el producto interno bruto y por supuesto, en la economía del país, le dan - la naturaleza de una figura tributaria como sería el fenómeno de la transferencia de la carga impositiva.

De las anteriores definiciones en cuanto a la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social; de acuerdo a nuestra legislación, el Código Fiscal de la Federación las define como contribuciones de aportación de seguridad social, y establece los supuestos en que se da esta figura tributaria.

(172) MARGAIN MANATOU, EMILIO. Ob. cit. págs. 136 y 137.

Independientemente de que la legislación acudiera al auxilio de éstas aportaciones para efectos de su cobro mediante el procedimiento económico-coactivo, y que la legislación dé carácter de fiscal a sus créditos; es claro que al establecerse en ley como una obligación para determinados sujetos obligados a su pago, significa un gravamen y un tributo que se debe pagar conforme lo establece la ley fiscal correspondiente; y representa; cualquiera que sea su denominación, un sacrificio para el pagador. Por lo anterior, su influencia en la estabilidad económica tiene repercusiones similares a los impuestos. Retchkman K. señala como efectos de las aportaciones de seguridad social; "es tan obvia la presencia de la seguridad social en la distribución del ingreso, que todos los tratadistas al hacer referencia a la misma la consideran como una redistribución tanto por el aumento absoluto de las transferencias-monetarias y exhaustivas-, como por el incremento en la provisión de servicios públicos; ha mejorado también la redistribución vertical-en la medida en que los servicios se financian de los ingresos generales gubernamentales-, y ha introducido la redistribución horizontal, es decir, la transferencia de ingresos entre el mismo grupo o clase. Las posibilidades que tiene la economía pública de promover el desarrollo económico se ven ampliadas por la seguridad social, al hacer que sus transferencias afecten las ofertas de mano de obra y de ahorros, en una medida muy similar al peso que sobre las mismas posee la tributación general; al influir en ciertos países-los subdesarrollados-en la localización de las decisiones de inversión y en la composición de la misma, y también afectar la selección de técnicas de producción más que ningún otro impuesto-, por la proyección de las contribuciones que se pagan y que están en relación con el número

de empleados o con la lista de raya".(173).

Así también se habla del problema que genera el pago de las contribuciones de seguridad social en el caso de la mano de obra y las lista de raya de los salarios de los trabajadores, del traslado e incidencia del gravamen, representa también el reflejo económico en parte de la economía del país, así como el deterioro de la calidad sustituida por la cantidad, es sinónimo de incapacidad económica para atender a una población densa, y en sí es también un control político del Estado. Ahora bien, en cuanto a la translación e incidencia, -- Retchkiman cita que: "La tributación a las nóminas en los países subdesarrollados se justifica porque si se financian los beneficios de los ingresos generales gubernamentales, dada la regresividad del sistema impositivo, la carga va a dar a individuos en peores condiciones económicas que los participantes en los programas del seguro social; se ha considerado también que los gravámenes especiales de la seguridad social son clara y totalmente trasladados al consumidor, sobre el que inciden específicamente. Lo anterior es expresado por André Van Buggenhout".(174)

Así encontramos que las aportaciones de seguridad social influyen en el aspecto económico de un país ya que:

- 1.- Constituye como base principal la distribución de ingresos.
- 2.- Son gravámenes en base a la nómina de los salarios de las listas de raya.

(173) RETCHKIMAN, K.B. -- TEORIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. -- T. II. EDIT. UNAM. MÉXICO. - 1987. 1er. edic. pág. 225.

(174) VAN BUGGENHOUT, ANDRÉ, La Place des Finances de la Sécurité Social dans L'Economie. 1969. Cit por. RETCHKIMAN, K.B. Ob. cit. pág. 283.

- 3.- La Carga puede ser trasladada, ya sea al trabajador (nóminas), o bien al consumidor (incremento en bienes y servicios).
- 4.- Es una contribución regresiva, compulsiva, reduce el ingreso.
- 5.- Otorga recursos a los poderes públicos, otorga poder y control al Estado. - (Políticas populistas).
- 6.- Se fomentan los monopolios de las Empresas Transnacionales del mercado - de medicamentos, tecnología, etc.
- 7.- Se genera el ciclo de oferta y demanda de mano de obra en base a los incrementos salariales, en base a estos incrementos a las aportaciones de - seguridad social, se perjudica sobre todo al personal de más escasos recursos. Además disminuye el ingreso real de los empleados.
- 8.- Incide sobre el ciclo económico del país.
- 9.- Existe una mezcla de distribución de ingresos y egresos por dos partes; - que son el Estado, cuando utiliza ingresos del fondo común recaudado. Por otro lado la utilización del fondo de reserva de las aportaciones de seguridad social, que nada tienen que ver con el objetivo y finalidad de la seguridad social, desde el punto de vista del grupo o gremio que protege, - ya que lo anterior deteriora la calidad del servicio por desvío de recursos económicos.
- 10.- Para el contribuyente representa una contribución buena, psicológicamente existe una ilusión tributaria ya que es un gravamen en base a las nóminas, el cobro es directo al costo de la mano de obra, esta situación se da en el trabajador y depende de la oferta y demanda del empleo. Situación que no se en el patrón quien formalmente debe retener al trabajador la parte

que le corresponde y sumar a la propia para efectuar el pago correspondiente; se dan casos frecuentes de evasión fiscal, encubrimiento de trabajadores, etc.,. Actualmente los incrementos de las aportaciones de seguridad social a los trabajadores y patronos se han constituido en verdaderos gravámenes que inciden en ciclos económicos y representan verdaderas cargas sobre todo en la pequeña y mediana empresa.

Las Aportaciones de seguridad social tienden a la afectación de la riqueza y sus efectos económicos subsiguientes.

R E S U M E N .

La Naturaleza jurídica de las Aportaciones de Seguridad Social desde el punto de vista jurídico son Contribuciones Parafiscales. No son las contribuciones que señala el artículo 31-fracción IV de la Constitución, no forman parte del gasto público, las cuotas obrero patronales o contribuciones de seguridad social (En el caso de estudio), su producto se destina a financiar los gastos del grupo sobre el que recae. Sin embargo, su objeto y efectos económicos, políticos y sociales son los mismos del impuesto. Inciden dentro del ciclo económico del país y representan o reflejan la distribución de la riqueza en un porcentaje significativo, ya que incluso afecta la oferta y demanda de mano de obra; en el aspecto legal, constituye una figura jurídica y tiene aspectos iguales a los de un impuesto. Cualquiera que sea la denominación o naturaleza jurídica que se le de, es sin lugar a duda un gravamen obligatorio, e identificable de sus sujetos gravados, el patrón-el trabajador y en parte mínima el Estado, utilizando ingresos

del presupuesto. De ahí que se generen fenómenos de translación de la carga, ya sea a la mano de obra, a los productos, o aumento en los impuestos, etc., Es un gravamen a la nómina de los salarios, el cobro es directo al costo de la mano de obra. Resumiendo diremos que las Cuotas Obrero Patronales contemplan las siguientes características:

1.-Las Aportaciones de Seguridad Social son Contribuciones-Parafiscales, tomando en cuenta su destino y fin. No son destinadas a contribuir al gasto público. Su destino es financiar los gastos de un determinado gremio. Es obligación Constitucional fomentar y organizar las Instituciones dedicadas a la seguridad social. Artículo 123-XXIX. No es una obligación de todos los mexicanos, sólo de los patrones-trabajadores y estados, cuando se den los supuestos de ley.

2.-Las Cuotas Obrero Patronales, son créditos fiscales, el IMSS, es un organismo descentralizado del poder público federal, se le da la característica de órgano fiscal autónomo para cobrar sus créditos, y de esta forma facilitar la recaudación y obtener los resultados de su objetivo.

3.-Las Aportaciones de Seguridad Social, son contribuciones contempladas como tales en el Artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación. Las Contribuciones de Seguridad Social, - las Cuotas Obrero Patronales- se contemplan en su legislación, la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, tiene como legislación supletoria al Código Fiscal de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables.

4.-Las Aportaciones de Seguridad Social son gravámenes, y por consecuencia, juegan los efectos de la translación e incidencia de los impuestos, repercuten en la economía del país, además representan un papel importante en la sociedad y en el ámbito político.

5.- Las Cuotas de Seguridad Social tiene efectos económicos y participan en la distribución de la riqueza.

3.1. LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Los antecedentes del Seguro Social en México ya fueron expuestos por lo que trataremos únicamente lo relacionado con la Ley del Seguro Social.

El 10 de julio de 1941, la Comisión Técnica Redactora quedó legalmente integrada; en 1942, ya se disponía de grandes ideas técnicas y actuariales, ya que participaron en su elaboración, nacionales que habían intervenido en los proyectos de 1938, así como ex jefes de las Cajas de Seguridad de los Países Bajos (Steim, Carlos Tixier y Emilio Schoenbaum), y como presidente de la comisión al Lic. García Tellez. El 10 de diciembre de 1942, se firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social para ser enviada al Congreso de la Unión. Y, en sesión del 23 de diciembre de ese mismo año la Cámara de Senadores dió también su aprobación, siendo enviada a la Secretaría de Gobernación y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

La Ley de 1943, en su exposición de motivos cita que: "En el desempeño de sus labores, el obrero se halla constantemente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa, y cuando tales amenazas se realizan causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrearán la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura, que si bien a todo ser humano amenazan, es entre los trabajadores donde mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto que para el hombre que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que realice su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición.

Si es cierto que no existe una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, si existe, en cambio, un medio de proteger al salario que coloca a la economía familiar al cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Este medio es el Seguro Social, que al proteger al jornal aminora las penalidades en los casos de incapacidad, vejez u orfandad, y auxilia a la obrera y a la esposa del trabajador en el noble trance de la maternidad, cumpliendo así con una elevada misión que ningún país debe excluir de su legislación".

Los motivos que se dieron para la iniciativa al proyecto a la reforma de la Ley del Seguro Social de 1973, dicen: "Esta iniciativa toma en consideración los distintos estudios técnicos que se han hecho para definir las necesidades y posibilidades de mejoramiento y expansión del sistema. Tiene por principales objetivos mejorar las prestaciones existentes e introducir otras; crear un nuevo campo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumentar el número de asegurados; abrir las posibilidades para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio; establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados; precisar diversos puntos controvertibles de la Ley vigente; reordenar preceptos dispersos que se refieren a una misma materia y simplificar, para hacer expeditos, diversos procedimientos..." Así, quedó abrogada la Ley del Seguro Social promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1943, y entra en vigor la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, y entró en vigor en la República el 10 de abril del mismo año. Ley que a la fecha se encuentra vigente.

La Ley del Seguro Social vigente de 1973, a la fecha ha tenido diversas reformas en sus artículos, éstas se han debido sobre todo a los aspectos fiscales, sociales y económicos del país.

En la Ley del Seguro Social se comprenden 2 regímenes: Artículo 6o. LSS.

1. El Régimen Obligatorio y,
11. El Régimen Voluntario".

Es partiendo de éstos dos regímenes, que se establecen los tipos de seguros que se cubren por la Ley del Seguro Social, y son:

- 1.- Riesgo de Trabajo;
- 11.- Enfermedades y Maternidad;
- 111.- Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y muerte; y
- 1V.- Guarderías para hijos de aseguradas;
- V.- Retiro". (Artículo 11 de la Ley del Seguro Social) *

También se establecen los seguros facultativos y adicionales. Los primeros se convienen en forma individual o colectiva y proporcionan prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad. Así mismo, se señala que en los seguros adicionales, éstos son opcionales de acuerdo a los contratos o contratos colectivos de trabajo que fueron superiores a los establecidos por el régimen voluntario. (Arts. 224 a 230 LSS).

En torno a los seguros de protección que se dan en prestaciones en dinero y en especie, en las formas que la ley estableció sus normativas iniciando por el Régimen Obligatorio, en cada régimen cita a los seguros que protege, da las bases, generalidades, las prestaciones en especie; en dinero; incrementos; del régimen - financiero, etc., organiza mediante; Títulos, Capítulos y Secciones.

*Consultar el índice de la Ley-SAR- véase pág.93.

En el Título Primero.-denominado Disposiciones Generales.(Arts.1o. al 10). Establece las finalidades y objetivos de la seguridad social que está a cargo del organismo descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, que es una Institución con personalidad y patrimonio propios.La Seguridad Social como obligación se establece como un servicio público y de carácter nacional,comprende el Régimen Obligatorio y Voluntario,y las prestaciones en dinero o especie que cada régimen contemple;así mismo establece el precepto de la solidaridad social y expansión del seguro social a toda la población.

Título Segundo.-Del régimen obligatorio del Seguro Social.- Capítulo 1. Generalidades- Artículos 11 al 31.

Establece la implantación del régimen obligatorio en toda la República, - quiénes son los sujetos obligados,señala también la cobertura de las prestaciones en los trabajadores de campo (quiénes no cuentan con una cobertura completa),situación similar de ejidatarios,comuneros y pequeños propietarios. Los seguros que comprende el régimen obligatorio que ya citamos,(Art.11.LSS). En el caso de los trabajadores citados (económicamente más pobres) se fijan - límites y procedimientos (Arts. 16 a 18.LSS).Como ya se citó,la cuota obrero patronal se financia en base al estudio actuarial de la proporción que corresponde a cada uno de los contribuyentes aportar en base a tablas y cálculos específicos,y ésto, toma como base de la determinación,la nómina de los salarios de los trabajadores,razón por la que la Ley del Seguro Social requiera - como una obligación del patrón el registrar e inscribir a sus trabajadores, - además de comunicar altas y bajas de los mismos, llevar registros,nóminas, - listas de raya,etc., establece obligaciones de ingresar las aportaciones al -

Instituto Mexicano del Seguro Social en los términos y plazos que la Ley y sus Reglamentos prevean, así como la inspección y visita de auditoría a patrones - para efecto de verificar el cumplimiento de sus obligaciones; por otra parte, - en 1984, se reformó el artículo 19* en la fracción V, y V bis, se relaciona al problema de la construcción ya que el determinar el o los trabajadores a quienes debía de aplicarse el salario por construcción generó diversas inconformidades, que mediante esta reforma se ha disminuido. También contempla como patrones a las sociedades cooperativas de producción, las administraciones obreras o mixtas (pero tienen un trato diferente en cuanto a la aportación). Establece términos en cuanto a los casos de contratos colectivos en las situaciones en que éstos otorguen inferiores prestaciones o bien señalen adiciones que la incrementen, se realizan estudios técnicos-jurídicos y actuariales para fijar las bases de aportación. El presente resumen, contempla los aspectos más importantes de los artículos 16 a 31. Sin embargo, se dejó al último el artículo 25 (reforma publicada en el D.O.F. el 4 de enero de 1989), ya que establece una base importante en la determinación de la cuota obrero patronal. Para reconocer semanas cotizadas y otorgamiento de prestaciones cita que: "se obtendrán dividiendo entre siete los días de cotización acumulados, hecha esta división, si existiera un sobrante de días mayor a tres, éste se considerará como otra semana completa, no tomándose en cuenta el exceso si el número de días fuera de tres o menor".

Esta base de cotización es de vital importancia en el cálculo de prestaciones - en dinero o especie que los seguros preveen, así como el determinar el monto a pagar en la aportación de los sujetos obligados.

*Cfr. Reforma 20-julio-1993.LSS.Art.19-fracc.111.El patrón determina la C.O.P. a pagar.y Art.19-A.- Obligación del patrón que tiene 300 trabajadores o más, a dictaminar estados financieros.

Capítulo 11- De las bases de Cotización y de las Cuotas.-Arts.32 al 47.LSS. los preceptos legales que establecen las disposiciones contenidas en los citados artículos se resumen en:

Señalan determinaciones,porcentajes,métodos,plazos y formas de cotización en que se integra la cuota obrero patronal en el régimen obligatorio;y tomando como punto de referencia al salario mínimo de las nóminas;fija un límite superior (25 veces el salario mínimo vigente en la zona),y un límite inferior (salario mínimo), para establecer la inscripción del asegurado así como determinar la aportación,señala formas de cálculo para pago;por semana, quincena o mes se divide la remuneración correspondiente entre los períodos citados (7,15,30,días respectivamente).Así mismo, comprende excepciones en que el patrón no paga o lo hace parcialmente,realiza ajustes a las nóminas. (caso de incapacidades o ausencias por períodos cortos o largos),cita casos de modificación de salarios,baja de trabajadores no efectuadas oportunamente (solicitud de devolución del importe pagado previa comprobación). Los plazos para el pago de las cuotas obrero patronales y el entero provisional (bimestral y mensual).Convenios que celebre con los patrones y las representaciones obreras (Cuota Bipartita).Así mismo,se establece el pago de recargos por el pago no oportuno en los plazos fijados por la ley.

Este capítulo comprende disposiciones muy importantes y prácticas en materia administrativa y fiscal que trataremos en capítulos subsecuentes, por lo que se expone sin detalles,no sin antes remarcar la importancia que tiene en cuanto a su correcta aplicación y comprensión,ya que en sí encierra problemas del siguiente orden:

1.-La integración del salario por pagos en efectivo por cuotas diarias, gratificaciones, percepciones, alimentación (incremento salario 8.33 % por cada alimento); habitación (25% inc. sal.) si se dan ambas prestaciones se incrementa a un 50%. Existe un deducible en impuestos a favor del patrón (I.S.R. Personas Físicas o Morales). incremento salario integral y afecta porcentaje de cotización.

2.-En el caso de trabajadores que estén en ejercicio laboral, pero se ausenten por períodos menores de 15 días, se cotizará y pagará sólo por el seguro de enfermedades y maternidad. En ausencias mayores de 15 días el patrón se libera del pago total. Este artículo 38 de la Ley del Seguro Social, debe relacionarse con lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.

3.-En las modificaciones de salario es obligación de los patrones el informar en los términos y plazos que cita la ley. Aquí se establece un conflicto práctico de orden administrativo que da lugar a abstenciones (tanto del Instituto como del patrón) que generan pagos por diferencias que son determinadas mediante confronta y glosa de lo que pagó el patrón y lo que debió de pagar, este proceso se da con atrasos incluso hasta de 4 años, lo cual se cobra con los recargos contados a partir del bimestre correspondiente, que en la mayoría de los casos supera la suerte principal. También se dan casos de incapacidades que no se deducen oportunamente y se solicitan devoluciones con tiempos prolongados.

En sí, las disposiciones de los artículos 32 a 41. LSS., han dado lugar a problemáticas, más de orden administrativo y control de la Institución, así como la falta de control y desconocimiento de algunos patrones o profesio--

nistas en la materia, de las obligaciones que han desenvocado en contrariedad para el patrón e incluso inconformidad. El manejo de este capítulo, es la base para evitar problemas fiscales con las autoridades del Instituto. En este capítulo tenemos dos artículos que han creado confusión en la integración de la cuota obrero patronal. Los artículos 32 y 36 de la Ley de la Materia, ya que el primero alude a las prestaciones que integran el salario base de cotización y el segundo se refiere a la determinación de dicho salario cuando el ingreso del trabajador se constituye con elementos fijos, elementos variables y elementos mixtos. (El salario base de cotización está integrado por prestaciones, en dinero o en especie, que el patrón otorga al trabajador). Este capítulo también contempla dos artículos de efectos económicos muy específicos, e impulsores a evadir el fisco. El artículo 42 de la Ley menciona que: "Corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo". Como se contempla, este artículo desestimula la contratación de mano de obra, ya que la aportación se fija en base a los salarios de la nómina; y crea la figura de translación del impuesto ya que el patrón si puede lo incidirá al consumidor de bienes y servicios; o bien disminuirá la fuente de trabajo. Por su parte, el artículo 44 de la LSS, da al patrón el carácter de retenedor de las cuotas que descuenta a sus trabajadores. Es un hecho común la evasión fiscal que se da en las inconformidades, y sólo en los casos en que el patrón niega la relación laboral, pero retiene a sus trabajadores la cuota y no la ingresa al Instituto, argumentando de que su recurso o juicio se encuentra sub-judice. En este precepto legal, debería de reformarse de tal forma que el

*Cfr. Art. 44. Reforma LSS. N.O.F. del 20-julio-1993. Facultad del patrón de determinar y enterar la C.O.P.

patrón no se quedase con el dinero que retiene a su trabajador, ya que, independientemente de que exista la inconformidad no por ese hecho se interrumpe la obligación del servicio del Seguro Social. Y en cambio se configura una retención ilegal del patrón. Importantes son también los artículos 45 y 46 que se relacionan con el proceso de cobro y aplicación del procedimiento económico-coactivo en caso de su incumplimiento. Por lo que se refiere al artículo 45, en el entero provisional es necesario reformarlo en el sentido de adicionar un párrafo que establezca forma y métodos para fundamentar y motivar el cobro del entero provisional, y evitar la renuencia del patrón a su pago (no contempla número de trabajadores, no permite deducción, etc.). Cabe indicar que la reforma del artículo citado, se debió a la necesidad del IMSS de hacerse de recursos financieros oportunos y no esperarse hasta el cobro de la Emisión Bimestral Anticipada que es bimestral, situación que no se vió del todo cómoda para algunos patrones.

Capítulo 111.-Del Seguro de Riesgo de Trabajo.-Comprende 6 Secciones y van de los artículos 48 al 91.-Sección 1.-Generalidades; Artículos 48 al 62.-Sección Segunda.-De las Prestaciones en Especie.-Arts. 63 al 64; Sección Tercera.-De las Prestaciones en Dinero-Arts. 65 al 76. Sección Cuarta.-Del Incremento Periódico de las Prestaciones-Arts. 75 al 76. Sección Quinta.-Del Régimen Financiero. Artículos 77 al 86. Sección Sexta.-De las prevenciones de riesgo de Trabajo.--- Arts. 88 al 91.

En forma breve resumiremos el contenido de los artículos citados, y sobre todo en la importancia del Riesgo de Trabajo y sus implicaciones de orden económico y social.

En este capítulo se especifica el concepto jurídico de lo que debe entenderse por Accidente, Trabajo y Enfermedad de Trabajo; importante definición ya que de ésta, dependerá el tipo de prestación que la ley otorgue en especie o dinero. Establece en que casos no se considera riesgo de trabajo, señala el procedimiento para el caso de inconformidad, cita las responsabilidades consecuentes por parte del patrón que no inscribió a su trabajador y se encuentre en el supuesto de la Ley, el pago del capital constitutivo, así como la exoneración del patrón si cumple con sus obligaciones. Las consecuencias que producen los riesgos de trabajo en el tipo de incapacidad y por consecuencia el tipo de prestaciones, señala éstas, en especie o dinero de acuerdo a lo establecido en Ley. Es importante en el aspecto financiero del Instituto el establecer un sistema más riguroso en el aspecto citado, ya que el incremento y tasas financiadas por este concepto va en aumento, la falta de medidas de seguridad han dado origen a un gran número de pensiones por incapacidad permanente parcial y total. El Instituto determina 5 clases de grado de riesgo, que van del grado inferior al medio, grado medio y superior al medio, se establece una tabla que señala una agrupación de clasificación de las empresas de acuerdo a su actividad. Al inscribirse por primera vez en el Instituto se les colocará en el grado medio de la clase que le corresponda de acuerdo con la actividad. De acuerdo a esta clasificación se establece el porcentaje que se deberá pagar como prima, y éste porcentaje es importante ya que afecta a todos los porcentajes de la Cuota Obrero Patronal. Ahora bien, si una empresa inicia con el grado medio y su índice de frecuencia y de gravedad en los riesgos de trabajo se incrementa, llega al grado Superior y por consecuencia se eleva en todos los ramos el pago de la cuota. Quizás si el Instituto aplicara el último párrafo del

artículo 83 de la Ley, la revisión de las clases y grados de riesgo en las empresas, se reduciría el índice que afecta tanto al Instituto en el aspecto financiero, ya que éste seguro, que implica un riesgo incierto, el porcentaje que se da en determinadas actividades sí puede presumirse y por consiguiente evitar en la medida necesaria su incremento, ya que lo anterior da dos vertices para ambos. (Patrón-Trabajador-Estado). El patrón y el Trabajador ven aumentando su índice de aportación en el caso de riesgo de trabajo ya que el porcentaje del grado de riesgo incrementa la aportación en todos los ramos; así mismo el Instituto tiene que hacer uso de sus reservas y el trabajador incapacitado representa una fuerza improductiva para el país, en el caso de la incapacidad permanente total. Y para remediar lo anterior es necesario la frecuencia de investigar y corregir las causas que incrementan los accidentes de trabajo en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *

Capítulo IV.-Del Seguro de Enfermedades y Maternidad.-Tiene seis secciones y comprende de los artículos 92 al 120.-Sección primera.-Generalidades. Arts. 92 al 98.-Sección Segunda.-De las prestaciones en especie. Arts.99 al 103.-Sección Tercera.-De las prestaciones en dinero.-Arts.104 al 112.-Sección Cuarta.-Del Régimen Financiero. Arts. 113 al 117.-Sección Quinta.-De la conservación de Derechos. Art.118.-Sección Sexta.-De la medicina preventiva. Arts. 119 y 120.

en forma breve se resumen; señala: que sujetos se amparan en el ramo de enfermedad y maternidad; Establece condiciones que se deben dar para su otorgamiento como es el caso de las semanas cotizadas. Los sistemas de pres-
*Cfr. Art.83.LSS.Reforma del 20-julio-1993.Los cambios de la actividad empresarial de clase se harán a través del Ejecutivo Federal.

taciones en dinero o en especie, prórroga de tratamiento después de 52 semanas, derecho a subsidios en dinero, plazos de incapacidad para su continuación y, - en su caso, la determinación del dictamen para la pensión correspondiente. En 1989, surgieron reformas importantes de orden social y político que suman a los sujetos que cubren este seguro; y son: al pensionado por: incapacidad permanente; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada; y viudez, orfandad o ascendencia, a la esposa o esposo del pensionado; a su padre y madre e hijos menores de 16 años. En el caso del asegurado se incorporó a éste seguro al esposo o esposa - que antes no se contemplaban. Así contempla la facultad del IMSS para elaborar el cuadro básico de medicamentos. En el aspecto financiero se señala el porcentaje por la parte obrera y patronal a cubrir el seguro en: 3.125% y 8.750% sobre el salario base de cotización, respectivamente. Y al Estado el 7.143% del - total de las cuotas obrero patronales, aportación mensuales iguales. En el caso de las sociedades cooperativas de producción, las administraciones obreras o - mixtas, las sociedades locales, grupos solidarios o uniones de crédito cubren - el 50% y el otro 50% de las primas totales. El Estado cita los casos y formas para conservar los derechos del seguro y, programas de medicina preventiva en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Capítulo V.- De los Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y - Muerte.- Cuenta con 12 secciones y artículos del 121 al 183. Sección Primera.- - Generalidades. Arts. 121 al 127.- Sección Segunda.- Del Seguro de Invalidez.- Arts. 128 al 136; Sección Tercera.- Del Seguro de Vejez. Arts.-137 al 142; Sección - Cuarta.- Del Seguro de Cesantía en Edad Avanzada. Arts. 143 al 148. Sección - Quinta.- Del Seguro por Muerte. Artículos 149 al 159. LSS.- Sección -

Sexta.-De la ayuda para Gastos de Matrimonio.Arts. 160 al 161.-Sección Séptima De las asignaciones Familiares y ayuda asistencial.-Arts.164 al 166. Sección - Octava.-De la cuantía de las Pensiones. Arts. 167 al 171. Sección Novena.- Del incremento periódico de las Pensiones.Arts. 172 al 173.-Sección Décima.-De la compatibilidad e incompatibilidad del disfrute de las pensiones.Arts,174 al 175. Sección Décimo-primera.-Del régimen Financiero.-Arts.176 al 181.-Sección Décimo segunda.-De la Conservación y reconocimiento de derechos.-Art.182 al 183.6 .En los artículos citados se contemplan períodos,formas y tablas sujetas a porcentajes y al salario mínimo para el otorgamiento de éstos seguros.En el Seguro de Invalidez en forma breve se cita que: para gozar de éste seguro se requiere que el asegurado tenga acreditado el pago de 150 cotizaciones semanales;el estado de invalidez da derecho a pensión,temporal o definitiva;asistencia médica, asignaciones familiares,ayuda asistencial.También se citan en los casos en que la invalidez no se otorgue por causa provocada por el asegurado o por enfermedad o invalidez anterior. En el Seguro de Vejez.-se requiere que el asegurado haya cumplido 65 años de edad y reconocidas 500 cotizaciones semanales,las -- prestaciones otorgadas son por pensión;asistencia médica;asignaciones familiares;ayuda asistencial.Se genera previa solicitud.En el Seguro de Cesantía en Edad Avanzada, se otorga con el reconocimiento de un mínimo de 500 cotizaciones semanales;60 años de edad cumplidos; y que el asegurado quede privado de trabajo remunerado.Las pensiones que otorga son: Pensión y las otras del seguro de Vejez. Seguro de Muerte.- Es necesario tener reconocidas 150 cotizaciones o bien que se encuentre disfrutando de una pensión de invalidez,vejez o cesantía en edad avanzada. Se otorgan las siguientes prestaciones.- Pensión de

Viudez; de orfandad, de ascendencia; ayuda asistencial a la pensión por viudez, asistencia médica. Establece quienes tienen derecho a la pensión de viudez, orfandad, etc., así como las condiciones de éstas, y el caso de pérdida de las mismas. De la ayuda para gastos de matrimonio, se requiere acreditar un mínimo de 150 cotizaciones semanales en el ramo de invalidez, vejez, cesantía y muerte, en la fecha de celebración del matrimonio; señala período de conservación y prescripción del derecho a la ayuda. De las Asignaciones Familiares y Ayuda Asistencial. - Es una ayuda por concepto de carga familiar, establece porcentajes a otorgar a los beneficiarios del asegurado pensionado por invalidez, vejez, o cesantía en edad avanzada, y cita reglas a que se sujeta la asignación y el cese de la misma. - De la cuantía de las pensiones. - Se establecen cálculos actuariales de acuerdo al tipo de pensión; además se encuentran sujetas a modificación de los salarios mínimos vigentes, incrementándose con el mismo aumento porcentual vigente en la zona. Es importante en este capítulo tomar en cuenta los cálculos actuariales y estudios técnicos en base a las reservas Institucionales, como ya se citó, el estado financiero del Instituto - tiende a reflejarse en las pensiones tan raquíticas que se dan por los conceptos de pensiones en especie o en dinero a los asegurados. Y los índices reflejan un gasto enorme de este renglón, pese a la deficiente asignación. Los cálculos y porcentajes, así como las condiciones para tener derecho al seguro por los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, contienen un estudio técnico y jurídico bien definido por la ley, sólo en cuanto al estudio actuarial está acorde con la economía del Instituto, no así a la situación económica del país, por lo que urge una retabulación y nuevo estudio técnico -

y actuarial para su incremento más ajustado a la realidad, y de acuerdo a una búsqueda más digna para los pensionados que contribuyeron con sus cotizaciones a formar un fondo de reserva para estas situaciones.

En cuanto al régimen financiero; se establece un 5.500 y 2.00% de aportación - en este seguro para los patrones y trabajadores respectivamente, y es sobre el salario de cotización. En cuanto a el Estado la aportación es de 7.143% del total de las cuotas patronales. Por lo que se refiere a las sociedades cooperativas de producción y administraciones obreras o mixtas es el 50% de las primas totales y el 50% restante por el Estado.

En cuanto a la conservación y reconocimiento de derechos señala los plazos y formas en que se pierden o bien se conservan o renovan.

Capítulo V BIS -Del Seguro de Retiro.- Artículos 183-A al 183-S.-Establece la manera de enterar y la obligación de los patrones de cubrir las cuotas correspondientes por concepto del SAR.

Capítulo VI.- Del Seguro de Guarderías de hijos de aseguradas.- Artículos 184- al 193.- Sólo comprende a mujeres que se encuentren laborando, señala los medios y sistemas del seguro, así como el tiempo del servicio. (desde la edad de cuarenta y tres días hasta cuatro años); Este seguro lo cubre íntegramente el patrón, aún y cuando no tenga trabajadoras a su servicio, el monto es el 1% sobre el salario base de cotización.

Capítulo VII.- De la continuación Voluntaria en el régimen obligatorio.- Artículos 194 al 197.

Establece el plazo que tiene el asegurado para continuar con el régimen voluntario (52 cotizaciones), y la opción de elegir el seguro de enfermedades y -

Art.177 LSS.Reforma del 20 julio 1993.Gradualmente se incrementará la aportación por los seguros de I.V.C.M. para 1994- 5.570%;2.025%. En 1995. 5.810% y 2.075%; y en 1996% 5.950 % y 2.125% para el patrón y el trabajador respectivamente.

maternidad o bien el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o ambos, la cuota obrero-patronal se paga íntegramente, el pago es bimestral o anual y se pierde el derecho con dejar de pagar tres bimestres, o declaración expresa, ya que este seguro es a petición del asegurado.

Capítulo VIII.-De la incorporación voluntaria al régimen obligatorio. Consta de seis secciones y Artículos del 198 al 223.

Podría decirse que esta sección abarca a los grupos marginados ya que las prestaciones no se contemplan al igual que las otorgadas en el régimen obligatorio (en el caso de los obreros, trabajadores y agrupaciones sindicales); en el caso son los ejidatarios, personas de campo, trabajadores independientes, domésticas, comuneros y pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riesgo. Y demás obligados que señala el artículo 13, sin embargo, a pesar de que se encuentran comprendidos en el régimen obligatorio, en estas secciones del capítulo citado, no proporciona las mismas prestaciones. La incorporación al régimen obligatorio se llevará a cabo conforme a los periodos que fije el Instituto. En el caso del personal doméstico, es por solicitud del patrón, se paga por bimestre anticipado, y la baja del trabajador también la realiza el patrón. En el caso de los trabajadores independientes es en forma individual, comprende las prestaciones del régimen obligatorio, el asegurado pagará íntegramente las cuotas obrero-patronales en los plazos que determine el IMSS. Cuando se deje de cubrir sus bimestres consecutivos se suspenderá el otorgamiento de las prestaciones, también se establece la obligación de las Instituciones o dependencias con las que se tenga relación comercial de los trabajadores independientes o profesionistas para la obligación a retener la cuota obrero-patronal. En realidad esta dispo--

sición no está del todo elaborada para la práctica toda vez que dentro de este cuadro, se encuentran trabajadores independientes que apenas alcanzan un salario decoroso, u otros profesionistas que ya tienen un seguro privado o público. En cuanto a las modalidades y condiciones a que están sujetos los ejidatarios, el pago es bimestral y el seguro de enfermedad y maternidad sólo comprende el de especie, en los seguros de vejez, viudez, orfandad y ascendientes en caso de muerte del asegurado, se otorgan conforme al capítulo correspondiente en la ley. No comprende el seguro de invalidez, cesantía en edad avanzada, además la ley está desactualizada en cuanto a la cantidad que cita, se paga por concepto de gastos de funeral. Y en el caso de riesgo de trabajo sólo da lugar a la atención médica. El pago es por bimestre o ciclo agrícola. En el caso de los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riesgo o equivalente, pagan la cuota-obrero patronal íntegramente y cotizan en el grupo de salario superior al de su empleado que tenga salario más alto.

Por lo que se refiere a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio de los patrones personas físicas, ésta es a solicitud tanto de su incorporación - como baja; los servicios se suspenden por no pagar dos bimestres consecutivos, el pago es bimestral y cotizará en el grupo superior de salario que corresponda a su trabajador.

Título Tercero.-Del Régimen Voluntario del Seguro Social.-Capítulo Único.-De los seguros facultativos y adicionales.-Artículos 224 al 231.-Estos seguros son a solicitud, se proporcionan prestaciones en especie en los ramos de enfermedades y maternidad; se otorgan a familiares de asegurados que no protege la Ley del Seguro Social, o también por personas no comprendidas en los artículos 12 y 13. Se establecen condiciones y modalidades, así como fechas de inicio, y -

Art. 218bis. Reforma del 20 de julio 1993. La incorporación voluntaria al régimen obligatorio - termina por: I. Declaración expresa y II. Dejar de pagar las cuotas durante tres bimestres consecutivos.

término para su inscripción y forma de pago. Los seguros adicionales serán -
convenidos con el propio Instituto. Las recaudaciones obtenidas por estos con-
ceptos se llevan en un fondo por separado independiente al seguro obligatorio.
Título Cuarto.- Capítulo Único.- De los servicios sociales.- Arts. 232 al 239.-
Contemplan los servicios sociales de beneficio colectivo, y de solidaridad so-
cial. En sí, se refiere a la cooperación que existe entre la Secretaría de -
Salubridad y Asistencia Pública, en cuanto a programas de prevención de la sa-
lud, medicina preventiva y, programas nacionales que obedecen a políticas po-
pulistás y sociales del Estado. Se financian con los seguros de invalidez, vejez
o cesantía en edad avanzada; y muerte. Las reservas institucionales; de ahí que
aún y cuando la Ley establece que se utilizará la reserva siempre y cuando -
no se perjudique el eficaz otorgamiento de las prestaciones que tienen derecho
los trabajadores y demás beneficiarios del Seguro Social; como se observa en -
la práctica, las pensiones son muy bajas, no se puede hablar de eficacia, sin -
embargo, los servicios sociales sí crean una carga financiera que en todo caso,
debe ser costeadá por todos, y no desequilibrar las finanzas del Seguro Social,
que tiene bien limitado su objetivo, es el Estado quién debe determinar las -
formas de cumplir con los servicios sociales, no desfalcando una estructura -
cuyo financiamiento se encuentra bien organizada. Y en todo caso, proporcionar
más presupuesto a la salud y servicios de solidaridad social, y así generar un
verdadero equilibrio de la distribución de la riqueza.

Título Quinto.- Del Instituto Mexicano del Seguro Social.- Este Título comprende
6 capítulos. De los artículos 240 al 266.- Establecen la organización, estructura
de las dependencias del Instituto, así como las facultades y atribuciones de -
cada una de ellas. Los órganos superiores del Instituto son: (artículo 246). ---

"1. La Asamblea General; 11. El Consejo Técnico; 111. La Comisión de Vigilancia; y IV. La Dirección General y V. El Comité Técnico del sistema de ahorro para el retiro". El capítulo 11.-De la Asamblea General.-Arts.247 - al 251.Señala la integración de la Asamblea General (30 miembros),establece sus facultades y actividades.-Capítulo 111.-Del Consejo Técnico.- Artículos 252 al 253.-Uno de los órganos del Instituto de más intervención en el aspecto financiero;es el representante legal y el administrador del Instituto,se integra hasta por doce miembros.En éstos artículos se señala la forma de integración,tiempo en sus funciones (6 años),opción a reelección, entre las atribuciones que se dan,todas son importantes,pero en la materia de estudio estan: la atribución a decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto; establecer y suprimir Delegaciones,Subdelegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto,señalando su circunscripción territorial; discutir y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos;expedir los reglamentos;conceder,rechazar y modificar pensiones;extender el régimen obligatorio.Establecer los procedimientos para la inscripción,cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas; delegar a los Consejos Consultivos Delegacionales facultades para resolver inconformidades.

Capítulo IV.-De la Comisión de Vigilancia.-Artículos 254 al 255.-Es designada por la Asamblea General,se integra de 6 miembros representados por los sectores (obrero-patronal-Estado),sus atribuciones son de vigilancia y control del funcionamiento operativo y financiero del IMSS.

Capítulo V.-De la Dirección General.-Artículos 256 al 258.

Esta representado por el Director General, quien será nombrado por el Presidente de la República; establece atribuciones, de las cuales son importantes para el estudio que se trata: Art.257-III. Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo fiscal autónomo ante todas las autoridades con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley; así como representar legalmente al Instituto como persona moral con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranza, actos de administración y de dominio y las especiales que requieran cláusula especial conforme al Código Civil para el Distrito Federal.

El Director General podrá delegar la representación incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Fracción V. Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y egresos. El artículo 258 (A,B,C,D,E, -adiciones de la reforma de la LSS del 28 de diciembre de 1984). Letras (F,G,H, reformas 24 de febrero de 1992.SAR) Se establece el derecho de veto del Director del IMSS, sobre las resoluciones del Consejo Técnico; en el artículo 258-A.-Se menciona la forma de integración del Consejo Consultivo Delegacional, el término (6 años, con opción a reelección) En el inciso B, se citan las atribuciones del Consejo Consultivo; el Art.258-C. establece las facultades y atribuciones del Delegado. El Art.258-D. facultades del Subdelegado y 258-E. Las facultades y atribuciones de los Jefes de las Oficinas para Cobros del IMSS. El Instituto se ha descentralizado dentro de su estructura, y se observa que el Director General ha delegado a los Delegados, facultades y atribuciones necesarias para llevar a cabo sus funciones dentro de sus -

respectivas jurisdicciones. (La estructura del organigrama del Instituto se observa en el anexo No.14, pág.No.).

Capítulo V Bis.-Del Comité Técnico del sistema de ahorro para el retiro, Art.258 -F a 258-H. Señala que el Comité se integra de 9 miembros propietarios 3 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 1 por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 3 por el Instituto Mexicano del Seguro Social y dos por el Banco de México. Los demás incisos del artículo 258 se establecen obligaciones, integración y forma de sesiones del comité.

Capítulo VI.-De la Inversión de las Reservas.-Artículos 259 al 266 LSS. Contempla inversiones de las reservas, su manejo, limitaciones y condiciones de acciones, bonos, inmuebles, etc., buscando el mayor rendimiento y liquidez de acuerdo a las condiciones que la Ley establece.

Título Sexto.-De los procedimientos, de la Caducidad y Prescripción.-Tiene 3 capítulos. De los artículos 267 al 280.-Capítulo I.-Generalidades.-Arts.267 al 270. Estos artículos citan que: " el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal". Que el Instituto es un organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, cobrarlos y percibirlos, así como la preferencia de los créditos fiscales en concursos u otros procedimientos. Así mismo señala que el patrón sustituto y dictaminado como tal, es responsable del pago de las cuotas obrero patronales del patrón sustituido.

Capítulo II.-De los procedimientos.-Artículos 271 al 275.-El artículo 271, establece la facultad de las Oficinas para Cobros del IMSS, para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución con sujeción a las normas del Código Fiscal

de la Federación, y resolver los recursos previstos por dicho ordenamiento, se adicionó el tercer párrafo de este artículo que prevé que en caso de que no se realice la inversión por concepto del SAR, se actualizará y causará recargos en contra del Instituto o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los artículos 272 y 273 señalan la concesión, rechazo o modificación de pensiones y la impugnación ante el Consejo Técnico (o Consejo Consultivo Delegacional); los casos que se dan de errores en las pensiones (devolución de dinero por exceso). El artículo 274, señala la opción del asegurado de inconformarse o bien acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en caso de que consideren violados sus derechos. Por lo relacionado a los patronos agotar la instancia del recurso de inconformidad en términos del art. 274 de la LSS, y su Reglamento.

Capítulo III.-De la Caducidad y Prescripción.-Artículos 276 al 280bis.-Señala que el término para que el Instituto fije en cantidad líquida, y cobro de los créditos prescribe en el término de cinco años no sujetos a interrupción. El Art. 276 último párrafo cita que "El plazo de caducidad señalado en este artículo sólo se suspenderá cuando se interponga el recurso de inconformidad o juicio." El art. 278, hace referencia a la devolución de dinero enterado al IMSS sin justificación y que se devolverá sin intereses siempre y cuando se reclame en el término de 5 años siguientes a la fecha del ingreso. Los artículos 279 y 280 señalan los términos de prescripción (1 año, 6 meses, 2 años) para los asegurados para reclamar el pago de pensiones. El derecho al otorgamiento de una pensión es inextinguible. Art. 280 bis, el derecho del trabajador y de sus beneficiarios prescribe a los 10 años de que sean exigibles los fondos de la subcuenta del seguro de retiro. (SAR). Título Séptimo.-De las responsabilidades y sanciones Arts. 281 al 284.-Establece sanciones, responsabilidades de los funcionarios del IMSS, así como la de los patronos por retener y no enterar la Cuota Obrero Patronal se señala una multa de 3 a 350 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.

La reforma del artículo 283 de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Julio de 1993, otorga al Instituto el poder sancionador para aplicar multas por los actos u omisiones que realicen los patrones en perjuicio de los intereses de los trabajadores y del Instituto. Por otra parte, el artículo 183-G, establece que "El trabajador podrá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o al Instituto Mexicano del Seguro Social, el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los patrones".

De lo anterior, se comprende que procede de oficio o a petición de parte el practicar inspecciones domiciliarias encausadas a determinar si se cumplen las obligaciones patronales. El artículo 283, establecía que el IMSS, para aplicar una multa tenía que recurrir a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, en la práctica el IMSS, no obtuvo los resultados deseados ya que rara vez se aplicaban. Con el poder sancionador que le otorga la Ley ante la modificación del artículo 283, el IMSS, podrá aplicar y recaudar por el concepto de multas.

Por otra parte, el Título Séptimo, cita la responsabilidad por actuaciones ilícitas de los funcionarios y empleados del IMSS, que se sujetarán a lo previsto en los artículos 210 a 224 del Código Penal para el Distrito Federal y la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación. En el caso de fraude fiscal se aplicará para los patrones lo señalado en el Código Fiscal de la Federación en el capítulo respectivo y el Código Penal.

La Ley del Seguro Social, como se ha expuesto, estructura un orden que contempla una amplia extensión de prestaciones en dinero y especie, que refleja - estudios técnicos, jurídicos y actuariales que garantizan el equilibrio financiero permanente; por su campo de aplicación está proyectada a extender el régimen de seguridad social obligatorio o voluntario a una extensa población. Se basa en la nómina de los salarios de los trabajadores, y de ésta depende su - financiamiento; éste sistema es muy criticado sobre todo en los países subdesarrollados; sin embargo, cada nación tiene una raíz e ideología diferente, de momento es el mejor sistema que puede adoptar el nuestro. Sin embargo, sería - conveniente no utilizar los fondos de reserva para extender la solidaridad social, sino aplicar un impuesto especial para sufragar esta situación, o mejor dicho; problemática del Estado de fomentar la salud. Como se citó (véase págs. 75 y 76), si el Estado diera más aportaciones al sector salud, el equilibrio - de la Seguridad Social no tendría problema, ya que no necesitaría acudir a -- programas de cantidad y no calidad en cuanto a los servicios y prestaciones otorgadas (servicios médicos, pensiones, etc.). La Ley del Seguro Social de -- 1943, fue elaborada por expertos en materia de seguridad social, sus orígenes - son garantía de su obra, las reformas que se han operado son actualizaciones de tipo financiero y sociales, pero en sí encierra toda una extensión de concepciones para salvaguardar la seguridad social. La Ley vigente de 1973, conserva éstos principios, pero falta regular la situación del campesino y el ejidatario para extender igualdad de derechos.

R E S U M E N .

La primera Ley del Seguro Social en México (19-1-1943), se elaboró por expertos en materia de seguridad social; contempla estudios jurídicos, técnicos y actuariales muy completos. La Ley del Seguro Social vigente (12-3-1973) conserva la esencia de la primera, sólo se han reformado diversos artículos y los cambios se han debido a factores de tipo financiero, social y político.

La Ley del Seguro Social contempla dos regímenes; el Obligatorio y el Voluntario. De acuerdo a éstos es el tipo de seguro o riesgo a cubrir.

La Seguridad Social en México, no nace como un derecho de todo ciudadano. La Ley del Seguro Social sólo ampara al trabajador, y a otros grupos que pagan cuotas. En razón a la cuota se fijan las prestaciones, que es en base a un financiamiento tripartito, es decir, contribución obrero-patrón-estado. La Ley del Seguro Social también señala desigualdad en las prestaciones, no se dan los mismos beneficios a un obrero que a un campesino; independientemente que ambos estén inscritos en el mismo régimen obligatorio.

La Seguridad Social en México, está representada en el gremio de los trabajadores y patronos, por la Ley del Seguro Social, su mayor financiamiento lo constituyen las cuotas obrero patronales. El Estado participa con una cantidad mínima, simbólica, pero sí interfiere en políticas y normativas importantes que han originado un déficit financiero en las reservas. La Ley del Seguro Social es clara al determinar a los sujetos que protege y obliga, así mismo señala un apoyo a la solidaridad social, limitando ésta, sin detrimento del patrimonio de las finanzas del seguro social. La débil cantidad que se da por pensiones, es un ejemplo del manejo de las reservas del Instituto. De ahí que sería conveniente que el Estado redistribuyera la riqueza equitativamente y no interviniera en políticas populistas utilizando las reservas del Instituto.

1) FACULTADES TRIBUTARIAS.

En este capítulo se analizarán las facultades tributarias del Instituto Mexicano del Seguro Social. Como ya se citó, pág. 250, el Instituto forma parte de la Administración Pública como organismo descentralizado. Por lo tanto, sus actos o funciones administrativas se rigen por el conjunto de normas establecidas en su Ley y Reglamentos; así como otras normas de la administración pública a las que deba coordinarse para efectos de su actividad como ente público.

Para determinar las funciones, atribuciones y facultades de las autoridades tributarias del Instituto, primeramente debemos definir que es función pública y quienes son funcionarios públicos. Por función pública se entiende: "La actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control". (175)

Para iniciar el estudio de las facultades tributarias del Instituto Mexicano del Seguro Social, primeramente transcribiremos una definición de tributo de Dino Jarach: "El tributo es una prestación pecunearia coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo". (176).

Esta definición es acorde con las funciones del Instituto Mexicano del Segu-

(175) MARIENHOFF, MIGUEL S. - TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. - T. I. p. 133, ed. 1965. Cit. por SERRA ROJÁS, ANDRÉS. Ob. cit. pág. 59.

(176) DE LA GARZA, FCO. I. Ob. cit. pág. 318.

ro Social, como organismo descentralizado, fiscal autónomo.

El poder tributario o poder fiscal es la facultad propia del Estado, en razón a que el Poder Legislativo es el facultado para expedir las leyes en materia contributiva, en éste poder radica la soberanía tributaria. De lo anterior, se parte para establecer que la facultad tributaria del Instituto Mexicano del Seguro Social es delegar mediante una Ley, la Ley del Seguro Social". (177)

Debido al incremento de sus funciones y poderes, el Estado se ha visto en la necesidad de dividir y delegar algunas de sus funciones y prerrogativas a diversos entes públicos; en el artículo 123, fracción XXIX Constitucional, se considera de utilidad social el establecimiento de Cajas de Seguros Populares y se induce a fomentar la organización de Instituciones de esta índole. En la expedición de la Ley del Seguro Social se cumple con esta función de seguridad social y el Estado le delega funciones y atribuciones como órgano descentralizado con facultades fiscales únicamente para la determinación, liquidación y cobro de sus cuotas obrero patronales y demás procedimientos necesarios para sus funciones. -- A esta Institución la ley denomina como Instituto Mexicano del Seguro Social.

Como es sabido, el Poder Legislativo tiene la soberanía tributaria, y el poder de ejecutar las leyes tributarias, le corresponde conforme al artículo 89 fracción I, constitucional. al Poder Ejecutivo a través de la administración fiscal. En el caso del Seguro Social es a través de una Ley que se le da el carácter de organismo fiscal autónomo.

(177) El artículo 73-VII. Faculta al Congreso para; "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;" y la fracción XXX, expedir leyes. La Ley del Seguro Social en este caso, y el Ejecutivo su ejecución en base al Art. 89-fracción. I.

El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional (Art.4.LSS). El IMSS, es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, (art.5.LSS.) Por otra parte, el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tiene el carácter de fiscal (Art.267). Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias. (Arts. 240-Fraccs.XII al XXI y 268.LSS). Se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las cuotas no pagadas oportunamente a través de las Oficinas para Cobros del IMSS, con sujeción a las normas del Código -- Fiscal de la Federación. (Arts.271 y 258.LSS.)

Los organismos fiscales son autónomos cuando tienen facultades para dictar una resolución definitiva en la vía administrativa, así como el privilegio de que sus determinaciones son de aplicación inmediata, una de sus principales atribuciones es la de ejecutar y hacer cumplir las leyes, en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, es la parte económica que sustenta su financiamiento y es la base para el cumplimiento de sus prestaciones es decir, el cobro de las cuotas obrero patronales.

Para el cumplimiento de sus funciones tiene autonomía en la organización interna de sus funciones y dependencias. Por lo que, antes de adentrarnos al estudio de las funciones tributarias de las Autoridades del Instituto, daremos un concepto del funcionario público y la importancia que revisten los

actos de autoridad ejecutados por los mismos. (véase Art. 110 Constitucional, y pág. 200 de éste capítulo).

En la Administración Pública se tiende a confundir el vocablo funcionario y empleado público, aún y cuando existe jurisprudencia, que citaremos más adelante. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace referencia indistinta al denominar a uno, y otro concepto. Sin embargo ambos forman parte de la burocracia dependen de la Administración Pública; la distinción radica en el poder de mando, de decisión, ejecución, y delegación de atribuciones y facultades en Ley. El funcionario competente en el caso que tratamos, - con facultades tributarias, tiene que tener especificadas sus funciones y atribuciones y sobre todo, éstas deben estar en Ley, ya que al ejercer y estar en posesión de su función, sus actos tienen implicaciones con intereses jurídicos a terceros, lo cual propicia, en caso de no cumplir con determinadas condiciones, que el contribuyente interponga juicio, argumentando violación - al artículo 16 Constitucional que prevé que "nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Villegas Basavilbaso dice al respecto que: "La existencia de un funcionario de hecho depende de la concurrencia de las siguientes condiciones:

- a) Debe existir la función que se ejerce reconocida por la Ley.
- b) Debe estar realmente en posesión de la función.
- c) Debe ejercer la función bajo la apariencia de legitimidad de título o - autoridad". (178).

(178) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. pág. 380.

Por su parte, el Tribunal Fiscal de la Federación cita la siguiente tesis. COMPETENCIA.-ES UN ATRIBUTO QUE SE REFIERE A QUIENES TIENEN EL CARACTER DE -- AUTORIDAD PERO NO QUIENES SON SIMPLES EMPLEADOS.-La competencia es un atributo del que se encuentran investidos los funcionarios o dependencias que tienen el carácter de autoridades, de acuerdo con la ley, y que, por lo mismo, pueden con base en ello, sujetar con sus mandatos a aquellos que caigan dentro de su ámbito de competencia. En cambio, las personas físicas que concretamente colaboren con estos funcionarios o dependencias en la ejecución material de las funciones encomendadas a aquéllos, no tienen por qué estar revestidos de competencia, ya que se trata de simples empleados que auxilian en la realización física y material de las funciones que la Ley les atribuye a las autoridades; por lo que para que quede cumplido el requisito de competencia que prevé el artículo 16 Constitucional, basta con que el emisor de la orden o mandamiento de autoridad éste facultado para ello por la norma legal. (186)".

También se ha dado la confusión entre la competencia y existencia de la dependencia. Al respecto se expone la presente tesis del Tribunal. COMPETENCIA LEGAL Y EXISTENCIA JURIDICA.-SON CONCEPTOS DIVERSOS.-La existencia jurídica de una dependencia es diversa a la competencia legal de la misma para actuar, mientras que la existencia jurídica radica en la base legal de actuación de un órgano de gobierno, es decir, en los fundamentos jurídicos, que le dan carácter de autoridad dentro de un régimen de Derecho. En cambio, la competencia se refiere a los ordenamientos jurídicos en los que se señalan las facultades de que se

(186) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION-50 AÑOS-.T.II.pág.95.-RTFF.Año.VII.No.-69.Sept,1985.pág.242.Revisión No.264/84.-10,Sept,1985.Precedente:rev.2209/82.-28-jun.1984.

encuentra dotada una autoridad jurídicamente existente(200)".Revisión No.- 1179/82-17 marzo,1982.(180).

EL Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad administrativa desarrolla un procedimiento encaminado a lograr a través de diferentes procesos (de determinar las bases, fijar y determinar los créditos fiscales, cobrarlos y percibirlos; vigilar el cumplimiento de la Ley). Estas actividades están registradas por el procedimiento oficioso que debe tener el fisco para impulsar la -- recaudación de los créditos que tiene derecho a percibir. Para esto se crea -- mediante Ley, a los organismos y funcionarios que serán responsables de las actividades encausadas a obtener los objetivos que la Ley establece. En el caso de la Ley del Seguro Social; analizaremos únicamente a las autoridades que están facultadas con atribuciones fiscales para el efecto de nuestro estudio.

En el Título Quinto.-Del Instituto Mexicano del Seguro Social. Capítulo -I- a V, se establecen las autoridades y órganos superiores del Instituto.

El artículo 246 señala que son órganos superiores: I. La Asamblea General; II. El Consejo Técnico; III. La Comisión de Vigilancia; IV. La Dirección General y V. El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el retiro".

En el artículo 258 Letras A, B, C, D, y E. * Se faculta a los siguientes funcionarios: Al Consejo Consultivo Delegacional (Artículo 274. LSS. y su Reglamento- Secretario del Consejo Consultivo Delegacional). Los Delegados del IMSS; Los Subdelegados del IMSS; Los Jefes de las Oficinas para Cobros del IMSS. en este orden iniciaremos su estudio:

(180) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION-50 AÑOS. p.101. RTFF. Año. 111. No. 24, diciembre 1981. pág. 744.

* El artículo 258 Letras F a H, establecen facultades del comité técnico del Sistema de Ahorro -- para el retiro. Los fondos del retiro no son manejados por el IMSS, razón por la cual no integra -- parte de las finanzas del IMSS.

El Consejo Técnico. "Es el representante legal y el administrador del Instituto" y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes de los trabajadores, y cuatro de los representantes patronales y cuatro del Estado, así como a sus suplentes respectivos. El cargo tiene una duración de seis años y puede ser reelegido. El artículo 253, establece atribuciones de aspectos administrativos, financieros e internos del Instituto; por lo que, como facultades y atribuciones que implican atribuciones de índole jurídico y fiscal en el proceso del cobro de la cuota obrero -- patronal, tenemos: Fracciones; 111, VI, VII, VIII, IX, Xbis, XI, XIII: En el orden -- citado, la fracción III, señala como atribuciones establecer y suprimir Delegaciones, Subdelegaciones, y Oficinas para Cobros del Instituto, así como la circunscripción territorial. Esta fracción debe coordinarse con el artículo 240, -- fracción VII, -- cita que el Instituto tiene facultades para establecer y organizar sus dependencias. Así encontramos que en base a lo anterior, a partir del 10 de Julio de 1988, desaparecieron las agencias administrativas, y se crearon Subdelegaciones que dependen del Delegado de la jurisdicción que le corres-- ponda (10 Subdelegaciones). La jurisdicción es importante porque el funcionario competente, además debe de tener facultades para actuar dentro de una de-- terminada jurisdicción. Así, el H. Consejo Técnico en sesiones que celebra, da a conocer, y publica sus acuerdos sobre todo en este aspecto relativo al cobro. Y es la autoridad facultada para tal función.

Fracción VI "Expedir los Reglamentos que menciona la fracción VIII, del artículo 240 de esta Ley". Representa una función muy controvertida en razón de los alcances y a quienes van dirigidos los reglamentos. El Reglamento es un acto for-

malmente administrativo, realizado por el Presidente de la República. (Art. 89- Constitucional). La función reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República, sin embargo es común sobre todo en los casos de los organismos -- descentralizados, que se delegue a éstos. Situación que ha generado juicios y por consecuencia jurisprudencia que citaremos: SEGURO SOCIAL, CONSEJO TÉCNICO DEL.- CARECE DE FACULTADES PARA CREAR ORGANOS CON FUNCIONES DE AUTORIDAD.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado cuya -- función primordial estriba en la prestación de servicios de seguridad social, y tiene personalidad jurídica y patrimonio propios; sus recursos financieros -- se integran con un porcentaje otorgado por el Estado y con las llamadas cuotas obrero-patronales. A dichas cuotas se les atribuye naturaleza fiscal, para -- efectos de su cobro; por esa razón y sólo para los efectos indicados, el Instituto asume el carácter de autoridad. Sentando lo anterior, cabe señalar que si bien es cierto que conforme al artículo 253, fracción VI, de la Ley de la materia, el Consejo Técnico de dicho instituto, tiene facultades para expedir Reglamentos Internos, tal disposición resulta aplicable únicamente cuando ejerce las funciones señaladas en primer término; o sea, para la creación de órganos internos puramente administrativos; sin embargo, el aludido Consejo carece de facultades para crear organismos que, como la Jefatura de Auditoría a Patrones, -- realicen funciones fiscales, puesto que en este aspecto, asumen el carácter de -- autoridades y, por ende, deben ser creados conforme a derecho, es decir a través del órgano estatal competente.-- 2o. TC. Informe 1982, 3a., p. 65. (181)

Otro ejemplo, aún y cuando ya no es vigente, en razón a que la Ley del Seguro --

Social en su reforma del artículo 258-C publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1984. Establece facultades y atribuciones -- conforme a derecho a los Delegados; sin embargo, se aprecia claramente la fa-- cultad de organización interna y la facultad de otorgar atribuciones fiscales que pueden perjudicar a terceros, y que estas facultades y atribuciones sólo se otorgan mediante Ley. La Tesis del Tribunal Fiscal de la Federación, cita -- lo siguiente: SEGURO SOCIAL.-CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL.-CON-- FORME AL ARTICULO 253,FRACCIÓN VI,DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL,NO SE LE AUTO-- RIZA PARA ATRIBUIR A LAS DELEGACIONES LA FUNCION DE PRACTICAR VISITAS DOMICI-- LIARIAS.-En el Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Regio-- nales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social,publicado en el -- Diario Oficial de la Federación de catorce de julio de mil novecientos ochenta y uno, en el artículo 5o, inciso a) se les dió a las delegaciones la atribu-- ción de ordenar y llevar a cabo las visitas de auditoría, esa atribución otor-- gó a dichos organismos el carácter de órganos con funciones de autoridad, pues se atribuyó competencia a una unidad administrativa para realizar y ordenar -- actos de molestia a los particulares. Sin embargo, el reglamento de referencia, fue expedido por acuerdo del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Segu-- ro Social, el que si bien es cierto, conforme al artículo 253, fracción VI, de la Ley del Seguro Social, tiene facultades para expedir sus reglamentos internos, también lo es de que en esos reglamentos, el Consejo Técnico, sólo puede orga-- nizar administrativamente a sus dependencias, fijar su estructura y funciona-- miento, como entidades meramente auxiliares de los órganos superiores, pero no se le autoriza para otorgar atribuciones como lo es la de ordenar visitas de inspección, que la Ley del Seguro Social sólo le confiere al propio Consejo --

Técnico. Por tanto, el aludido Consejo carece de facultades para atribuir a las delegaciones la función de practicar visitas domiciliarias, pues crean de esta forma órganos con funciones de autoridad que caen en el campo de las funciones fiscales y, en este caso, los organismos de tal naturaleza, únicamente -- pueden ser creados de acuerdo a lo que establece el artículo 73, fracción IX, -- de la Constitución, o sea a través del órgano estatal competente que es el -- Congreso de la Unión. 3er. T.C. - Informe 1983.3a.p.109 y 110". (182)

Por lo anterior, el H. Consejo Técnico no puede utilizar la facultad reglamentaria que se le confiere para dar facultades y atribuciones a su personal, sobre todo de índole fiscal; sin que se viole la Ley; toda vez que éstas -- atribuciones corresponden al órgano estatal competente. Así observamos que en el Anexo No. 1, pág. 726 de los 22 Reglamentos ahí citados, algunos han sido -- expedidos por el H. Consejo Consultivo, y la facultad de Reglamentar en cuanto a leyes, sólo corresponde al Poder Ejecutivo y esta función no es delegable. -- fracciones VII, VIII, IX, X, (sus acciones propician la extensión del régimen -- obligatorio, así como organización interna; directamente no tiene influencia en el aspecto tributario). La fracción Xbis. Establece los procedimientos para las instrucciones, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones; esta fracción debe relacionarse con el artículo 240 fracciones X, XIII, XIV y XV. Los -- procedimientos, instrucciones, y bases para la liquidación y cobro de las cuotas obrero patronales, deben dictarse acuerdos o instrucciones que no se contrapongan a lo señalado en la Ley del Seguro Social; así como los reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo a efecto de hacer cumplir la Ley. En este caso,

en específico se refiere al Reglamento para el pago de contribuciones del régimen obligatorio del seguro social. (En relación a las fracciones VII,-- VIII, IX, y X existen diversos Reglamentos de incorporación voluntaria, o bien de la incorporación obligatoria a los regímenes del seguro social; trabajadores del campo, domésticos, etc.,). Así entonces se determina que sus instrucciones deberán sujetarse a la normativa jurídica a efecto de no contravenir la disposición legal.

Fracción XI." Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de - cuotas". Esta función, es una de las más empleadas por el H. Consejo Técnico, - se aplican cuestiones políticas y financieras.

En los acuerdos que emite por número y año, se establecen las bases, términos y autoridades facultadas para celebrar los convenios. Por lo general, se faculta al Subdelegado o al Delegado a firmarlos y autorizarlos, dependiendo del monto de la cantidad a convenir. Así mismo, el H. Consejo Técnico emite otro tipo de Acuerdos que entran en la celebración del convenio fuera de lo normal, es decir; el Acuerdo emitido por el H. Consejo Técnico busca depurar su cartera, en el cobro de cuotas, recargos y capitales constitutivos. Y como administrador del Instituto (Art. 252.LSS.) adopta esta política frente al fenómeno de la deuda tributaria de cuotas obrero patronales, cuando reflejan caracteres voluminosos; y entran en juego aspectos de :incosteabilidad, incobrabilidad y antigüedad de la deuda. Así encontramos acuerdos como el No,-- 130/89 del 8 de febrero de 1989, en el que se contemplan aspectos de prescripción. En el citado acuerdo se establece: "1. Se faculta a los Consejos Consultivos Delegacionales para cancelar en forma lisa y llana, a propuesta

de los CC.Delegados Regionales,Estatales y del Distrito Federal,así como de los Subdelegados adscritos de las referidas Delegaciones,los créditos anteriores y los comprendidos hasta el 6 bimestre de 1978,sea cual fuere su -- clasificación en la Cartera de Documentos por Cobrar.11.-Se autoriza a los CC.Delegados Regionales,Estatales y del Distrito Federal y a los CC.Subdelegados adscritos a las Delegaciones correspondientes, a celebrar convenios individuales con patrones y empresas que tengan adeudos de los años 1979, - 1980, 1981,1982 y 1983, sobre las siguientes bases: a) Aportación en un solo pago y en forma inmediata de las cuotas del ramo de Invalidez,Vejez,Ce--santía en Edad Avanzada y Muerte; b).-Cancelación del 100% de los demás ramos de aseguramiento; c).-Cancelación total de los recargos moratorios. Las facilidades citadas en esta regla se hacen extensivas a todos los créditos con valor menor hasta de 5 (cinco) veces el salario mínimo diario vigente - en el Distrito Federal sin importar bimestre, VIII.-Para simplificar el -- trámite de cancelación de adeudos a cargo de Patrones no Localizados e Insolventes,se autoriza durante la vigencia de este Acuerdo,la cancelación de los adeudos cuyo valor sea hasta de 50 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal...". Así mismo,el H.Consejo Técnico puede delegar la función de resolver los recursos de inconformidad a los Consejos Consul--tivos Delegacionales.(En la Reforma del 28 de diciembre de 1984,está atribución se faculta a los Delegados.Art.258-B):

Por lo que se refiere al Director General del IMSS; El capítulo V.-De la Dirección General.- El artículo. 257-dice que la Dirección esta representada por un Director General del IMSS, quién será nombrado por el Presidente de

la República, además preside a la Asamblea General y al Consejo Técnico. Dentro de sus atribuciones, la fracción III, del citado artículo señala "Representar - al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación". El Instituto como organismo descentralizado autónomo, tiene diversas actividades entre - las que destacan las de ámbito jurídico; así encontramos que comparece ante - juicios civiles, penales, laborales y en materia administrativa, por citar los - más comunes. Para comparecer debe hacerlo en calidad de una representación, es decir con poder notarial como representante legal de la Institución, poder que delega el Director General. Sin embargo, hay jurisprudencia en cuanto a que los actos de autoridad no son delegables, por tal razón, los artículos 258-Letras.- A.B.C.D.E. autorizan a los funcionarios que emiten actos administrativos, sobre todo en materia fiscal. Por lo que se suple con el artículo citado; y en los - casos de juicios fiscales y amparos contestan las autoridades responsables -- directamente. Ahora bien, al tener el Director General del IMSS, la suma de fa-- cultades generales y especiales como representante del Instituto, legalmente - también tiene atribuciones para emitir liquidaciones por concepto de cuotas - obrero patronales. Para reforzar lo anterior, a continuación citaremos juris-- prudencia que confirma la facultad contributiva del Director General del IMSS.

DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-ES COMPETENTE PARA LIQUIDAR CONTRIBUCIONES OBRERO PATRONALES.- Del examen de los artículos 25, 240 fracciones II, V y XI, 246 fracción I y IV y 247 y 259 fracción III, y 268 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, en relación con lo dispuesto por

el artículo 27 del Código Civil para el Distrito Federal, se desprende que el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social si tiene facultades para emitir liquidaciones por concepto de contribuciones obrero patronales, en virtud de que él es el representante legal con la suma de facultades del Instituto mencionado, entre las que se encuentran la de emitir liquidaciones de contribuciones obrero patronales. Rev.No.158/84. 30-Nov.1984.(183).

Los Consejos Consultivos Delegacionales.- Artículo 258-A. Se integra por el Delegado que funge como presidente. Un Secretario (El Jefe de los Servicios Jurídicos); un representante del gobierno, dos del sector obrero y dos del -- sector patronal con sus respectivos suplentes. El titular de la Delegación -- toma el cargo del representante del Gobierno. El Consejo Consultivo Delegacional, tiene su sede en el lugar de la Delegación que le corresponda; sesiona -- una vez a la semana. En el artículo 258 fracción IV, cita como una atribución -- el de ventilar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de -- la Delegación, el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274, en los términos autorizados por el Consejo Técnico;". Dentro de lo señalado por el artículo 274, el recurso de inconformidad se interpondrá cuando se consi-- dere impugnabile algún acto definitivo que tenga perjuicio a los intereses de los patrones y demás sujetos obligados, asegurados o sus beneficiarios. Para interponer el recurso deberá sujetarse al procedimiento y términos que señala el Reglamento del citado artículo. En el análisis de las facultades tributa-- rias . Esta parte es importante, en cuanto a que representa el medio de defen-- sa del contribuyente para recurrir ante la misma autoridad administrativa, -- para que resuelva lo procedente y posteriormente, (en los casos que así lo --

(183) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T. III.RTFF.Año.VI.No.60.Dic,1985, pág.460. y pág.1557 del T.F.F.50 AÑOS.

prevea la Ley) acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Así, determinamos que, los recursos de inconformidad sólo podrán ser resueltos por el H. -- Consejo Consultivo Delegacional y el H. Consejo Técnico. Este último antes de 1984, delegó la función a los Consejos Consultivos. Independientemente de que, -- en el Reglamento del artículos 274 (Anterior --Reglamento del artículo 133.LSS.) Publicado el 3 de agosto de 1979, en el artículo 27 establece que: "La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo que -- corresponda, con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo establece.

Cuando el acto recurrido esté en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse, a elección del interesado, ante los funcionarios mencionados en el párrafo anterior, según proceda, o ante las autoridades ejecutoras correspondientes..."

De lo anterior, observamos una facultad para resolver controversias, mediante los recursos de inconformidad; así como la facultad de suspender el procedimiento administrativo de ejecución cuando no exista una resolución en definitiva del recurso interpuesto.

Por lo que se relaciona a las facultades de los Delegados, en cuanto a su -- intervención en las contribuciones de aportaciones de seguridad social; se citan las siguientes fracciones del artículo 240, de la Ley del Seguro Social, que se debe relacionar con el artículo 258-C, fracción VII, que señala que son facultades del Delegado: "Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación, las facultades previstas en las fracciones X, XI, XII, XIV, XVI, XVII,

XVIII, XIX, y XX del artículo 240. (precisar bases de cotización y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos; establecer los procedimientos para el cobro de cuotas, recaudar las cuotas, los capitales constitutivos, sus accesorios y percibirlos, ratificar y rectificar los cambios de la clasificación de los grados de riesgo de las empresas y ordenar y practicar auditorías a patrones.) En resumen todo lo relacionado a tres pasos en la cobranza: La emisión de la Cuota Obrero Patronal; El proceso de su Cobranza y la Vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones por los Patrones. (Auditoría a Patrones). Así pues, tenemos que; los puntos más controvertidos que han dado lugar a intervención del Tribunal son: La Emisión.-La facultad del Delegado para emitir liquidación de cuotas obrero patronales; el ordenar Visitas de Auditoría a Patrones; la Motivación y Fundamentación de las liquidaciones, en cuanto a la competencia; Los Capitales Constitutivos; Los Dictámenes de los Grados de Riesgo de Trabajo y Dictámenes de Sustitución Patronal. En realidad son diversas las jurisprudencias que se han dado, sobre todo antes de la Reforma del artículo 258-C.; es decir, después de 1984, se emitió jurisprudencia en cuanto a la competencia de los Delegados, ya que el argumento legal que se utilizaba para justificar su actuación, era el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, emitido por el Poder Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1967. En el artículo 9o. dice: Capítulo II -- De los Delegados- "Corresponde a los delegados: fracción VI.-Ejercer el control administrativo y la dirección de los servicios en la jurisdicción correspondiente". que debe coordinarse con el artículo 5o, inciso b) Recau--

dar las cuotas obrero patronales y demás recursos, con sujeción a las disposiciones vigentes: Por otra parte, el Reglamento por el que se determinan las atribuciones de diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1983. Expedido por el Presidente de la República. En el artículo 1o. fracción VI, y Artículo 5o. del mismo reglamento, cita atribuciones de cobranza.

A continuación citamos tesis del Tribunal respecto al Delegado y sus atribuciones: DELEGADOS DEL SEGURO SOCIAL.-SON COMPETENTES PARA EMITIR CEDULAS DE LIQUIDACION DE CUOTAS OBRERO PATRONALES.-De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. fracción VI, 2o y 4o, fracción III del Reglamento por el que se Determinan las 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 Delegaciones Regionales, Estatales y del Valle de México, tienen facultades para determinar los créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, dar las bases para su liquidación, así como para fijarlas en cantidad líquida". Revisión No. 2024/84.-22-Oct. 1985. (184)

Independientemente del Reglamento, el artículo 258-C, los faculta para realizar las atribuciones citadas en el artículo 240 fracciones ya enumeradas.

Artículo 258-D, Los Subdelegados del Instituto Mexicano del Seguro Social, tienen las siguientes facultades... Fracción III, Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la Subdelegación, las facultades previstas en las fracciones X, XII, XIV, XV, y XVIII, del artículo 240 de esta Ley.

(184) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. T. III. pág. 1549.

Al igual que el Delegado, sus atribuciones se encuentran previstas en ley, por lo cual no es necesario acudir al Reglamento para delegar funciones que - en la propia ley se encuentran especificadas, y en materia de contribución de las cuotas obrero patronales, tienen facultades para emitir liquidaciones, recaudar las cuotas, determinar las bases para su liquidación y recargos, fijarlos en cantidad líquida y cobrarlos, así como para ordenar visitas de auditoría a patrones.

En cuanto al Artículo 258.E. Los Jefes de las Oficinas Para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, tienen las siguientes facultades y atribuciones: 1. Hacer efectivo dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos a favor del IMSS, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución así como resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, sujetando sus acciones a lo previsto por el citado ordenamiento legal. Al respecto se cita la siguiente tesis: COMPETENCIA DEL JEFE DE LA OFICINA DE COBROS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA RESOLVER EL RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION EN EL QUE SE CONTROVIERTE QUE SE HA EXTINGUIDO EL CREDITO.-En los términos del artículo 271 de la Ley del Seguro Social es autoridad competente para resolver el recurso de oposición al procedimiento de ejecución interpuesto por el particular, en contra de un mandamiento de ejecución por considerar que ya se ha extinguido el crédito que se pretende cobrar, puesto que no está contravirtiendo la legalidad de la resolución que determinó dicho crédito sino su extinción y de acuerdo con el artículo 162 del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecu-

ción procede, entre otros supuestos, cuando se ha extinguido el crédito por --
alguno de los medios que para tal efecto establece el Código Fiscal de la --
Federación. (3276). Rev. No. 345/83. RTFF. Año. V. No. 51-Marzo. 1984. p. 778. ". (185). -

Así concluimos que el Jefe de la Oficina para Cobros del IMSS, tiene facul-
tades y atribuciones específicas en la Ley del Seguro Social en los artículos
258.E y 271 de la citada Ley.

Hemos concluido con las Autoridades facultadas por la Ley del Seguro Social;
podríamos decir que su competencia es originaria ya que emana de la Ley, y no
de un Reglamento del Poder Ejecutivo. Competencia que es delegada, ya que no
están facultados en la Ley del Seguro Social, pero sí en un Reglamento. Así --
tenemos el Reglamento Por el que se determinan las Atribuciones de Diversas -
Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social. Publicado el 15 de --
abril de 1983, expedido por el Presidente de la República. Se faculta a las --
siguientes Dependencias.-Artículo 2o. Las atribuciones que se designan, serán -
ejercidas por los Titulares de las mismas. Art. 1o.-Jefatura de Servicios Téc--
nicos.-creada por Acuerdo No. 167-715 del 30 de mayo de 1966, Del Consejo Téc-
nico.-Sus atribuciones: Art. 3o. Fracciones III.-Ratificar, rectificar y cambiar
la clasificación de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas -
del seguro de riesgo de trabajo; IV.-Confirmar, disminuir o aumentar anualmen-
te el grado de riesgo conforme al cual estén cubriendo sus primas las empre--
sas en términos del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determina-
ción del grado de Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo; y V.-Ordenar y --
practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe, para
(185) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, 50 AÑOS. T. III. pág. 1528.

la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que le compete aplicar.*

Artículo 1o. Fracción II.- y Artículo 4o. Fracciones I a VII.-Tesorería -- General creada por Acuerdo No.143-103 del 25-01-1965,emitido por el H.Consejo Técnico.-Las atribuciones que se le asignan de las fracciones citadas,lo facultan para: Recaudar las cuotas obrero patronales,determinar 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;formular las liquidaciones de créditos del IMSS,determinar y cobrar los recargos,costrar y modificar el cobro de los patronos sustitutos.

Artículo 1o. Fracción III;y artículo 6o. Jefatura de Auditoría a Patronos,- creada por Ac.No.8-808-30 de agosto de 1978.H.C.Técnico.ordenar y practicar -- inspecciones y visitas domiciliarias.

Artículo 1o.fracción IV. y artículo 7o.Señala atribuciones de la Jefatura de Servicios de Seguridad en el Trabajo.-creada por acuerdo No.9510 de fecha -- 28 de nov.1980.emitido por el H.C.Técnico.Está a cargo para realizar estudios de investigación sobre riesgos de trabajo y expedir su dictamen respectivo.

Artículo 1o.Fracción V,y artículo 8o. Jefatura de Servicios Legales. creada por Acuerdo No.9510 de fecha 26 de noviembre de 1980,emitido por el H.Consejo Técnico. Sus funciones son en la realización de investigaciones y determinar -- los respectivos dictámenes de Sustituciones Patronales.

* Cfr.Reforma del 20 de julio de 1993.D.O.F. Artículo 79,LSS. establece nueva clasificación y -- agrupación de acuerdo con su actividad,en clases cuyos grados de riesgo se señalan en la nueva -- clasificación.

También este Reglamento, cita las atribuciones del Delegado, y sirvió de fundamento para legalizar sus funciones, hasta antes de la expedición de la Reforma del artículo 258.C. del 28 de diciembre de 1984.LSS.

Así concluimos las atribuciones y facultades de las Autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social, en cuanto a las facultades que involucran actos de cobranza de las Contribuciones de Seguridad Social.

Se analizó y se estableció su fundamento legal y el origen de la competencia que es de vital importancia en la legislación mexicana; ya que, de acuerdo a la Constitución Política, se deban cumplir con los ordenamientos legales, y en este caso; es un acto de origen que se nulifica por el solo hecho de que la autoridad que lo emite, no tenga competencia para ello.

Por lo anterior, legalmente sólo éstas autoridades, antes citadas; pueden emitir actos de molestia a terceros, para efectos, única y exclusivamente para el cobro de las contribuciones de aportaciones de seguridad social, es decir; las cuotas obrero patronales.

Por lo que se refiere a las Responsabilidades y Sanciones de los funcionarios públicos. Es aplicable la siguiente legislación: 1.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos. 109, 110 y 111. 11.-La Ley del Seguro Social. Art. 281 y 282.-La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación; El Código Fiscal de la Federación artículos 72, 73, 87 y 88. El Código Penal para el Distrito Federal. artículos 210 a 224.

El artículo 108 Constitucional cita que funcionarios se consideran como servidores públicos: " a los representantes de elección popular, ...-

...y, en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o...". El artículo 110, establece una serie de consideraciones en cuanto a la responsabilidad y medidas que se tomarán por la infracción o comisión de delitos por parte de los servidores públicos. Establece la aplicación de las leyes penales y sanciones como son la suspensión del ejercicio de funciones en la administración pública federal; por su parte, el artículo 109 y 110, -- las medidas para el juicio político, mismo que debe coordinarse con el -- artículo 111 que menciona la inmunidad procesal para los servidores públicos de alta jerarquía. (el procedimiento consiste en que la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de sus miembros presentes, proceda a la acusación ante la Cámara de Senadores, éstos emiten una resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes y una vez practicada la diligencia -- con audiencia del inculpado se procede a resolver, las resoluciones son inatacables. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requiere declaración de procedencia).

La Ley del Seguro Social señala en los artículos 281 y 282, las responsabilidades de sus funcionarios: Art. 281. "El Director General del Instituto, -- los consejeros, los funcionarios y empleados, así como las personas que a título de técnicos o de otro cualquiera sean llamados a colaborar, estarán sujetos a las responsabilidades civiles y penales en que pudieren incurrir como encargados de un servicio público". Estas responsabilidades deben compaginar con las establecidas en los artículos 73, 87 y 88 del Código Fiscal de la Federación, que cita sanciones e infracciones en omisiones o acciones de los -- funcionarios públicos fiscales, o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones.

R E S U M E N .

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, es un organismo fiscal autónomo; por consecuencia sus cuotas, recargos y capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal. Las facultades para determinar sus créditos y las bases para su liquidación así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos o en su defecto de no pago oportuno por el contribuyente la facultad de ejercer el procedimiento administrativo de ejecución. Toda esta labor administrativa y ejecutiva encaminada a la percepción de sus cuotas obrero patronales, deben seguir -- reglas establecidas en la constitución. Para cumplir con estas funciones tiene -- autonomía para organizar internamente sus dependencias, pero hablando de funcionario competente, que se apegue a lo citado en el artículo 16 Constitucional. La Ley del Seguro Social antes no tenía delegada esta función sino mediante reglamentos, estaba fungiendo en base a la facultad interna del H. Consejo Técnico de organizar internamente; lo anterior ocasionó una serie de juicios que perdía y dilataba la recuperación. Es aquí en donde la legislación apoya, y se integra -- debidamente una competencia de funcionario al expedir el 28 de diciembre de -- 1984, reforma que adiciona el artículo 258. Al determinarse mediante ley las atribuciones y facultades de los funcionarios del IMSS, han disminuido las inconformidades. De ahí, la importancia que tiene la competencia del funcionario que emite actos en contra de persona alguna.

Así mismo, la Ley del Seguro Social cita en los artículos 281 y 282 las responsabilidades de sus funcionarios públicos. Lo anterior armoniza con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos legales -- aplicables al caso, y por consecuencia nos permite presumir una seguridad de derecho en cuanto a las actuaciones de los funcionarios, independientemente de los recursos o juicios que la Ley prevé.

2) LA FORMACION DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

La preparación de la Cuota Obrero Patronal es obra de la Tesorería General, y muy en especial de sus áreas de Sistematización y de Emisiones. El trabajo de elaboración de la cuota obrero patronal es voluminoso y complejo. Apoyados por sistema de cómputo adaptados a los cambios de salarios, movimientos afiliatorios de altas y bajas presentadas por los patrones, o bien por auditoría a patrones, incapacidades o ausentismos ingresados a tiempo en el citado sistema. Todo un mundo de movimientos para emitir a los 2'206 481 asegurados permanentes en el Distrito Federal y 7'040 019 en los Estados de la República. La Modalidad que concentra gran parte de estos afiliados es la 10. Ordinario Urbano con 77 717 (1.04%), las que siguen en importancia son: 32. Seguro facultativo 2,835 (0.38%) la 17. Reversión de Cuotas por Subrogación de Servicios con 1,747. (0.75%), la 36. Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios con 1,536 (1.06%) Modalidad 30. Productores de caña de azúcar con 4,804 (-0.34%); 34. Trabajadores Domésticos con 162 (-28.77%) y 20. Continuación Voluntaria por Enfermedad y Maternidad 148 (-0.34%). (186)

En este capítulo, no hablaremos de los métodos y sistemas que utiliza el Instituto para la emisión de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, que en realidad, representa todo un sistema complejo y sofisticado de recursos humanos y materiales; siendo el sistema de cómputo indispensable por el volumen e incrementos que se generan en los movimientos afiliatorios.

(186) FUENTE: Jefatura de Recursos Financieros. Anexo No.8, pág. 739.

*Cfr. al mes de febrero de 1992. Total de Derechohabientes Permanentes de 9,966,537 y Eventuales -- 1,361,468. Fuente. -- Jefatura de Servicios de Afiliación. Coord. de Planeación Financiera. Feb. 1992.

Analizaremos la formación de la Cuota Obrero Patronal cuando llega al sistema de cómputo, o cuando se elabora mecanizadamente la leyenda de fundamentación y motivación; es decir, la elaboración en formatos previamente establecidos, sobre éstos productos y su formación técnica y jurídica, basaremos el análisis de la Cuota Obrero Patronal.

Para iniciar, enumeraremos las causas por las cuales se emite una cédula de liquidación de cuota obrero patronal y su identificación en la liquidación por "tipo de documento" o "conceptos". Se les identifica con un número (1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 0). 1.- Liquidación Patronal o de Emisión Anticipada Pagada Oportunamente; 2. Liquidación de Mora; 3. Cédulas de Diferencias Derivadas de Glosa y Confronta; 4. Liquidaciones Complementarias Derivadas por Avisos Extemporáneos y Oficios de Afiliación. (mejor conocidas por "Diferencias"); 5. Liquidación Complementaria Derivada de Visitas de Auditoría o Verificación; 7. Abonos por recaudación directa o fiscal; 8. Liquidación Complementaria por intereses moratorios; 0. Liquidación Complementaria por Capitales Constitutivos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, identifica a sus patrones por Registro Patronal, éste consta de 10 dígitos, los tres primeros se inicia con -- B01, B02, hasta el B23, 010, 110, a 118; C22, C35, C41, C53, D09. 5 números de identificación y las dos últimas cifras son importantes ya que nos indican el módulo del régimen obligatorio y voluntario. Por clave y descripción, el inicio del Registro B al 118 identifica la Subdelegación o Agencia correcta por jurisdicción; Dentro del Régimen Obligatorio y Voluntario se manejan más de 24 módulos, pero los más comunes son: Módulo 10-(terminación del Registro Patronal .p.e. B02-80341-10), corresponde al régimen ordinario; Módulo 16.-Conti-

nuación Voluntaria seguros de Enfermedad y Muerte; Módulo 17. Bancos; Módulo 18. Patrón Régimen Eventual Urbano ajeno a la Industria de la Construcción. Módulo 19. Patrón Régimen Urbano de la Industria de la Construcción; Módulo 20. Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio en la rama de Enfermedad y Muerte; Módulo 21. Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio Ramas I.V.C.M.; -- Módulo 29. Trabajadores Independientes; Módulo 32. Seguro Facultativo; Módulo 34. Patrón con trabajador doméstico; Módulo 35. Patrón Persona Física y Módulo 28. Taxistas.

Establecido lo anterior, iniciaremos con el análisis de la parte formal y de fondo de la Cuota Obrero Patronal; llamaremos formal en cuanto al contenido de los requisitos de forma legales y de fondo, en cuanto; a que la motivación y fundamentación reuna elementos legales que la ley prevé para su constitución. Los elementos en cuanto a la forma, de acuerdo a la Cuota Obrero Patronal, nos valdremos del Anexo No. 15, pág. 759, para efecto de ordenar, describir e identificar los requisitos que a continuación ennumeramos*

- 1o. Nombre. Art. 38. C.F.F.
- 2o. Domicilio Fiscal. Art. 10. C.F.F.
- 3o. Actividad de la Empresa. Art. 16. C.F.F.
- 4o. Localidad, Art. 8. C.F.F.
- 5o. No. Reg. Pat. Art. 19. Fracc. 1. LSS.
- 6o. No. Crédito. Bim. Año. Art. 2 del Reg. LSS. y Arts. 2, 4, del C.F.F.
- 7o. Tipo de Documento. (1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 0) Identifica motivo de la emisión de la Cuota Obrero Patronal.

*EL IMSS, utiliza diversos formatos siendo los más comunes el de la emisión de la E.B.A. y últimamente el del Sistema de excepción, éste último incluso avocado a determinar bases para configurar defraudación fiscal.

8o. Delegación.Emi.Deleg.Cont.Subdelegación o Agencia.Z.P.Municipio,sector.
Art.38.C.F.F.

9o. En la parte última del anverso de la Cuota Obrero Patronal,se detallan los requisitos de la notificación:quién notifica,quién recibe la notificación,nombre,cargo,firma,y hora,día y año en que se efectua.De acuerdo a los artículos 13,134,135,136 y 137 del Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a la emisión fundada y motivada de la Cuota Obrero Patronal,la encontramos en el anverso: La parte central,el tipo de documento que identifica la emisión; las ramas de seguros,de enfermedad,maternidad,invalidéz,vejez,cesantía y muerte;riesgo de trabajo (Importante la Prima de Riesgo en el extremo superior derecho de la liquidación);Guarderías; y en el anverso de la cuota o -- bien, en las leyendas que se mecanografían y firman por autoridad competente -- que expone los motivos de la emisión.

La Fundamentación y Motivación para su estudio,se divide en 5 partes para -- hacer más comprensible su estructuración:

PARTE (1)

Comprende: 1.-El No.de Afiliación del Trabajador (que se conforma de:Circunscripción, año de ingreso,nacimiento,serie.)

2.-Nombre del asegurado (El 1 y 2,comprenden lo establecido en los artículos -- 11,12,19,fracciones I,111,V y Vbis,20,y 21 de la Ley del Seguro Social,que señalan la obligación de los patrones de inscribir,registrar,enterar cuotas, proporcionar los elementos necesarios que determinen la naturaleza y existencia de sus obligaciones en la contribución de seguridad social,el derecho de los tra-- bajadores de solicitar su inscripción e incluso comunicar las modificaciones de

su salario. En sí todos los movimientos que se dan en cuanto a las altas, bajas y modificaciones asalariales). Los artículos de la Ley del Seguro Social antes citados, deben relacionarse con los artículos 8, 9, 10 y 16 de la Ley Federal del Trabajo y Artículos 1, 2, y 4 del Reglamento de Afiliación de la Ley del Seguro y artículo 10. del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social.

PARTE (2)

- 3.- Salario base de cotización. Arts. 32, 33, 35, de la Ley del Seguro Social.
- 4.- Días cotizados por semana. Arts. 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 104. LSS.
- 5.- Días de ausencia por incapacidad, ausentismo. Arts. 37 y 104. LSS.
- 6.- Obligación por emisión de baja trabajador. -Art. 43.
- 7.- Obligación Patrón retener las cuotas e ingresar. Art. 44. LSS.

Estos artículos deben relacionarse con el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, en especial, los artículos 1, 9, -- 10, que establecen las modificaciones, altas, bajas y obligaciones del patrón.

PARTE (3)

En esta parte de la Cuota Obrero Patronal, se relaciona con el Tipo de Documento. Se expondrá la leyenda que fundamenta el porqué, el propósito y objeto de la emisión; si es debido a la obligación que tiene el patrón de pagar su bimestre normal, si es debido a una auditoría, a un capital constitutivo, etc., - (En el caso del Capital Constitutivo y Auditoría se utilizan otro tipo de formatos donde se hacen especificaciones más detalladas y concretas, siguiendo lineamientos en los que se ha dado tesis del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de evitar inconformidades).

En las leyendas se deben plasmar las fundamentaciones legales, así como los motivos que se tuvieron para emitir el crédito; se firman por el Subdelegado o el Delegado de la Jurisdicción correspondiente. Se reúnen los elementos que cita el artículo 38 del Código Fiscal en las fracciones I a IV.

PARTE (4)

En la parte antepenúltima de la cuota obrero patronal, se enuncian los ramos de seguro por:

- 1.- Enfermedad y Maternidad.-Art.114.LSS.(8.40% y 3.00%).
 - 2.-Invalidez,Vejez,Cesantía y Muerte.-Art.177.LSS.(4.20% y 1.50%).
- Ambos (1 y 2) sobre el salario base de cotización.
- 3.-Riesgo de Trabajo.-Arts.77,78,79,80,81.LSS. y Art.7 del Reglamento del Pago de Cuotas y Contribuciones.

El importe a pagar en este ramo, se determina con el monto de las cuotas -- correspondientes al seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, y tomando en cuenta como porcentaje; la prima del riesgo de trabajo que se encuentra en el extremo derecho de la liquidación.

- 4.-Guarderías.-Arts.15,190,191,192.LSS.

El pago total, corresponde al patrón y la prima de este ramo es de uno por -- ciento sobre el salario base de cotización. Tenga o no trabajadores a su cargo.

En el artículo 4o. del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones -- en el Régimen del Seguro Social, señala que las liquidaciones se proporcionarán a los patrones en forma gratuita, y en los formatos que el Instituto determine. El enteró de las cuotas se hará por bimestres vencidos. Al respecto, el Seguro -- Social proporciona en forma gratuita Calendario de Cotización, que señala; bi- mestres naturales y su vigencia. Este calendario cita; días por bimestre, fechas

de pago oportuno; días a cotizar en casos de alta, bajas, modificaciones de salario anteriores y nuevos; inicio y término de los bimestres (período de cotización del día y mes al día y mes que finaliza. Período para el pago sin recargos por bimestre, el entero provisional, y saldo de las Cuotas Bimestrales a su pago total con recargos, ya que de acuerdo al artículo 45 párrafo segundo de la Ley del Seguro Social, el entero provisional se paga los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año; y la Emisión Bimestral Adelantada los meses noventa. Así, también menciona los porcentajes de aplicación en los ramos de cotización que son los anteriormente citados, y se resume:

RAMOS DE SEGURO. (PARA EL AÑO DE 1993) - HASTA EL 21 JULIO DE 1993.

ENFERMEDAD Y MATERNIDAD *	I.V.C.M. **	TOTAL
Del Patrón 8.400 %	5.180 %	13.580 %
Del Asegurado 3.000 %	1.850 %	4.850 %
TOTAL 11.400 %	7.030 %	18.430 %

A las cuotas señaladas deberá aumentarse: el 1.000% al patrón por el concepto de guarderías.

También deberá aumentarse la del Seguro de Riesgos de Trabajo, aplicando al salario base de cotización la prima que corresponda a la clase y grado de riesgo que tenga signada la empresa (artículos 78 y 79 LSS.)

RIESGO DE TRABAJO.- Se toma como base el monto total del seguro por los ramos de I.V.C.M., y con el porcentaje de prima de riesgo de trabajo.

En los ramos de E.Y M.- I.V.C.M., cuando se trata de salario mínimo quien

* E.M. Porcentaje del Patrón- 8.750%. Del Trabajador- 3.125%.

** I.V.C.M. Porcentaje para el Patrón. 5.600% .Trabajador. 2.000%. El porcentaje es gradual y aumenta cada año. para 1994. 5.670% y 2.025 %; 1995. 5.810% y 2.075 %; 1996. 5.950% y 2.125%. respectivamente.

aporta el total de la cuota bimestral, en los ramos y los porcentajes señalados, y sólo cuando el salario integrado, la base de cotización excede del salario mínimo, participan el trabajador y el patrón.

En la actualidad el salario mínimo es de N\$ 14,270. y el salario integrado es N\$ 14.91.

Los límites del salario base de cotización en salarios mínimos generales - del D.F. en los ramos de E. y M. - a partir del 21 de julio al 31 de diciembre - de 1994 están en 18 salarios; y a partir del 1o. de enero en adelante en 25. Para calcular el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte, el límite es - de 10 salarios. (N\$ 142,70.) para el SAR. en 25 salarios mínimos.

Para ejemplificar el pago y costo de la Cuota Obrero Patronal citaremos a continuación :

Un trabajador que percibe mensualmente N\$ 2,000.00. Se integra su salario, base de cotización de la siguiente forma.

INTEGRACION.

PROCESO.

Sueldo Mensual	N\$ 2,000.00	± 30 días	66.66
Sueldo Diario.	N\$ 66,66		
Aguinaldo.	15 días.	$66.66 \times 15 = 365 \text{ días} =$	2.74
Vacaciones.	6 días.	$66.66 \times 6 \times 25\% = 365 =$	0.27
Prima Vacacional	25%		
Despensa	N\$ 200.00	± 30 días	6.66
Art. 32. fracc. VI. (salario mínimo 14,27 x 40% x 30=5.708)			N\$ 76.33
La diferencia de 6.6.-5.708=0.952. rebasa el 40% del s.m. e integra salario.			
SUMA SALARIO INTEGRADO. N\$ 76.33.			

BASE DE COTIZACION.

Salario diario integrado

N\$ 76.33 x 6a días (bimestral).

Base de Cotización (B.C.)

N\$ 4,656.13

	S.B.C.	%C.Patr.	%C.Trabajador.	Importe Patr.	Import.Trabajador.	Total.
E.M.	4,656.13	8.750%	3.1250%	407.41.	145,504.	552.91
I.V.C.M.	4,656.13	5.60 %	2.000%	260.74.	93.123	353.86
RIESGO P.	4,656.13	1,13065%	000%	52.64%	000%	52,64
Guard.		1.000%	000%	46.56	000%	46.56
SUMAS		16,480.65%	5,125%	N\$767.35	N\$238.63	N\$1005,97.

El Seguro por I.V.C.M. gradualmente se incrementará para los años de 1994, - 5.670%, 2.025%. 1995. 5.810%, 2.075% y para 1996. 5.950% y 2.125 % porcentaje para el patrón y el trabajador respectivamente.

EL límite en salarios mínimos en el Seguro de E.M.R.G. hasta el 20 de julio de 1993. es de diez veces; del 21 de julio al 31 de diciembre de 1993. 18 veces. A partir del 1o. de enero de 1994. 25 veces. (Enfermedad, Maternidad, Riesgo de - Trabajo y Guarderías - E.M.R. y G.).

A la anterior suma, en caso de que el patrón no pague oportunamente se le aplicarán los recargos conforme lo establecen los artículos 17-A y 66 del Código Fiscal de la Federación, actualización del adeudo y pago oportuno o extemporáneo de parcialidades por créditos a favor del IMSS. (Convenios). Para aplicar los recargos moratorios aplicables a créditos exigibles se toma como base el bimestre, para aplicar los recargos moratorios generados a la fecha; (el Instituto proporciona tabla de recargos), a éstos se les aplica el factor de actualización que proporcionará el Banco Nacional de México, y queda de la siguiente forma. A la suerte principal, se incrementará los recargos generados así como el factor de actualización vigente y la suma, será el monto total a pagar. Por citar un ejemplo, el bimestre 1/90, el factor de actualización es de 1.0226. meses de Ener/feb. Los recargos moratorios se aplican sobre el 3.00% mensual. Por ejemplo, el entero provisional 1/90 que se debió de pagar del 1-15 de febrero al mes de diciembre tendrá los recargos del 33.00% más el factor de actualización. El complemento de la C.O.P. que se debió pagar del 1 al 15 de marzo, a diciembre de 1990, tendrá recargos del 30.00% más el factor actualizado. Por la Cuota completa sin pago de entero provisional, sería la suma de 63.00% más factor de actualización a la suerte principal.

En el caso de los Convenios, y de acuerdo al artículo 66 del CFF al importe de la suerte principal de cada bimestre material del Convenio, se le aplicará el factor de actualización que corresponda a la fecha de actualización de la prórroga o convenio. Los recargos moratorios se calcularán sobre el importe de la suerte principal actualizada de cada bimestre. Así mismo, el Instituto ha de-

terminado las bases y formas de pago conforme a los plazos señalados en el -
citado artículo. El incumplimiento del Convenio, reinicia el cobro con recar-
gos conforme a lo señalado por los artículos 17-A, y 21 del C.F.F.

Las Cuotas Obrero Patronales se emiten por sistemas mecanizados o manuales,
y deben reflejar: Trabajadores, salarios base de cotización prima a pagar por -
cada ramo del seguro a cubrir y el total a pagar. Así mismo, requisitos de -
fondo (anverso y reverso de la liquidación). En el reverso aparecen en forma -
mecanizada los fundamentos legales de los artículos 11, 12, 19, 32, 33, 44, 45, 240,
271, y 274 de la Ley del Seguro Social y artículos 1, 3, 4, 13, 17, 19, 20, 21, 26, 27,
y demás relativos del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del
Régimen del Seguro Social; cita plazos para aclaraciones y ajustes. Arts. 17 y 27
Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social; firmeza
del crédito. Art. 27, inconformidad. Art. 274. LSS, y la aplicación del procedimien-
to administrativo de ejecución. Art. 271. LSS. En algunas liquidaciones (concepto
4, 5, 8, 0) se realiza mecanizadamente y las leyendas de fundamentación van al -
frente. Para realizar aclaraciones y ajustes dentro del plazo legal, el patrón
las puede hacer manualmente (E.B.A.) o (en el entero provisional), descontán-
se o aumentándose los movimientos generados de bajas, incapacidades, reingresos,
modificaciones de salario o ausentismo (Art. 37 el patrón se puede descontar -
hasta 14 días). Si desea la certificación de sus aclaraciones y ajustes, deben
acompañar la documentación comprobatoria: presentarla en la Subdelegación de
su jurisdicción. En caso del pago oportuno en Banco, realizará sus aclaraciones
y ajustes manuales sin certificación del Instituto, y éste, se reserva el dere-
cho de comprobación mediante un sistema denominado Glosa y Confronta, documen-

to que se genera por la confronta de los documentos comprobatorios que determinan las diferencias de pago entre los que se enteró por Cuota Obrero Patronal y lo que debió de pagar; es una de las causas más comunes de su emisión. El patrón no podrá realizar aclaraciones ni ajustes fuera del término establecido en la Ley del Seguro Social, y deberá de pagar el total de la Cuota y, posteriormente solicitar su devolución en los términos y formas establecidos por el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación.

Dentro de la parte de cargo afiliatorio, se han dado problemas administrativos, en ciertos casos, no imputables al patrón, y sí al sistema (que es manejado por el personal administrativo), es común el cargo de un trabajador por error en los registros sea patronal o bien afiliatorio, bajas no captadas, etc., para lo que se requiere la certificación de la baja del empleado, que refleja los últimos movimientos generados a la fecha; a lo que se debe acudir al Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la Afiliación de patrones y trabajadores, así como a lo señalado en el artículo 22 del CFF. Muchos patrones optan por la inconformidad sin tomar en cuenta que la Ley del Seguro Social establece una forma más simplista en el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del régimen del Seguro Social correlativo con el artículo 22 del CFF. Sin embargo, esta disposición aparentemente se contrapone con los plazos del artículo 274 y el Reglamento del citado artículo, así como los términos de exigibilidad de la cuota obrero patronal; sobre todo cuando el crédito se encuentra en procedimiento de ejecución, y al patrón más aún no se le ha proporcionado la certificación de la afiliación del trabajador que solicitó. A continuación se resumen los requisitos en la formación de la Cuota Obrero Patronal: 1) Identificación del patrón. (CFF y LSS); 2) Identificación del Trabajador y ramos de seguro cotizados; 3) Motivación y Fundamentación.

R E S U M E N .

1.-La Cuota Obrero Patronal representa para el Instituto uno de los medios más importantes para obtener recursos, y poder con éstos sufragar sus gastos, y dar cumplimiento a sus objetivos y fines.

¿Que es una cotización?-es una semejanza al impuesto, pero no es un impuesto, la cotización de cuota obrero patronal es pagada en porcentajes fijados por análisis actuariales, en los que se señala la contribución que corresponde a los empleadores, los asalariados, y al Estado. Los porcentajes se incrementan de acuerdo al grado de riesgo fijado. La cotización social se basa en la afectación a la nómina de los salarios.

Para formar una cuota obrero patronal, se requiere de mecanismos sofisticados de cómputo. En los principios de la Seguridad Social, el método de emisión era mecanizado, pero al incrementarse la población derechohabiente, fue necesario utilizar avanzadas técnicas y sistemas de emisión. (véase Art. 19-III LSS.).

2.-La Cuota Obrero Patronal tiene un plazo para la notificación, por lo que es importante en la formación de ésta, los avisos de altas y bajas de los empleados, cambios o modificaciones de salarios, etc., Todos los movimientos que se dan en los registros o identificación del patrón repercuten en la emisión o modificación o ajuste que el propio empleador realiza, o bien la espera de confronta y glosa de la Institución para determinar si fue correcto el pago o es necesario emitir una cédula de diferencia. (El patrón tiene facultad para determinar.)

3.-La Cuota Obrero Patronal está determinada en base al régimen de seguro del empleador, los porcentajes que se han de pagar por cada uno de los seguros. La Cuota Obrero Patronal sólo contempla los porcentajes que cubren el patrón y el trabajador. La aportación del Estado se refleja en un procedimiento distinto. ☺

3.2. EL PROCEDIMIENTO DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

- A) DETERMINACION DEL CREDITO FISCAL.
- B) DETERMINACION DE BASES PARA SU LIQUIDACION.
- C) FIJACION DEL CREDITO EN CANTIDAD LIQUIDA.
- D) COBRO.
- C) PERCEPCION:

Para poder estudiar el procedimiento de la Cuota Obrero Patronal, es importante precisar la naturaleza jurídica de las 5 fases que conforman el crédito fiscal por concepto de aportaciones de seguridad social; desde la determinación hasta su percepción. En este análisis se contemplan, además jurisprudencia del tribunal Fiscal de la Federación; fases que se dan en el crédito fiscal.

A) DETERMINACION DEL CREDITO FISCAL.

Determinar un impuesto, es declarar por parte de la autoridad que se realizó la situación o hecho que la Ley o Reglamento prevé para la creación del crédito fiscal. Para Mehl, "Determinar un impuesto es el conjunto de operaciones administrativas que tienen por objeto identificar por un lado la materia imponible (y constatar el hecho generador) y por otro lado determinar la base imponible.

En principio, tales operaciones son distintas, aunque en la práctica pueden coincidir. Asimismo, el concepto de comprobación va estrechamente ligado al de determinación; la operación de comprobación es en todo caso indispensable cuando el primer acto de la determinación del impuesto es efectuado por el contri-

buyente o un tercero sometido a una obligación tributaria, en vez de la administración". (187)

El artículo 240 de la Ley del Seguro Social, en las fracciones X, XIV, XVII; establece: X. Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar en base de cotización, aún sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido; XIV; El IMSS tiene facultades para: 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; XVII. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley; "Como ya se expuso, los actos administrativos que tienen por objeto completar las fases del crédito fiscal, deben emitirse por autoridades competentes; a lo que la Ley del Seguro Social, de acuerdo a los artículos 252, 257, 258-A, B, C, D, E. y el Reglamento por el que se determinan las atribuciones de diversas dependencias del IMSS, regula tal disposición.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo fiscal autónomo con facultades para determinar los créditos a su favor. De ahí, que sea aplicable lo señalado en el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, que establece que: "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

(187) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 111.

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre el procedimiento que se expidan con posterioridad.

Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación. De acuerdo a lo antes citado, la Ley del Seguro Social prevé dos formas de determinación del crédito fiscal; la primera está contemplada en el artículo 19 fracciones I a Vbis y VI; Art. 21, que cita las obligaciones de los patrones, y del trabajador en lo relacionado con los datos que deben proporcionar dentro de los regímenes del seguro social. Es decir, con base a la información proporcionada de los movimientos afiliatorios de sus trabajadores (altas, bajas, reingresos, modificación salarios, etc.) se otorgan las bases necesarias para determinación de la contribución a su cargo. Determinación que sigue un procedimiento previamente regulado por la Ley del Seguro Social, de acuerdo al régimen de aseguramiento. Asimismo, la Ley del Seguro Social, señala en el artículo 240 de la citada ley, las facultades y atribuciones del Instituto, de las que citaremos también las fracciones XI, XV, XVI, XVIII, XIX, XX; Estas se relacionan en cuanto a la determinación del IMSS para constatar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones de los patrones, constituirse en los domicilios fiscales de los patrones a efecto de investigar e inspeccionar a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que la Ley establece. Ya

se citaron las fracciones que le dan atribuciones para determinar los créditos a su favor. Por lo anterior, se determina que en la Ley del Seguro Social se dan las dos vías, la que proporciona el patrón, que servirá de fuente, o matriz para que la autoridad emita el crédito fiscal; mismos que de no presentar cambios, el Instituto se basará en documentos (movimientos afiliatorios) para confrontar la veracidad, ya sea por los elementos proporcionados por el propio patrón o bien acudiendo personalmente mediante visitas de auditoría a patrones, o investigaciones de sustituciones patronales, lo anterior a efecto de cumplir con las obligaciones de la Ley del Seguro Social. Por lo antes expuesto, la determinación del crédito fiscal es el acto de autoridad competente que declara que se realizó la situación o hecho que la Ley establece.

El Código Fiscal de la Federación, señala en el artículo 6o dos formas de determinación; la que realiza el sujeto pasivo o, la Autoridad (en caso expreso de la Ley Fiscal de la materia).

Por lo que se refiere al IMSS, se efectúan dos procedimientos, es decir, en el mixto el sujeto pasivo o patrón tiene obligaciones establecidas en la Ley. (art. 19.LSS) que debe cumplir; el Instituto (Art. 240.LSS) con base en la documentación presentada procede a la determinación; pero tiene facultades estimativas y comprobatorias que puede hacer valer y determinar oficiosamente la base del crédito fiscal sin la intervención del patrón. (sistema o procedimiento unilateral de la autoridad).

Debido al incremento de los asegurados, el IMSS, se basa en la aclaración del patrón teniendo como matriz los documentos presentados por éste, y de ahí deter-

mina el crédito. Sólo en casos de irregularidades, o bien incrementos en los siniestros por accidentes de trabajo, o programas de verificación para constatar el cumplimiento de las obligaciones del Seguro Social, realiza visitas de auditoría e investigaciones de sustitución patronal.

Giuliani Fonrouge, menciona tres tipos de determinación: a) la que realiza el deudor o responsable en forma espontánea (impropia e innecesariamente llamada "autodeterminación", y que denominamos determinación por el sujeto pasivo; b) la efectuada mutuo-propio por la administración sin cooperación del sujeto pasivo o determinación de oficio, y c) la determinación realizada por la administración con la colaboración del sujeto pasivo o determinación mixta, que puede considerarse como una combinación de los sistemas anteriores". (188). El determinar un crédito fiscal, da lugar a confusión respecto de éste proceso con las demás fases; sobre todo con la determinación de bases para su liquidación y la fijación del crédito en cantidad líquida. A lo anterior, enunciaremos las siguientes tesis; con el objetivo de que quede preciso el término de determinación:

DETERMINACION. CONCEPTO DE LA.- ARTICULOS 80 y 83 DEL CODIGO FISCAL DE 1967.- - Doctrinariamente se ha definido la figura de la determinación, como el acto u operación posterior al señalamiento en la ley de las circunstancias o presupuestos de hecho de cuya producción deriva la sujeción del tributo. Es decir, al acto o conjunto de actos mediante los cuales la disposición de la ley se particulariza, se adapta a la situación de cada persona que pueda hallarse in-

(188) FONROUGE, GIULIANI. Ob. cit. pág. 236.

cluida en los presupuestos fácticos previstos.-El concepto de determinación en el cual se apoya el Código Fiscal de la Federación de 1967,también se hace consistir en el acto o conjunto de actos emanados de la Administración, de los particulares o de ambos coordinadamente,destinados a establecer en cada caso concreto,la configuración del presupuesto de hecho,la medida de lo imponible y el alcance cuantitativo de la obligación.Dicha determinación tiene varios momentos:se inicia con la investigación sobre si la persona correspondiente tiene la calidad de sujeto del tributo y termina con la liquidación que constituye la etapa final en la que se precisa la suma cierta a pagar. Es por esto que la liquidación se traduce en la cuenta que resume el acto de determinación y por medio del cual se exterioriza.Tomando en cuenta los conceptos anteriores,se ha admitido que la determinación tiene carácter declarativo,cumpliendo además la función de reconocimiento formal de una obligación preexistente;por ello es que se ha considerado que en la repetida determinación se fija la medida de lo imponible y se establece el monto o quantum de la deuda;y cuando el acto o conjunto de actos que, constituyen la determinación los lleva al cabo la autoridad,ésta puede valerse de ciertos elementos de juicio para efectuar el acto o conjunto de actos que le corresponden,pudiendo recurrir incluso,como sucede en nuestro sistema jurídico, a la llamada visita domiciliaria.-3er.T.C. Informe 1983,3a., p.92 y 93.(189).

SUSPENSION.PROCEDIMIENTO TENDIENTE A DETERMINAR UN CREDITO,ES DE ORDEN PUBLICO Y RESPECTO DE EL NO PRECEDE LA SUSPENSION.-La determinación de las cuotas obrero patronales,se traduce en el acto conjunto de actos mediante los cuales la disposición de la Ley se particulariza,se adapta a la situación de cada persona que puede hallarse incluida en los presupuestos fácticos previstos. La determinación o liquidación forma parte de un procedimiento administrativo que culmina con la emisión material del documento en el que se fija la -- medida de lo imponible y se establece el monto o cuantum de la deuda,procedimiento que reviste el carácter de orden público y respecto del cual dada su naturaleza jurídica, resulta improcedente la suspensión definitiva solicitada,con apoyo en el artículo 124,fracción II,de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales." 3er.T.C. Informe 1984,3a.,pág.133. (190).

B) DETERMINACION DE BASES PARA SU LIQUIDACION.

Para determinar la base para la liquidación del crédito fiscal,la autoridad se basa en un acto de enumeración, en un acto de valoración, o de ambos. - Existen diversos métodos para la determinación Margain Manatou,cita tres: - a) El Indiciario; b) El Objetivo y c) El Declarativo. Lucien,Mehl,los clasifica en: I. El método indiciario; II. Valoración Administrativa.III.-El sistema de determinación alzada o de forfait. IV.-El método de valoración mediante declaración comprobada.(191).

(190)TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.I.pág.1779.

(191)El método indiciario,basado en la potencialidad abstracta de la maquinaria y materia prima a utilizar,..."se toma en consideración la capacidad de producción de los elementos necesarios para producirla".EL Método Objetivo.--

Así encontramos que la determinación de bases para la liquidación, constituye el acto de autoridad fiscal competente que señala los elementos que han de servir de base para medir la obligación tributaria. La decisión de la autoridad de aplicar los métodos que se han señalado. En el seguro social, el método que se utiliza es mixto. La Ley del Seguro Social establece en el artículo 19 que los patrones tienen las obligaciones de: Registrar e inscribir a sus trabajadores, comunicar sus altas y bajas, modificaciones de salarios, llevar registros tales como nóminas, proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo, permitir las inspecciones y visitas que practique el Instituto a -

"Consiste en señalar una cuota en razón al peso, a la medida, al volumen o al número de la mercancía gravada, o al valor de la misma". p.361. El Método Declarativo.- "Consiste en valorar un precio, una venta o un capital, mediante la presentación de una declaración por el que lo percibió". p.361. Véase Emilio, - Margain Manatou. Ob.cit.págs.357,358 a 361.

Los métodos propuestos por Mehl, los clasifica en: " El método Indiciario.- -- "fundados en índices de numeración". El método de valoración administrativa.- "estimada unilateralmente por la administración-se emplea para la determinación de varios impuestos se funda en datos objetivos". p.114.- Método de determinación de alzada o forfait. "se encuentra en la valoración alzada en materia fiscal". p.115, "es un contrato a precio fijado con anterioridad, renunciando las partes a una valoración precisa". p.115. Existe el forfait legal y forfait convencional, el primero.- "es una valoración de la base imponible a través de procedimientos empíricos regulados en materia tributaria-quiere significar- "de acuerdo con la ley" p.116, forfait convencional. "Es el resultado de una confrontación, de una discusión entre el contribuyente y el fisco, cuando menos en la generalidad de los casos en que puede llegarse a un acuerdo". p.116. Véase Mehl, Lucien. Ob.cit. p.110 a 121.

El artículo 19-III, Art.44, último párrafo de la LSS. Reforma del 20 de julio de 1993, faculta al patrón para "determinar y enterar" las Cuotas Obrero Patronales sujetas a comprobación por el IMSS.

efecto de comprobación. Para determinar las bases para la liquidación se requiere de los siguientes datos: la cuota diaria, salario diario integrado, prestaciones, fecha de ingreso o baja del empleado, modificaciones de salario, etc.,

En relación a la facultad estimativa para determinar las bases para la liquidación, citamos la siguiente tesis: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-CASO-EN QUE NO SE PRESENTA TRATANDOSE DE UNA RESOLUCION QUE SE BASA EN UNA DETERMINACION ESTIMATIVA.-Si del examen de la resolución en que se liquidó una diferencia de impuestos a cargo del causante basándose en una determinación estimativa de sus ingresos, se aprecia que en la misma no se dieron los elementos o circunstancias con base en las cuales la autoridad llegó a determinar tanto la procedencia de la estimativa, como el procedimiento legal que se siguió para obtener los ingresos estimados y, si tampoco se citan los preceptos aplicables, se produce la falta de fundamentación y motivación de la resolución". Rev. No. 1098/78. sesión del 10 junio de 1983. RTFF. Año. V, No. 42, Jun. 1983. pág. 898. (192)

LIQUIDACION ES EMITIDA COMO RESULTADO DE UNA VISITA DE AUDITORIA.-Las liquidaciones emitidas como consecuencia de una visita de auditoría, no carecen de fundamentación y motivación, cuando en ellas se expresa con claridad meridiana cuáles son las cantidades omitidas, y los folios de las actas de visita de auditoría, en que se consignaron las omisiones, así como los preceptos jurídicos aplicables y los hechos que los encuadran dentro de la hipótesis de ley, además de que el apoderado de la empresa intervino en la diligencia

(192) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. T. II. México. 1987. pág. 347.

y conoció el acta al firmarla, de manera tal, que el causante no queda en estado de indefensión". Rev.No.991/79.RTFF.Año.IV,No.16 y 17, enero-mayo de 1981, -pág.302.(193).

De las anteriores tesis, observamos la limitante de la autoridad para determinar en forma estimativa sin seguir los ordenamientos legales de motivación y fundamentación. En la segunda tesis, contempla el caso de una determinación siguiendo los lineamientos legales. De lo anterior, se desprende que el concepto de Mehl, es el más apropiado para definir que es la determinación del impuesto; "Determinar un impuesto es el conjunto de operaciones administrativas que tienen por objeto identificar-por un lado-la materia imponible (y -- constatar el hecho generador) y por otro lado determinar la base imponible".- Ob.cit.pág.111.

C) FIJACION DEL CREDITO EN CANTIDAD LIQUIDA.

consiste en un acto de la autoridad fiscal que mediante una operación aritmética manual o mecánica establece el monto a pagar.

Procede a fijar el crédito fiscal mediante una tarifa (conocida la base imponible) "Todo crédito liquidado se hace evidente y cierto; la operación de liquidación no crea el crédito, ya que éste preexiste a esta medida de orden -- técnico.

Por otro lado, ... en materia fiscal se puede a menudo distinguir entre el -- hecho generador del impuesto-que da origen a la obligación tributaria- y el

hecho que lo hace líquido (y exigible en un plazo determinado)".(194).

Corresponde a la autoridad fiscal el crédito en cantidad líquida(en el caso de la Cuota Obrero Patronal),cuando determinada la existencia del crédito y la base para su liquidación y requerido el patrón para que lo fije y entere, -- éste no cumpla el requerimiento,(más adelante,se tratará tesis del Tribunal - Fiscal de la Federación en relación a la caducidad de la autoridad fiscal, para hacer valer su derecho desde la determinación a la percepción del crédito. Los procesos que se siguen en la fase de fijación del crédito en cantidad líquida, en las Cuotas Obrero Patronales se procede a la aplicación de las tablas y los porcentajes que establecen los artículos 79,114,177,191 de la Ley del Seguro Social y demás relativos de ésta y de sus reglamentos,aplicables al caso -- concreto.

La Liquidación del crédito, fijar la base imponible y su cobro, se expone claramente por Mehl:"En principio la liquidación del impuesto se efectúa en principio por el funcionario encargado de la recaudación, en el momento en que el - contribuyente formaliza su declaración.

En los derechos comprobados, la liquidación se realiza tras una previa comprobación, operación que se efectúa posteriormente".(195).

En lo relacionado a la Cuota Obrero Patronal, se expone la siguiente leyenda: "Con fundamento en los artículos 11,12,19,fracción 111,32,33,44,45,240 fracciones X,XII y XIV,267,268, y demás relativos de la Ley del Seguro Social vigente, 10,30,40,13,16,17,19,20,21,27,y demás relativos del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, se ha emitido a su cargo la presente cédula de liquidación de cuotas obrero patronales correspondiente -

(194) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. págs. 120 y 121.

(195) Ibid. pág. 121.

al bimestre indicado en el anverso, para su pago en tiempo oportuno, o bien por haberse omitido su formulación dentro del plazo legal previsto en el artículo 45 de la Ley del Seguro Social, habiéndose tomado como base para determinar - este crédito el salario diario y el número de días a cotizar por los trabajadores inscritos ante el Instituto por usted(es) o mediante visita de inspección realizada por el propio Instituto". (datos que se imprimen al reverso de las liquidaciones). Si el importe de la liquidación requiere de aclaraciones o ajustes, el patrón cuenta con el término de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación para realizar los ajustes que considere necesarios. En la cuota obrero patronal se pueden dar dos situaciones: Que el patrón acuda a la Institución y, tras una previa comprobación con una persona del Instituto (ajustador) se aclare o ajuste el crédito según sea el caso. Otra acción es que dentro del plazo, el patrón modifique y pague en el banco; esta liquidación queda sujeta a glosa y confronta de documentos comprobatorios por la autoridad, si hay alguna diferencia u omisión se procede a nueva emisión de crédito.*

"En el caso de impuestos recaudados por vía de patrón, la operación liquidadora no se efectúa en el mismo patrón; se procede al cálculo del impuesto en unos documentos intermedios denominados matrices (porque de alguna manera se podría decir que hacen el papel de madre del patrón). El patrón es el titular ejecutivo que después de su homologación se transmite a los servicios del Tesorero, quienes tomarán a cargo su importe.

11. Pero, a veces, el contribuyente procede por sí mismo a liquidar el impuesto, limitándose entonces la administración a efectuar un trabajo de comprobación". (196).

(196) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 121.

*Véase Arts. 19-fracción III, y 44 de la Ley del Seguro Social, Reforma del 20-julio-1993, facultada al patrón a determinar la Cuota Obrero Patronal, sujeta a comprobación por el Instituto.

A continuación se citan Tesis del Tribunal Fiscal de la Federación: RESOLUCIONES DE LIQUIDAR IMPUESTOS.-SON VALIDAS SI EN ELLAS SE CITAN PRECEPTOS VIGENTES EN EL EJERCICIO REVISADO.-Si la autoridad al efectuar una liquidación de impuestos cita en la resolución respectiva diversos preceptos referentes al objeto,sujeto,base gravable,deducciones,tarifa,etc., del impuesto que liquida,y si la causante aduce en el juicio fiscal que tal fundamentación lo deja en estado de indefensión y que la autoridad no citó los artículos vigentes en el ejercicio revisado,tal alegación debe desestimarse cuando del examen de los elementos anteriores se advierte que la fundamentación aportada por la autoridad no sólo fue la vigente en el ejercicio revisado sino también la legalmente aplicable para la determinación del impuesto". - Rev.No.167/78.RTFF.Año 111,No.22,Oct,1981,pág.439.(197).

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene limitado su tiempo para fijar en cantidad líquida los créditos fiscales.La siguiente tesis establece:"CADUCIDAD DE CUOTAS OBRERO PATRONALES OPERA CUANDO SE HAYA PRODUCIDO EL HECHO GENERADOR DE LA OBLIGACION.-De conformidad con el artículo 276 de la Ley del Seguro Social de caducidad,o sea, la extinción de la facultad o derecho del Instituto Mexicano del Seguro Social para fijar en cantidad líquida los créditos a su favor,se produce en el término de cinco años,contando a partir del día siguiente al en que se presentó el aviso o liquidación respectivos,o de que el Instituto tuvo conocimiento del hecho generador de la obligación;en consecuencia,si el patrón no presentó los avisos de inscripción de los trabajadores,modificación de salario,etc.,y esa autoridad administrativa (197) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50AÑOS.T.III.pág.1320.

tuvo conocimiento del hecho generador del gravamen hasta el momento de levantar el acta de visita, debe concluirse que el término a que alude el precepto en comentario, debe contarse a partir de esa diligencia". Rev. No. 1881/84. RTFF. Año. VII, No. 72. dic. 1985. pág. 535. (198)

D) COBRO.

El Cobro consiste en exigir el cumplimiento de la obligación del crédito fiscal al sujeto pasivo. La fase se inicia cuando vencido el plazo señalado por la Ley, el contribuyente no lo efectúa, o entera espontáneamente. La Cuota Obrero Patronal, se notifica para efecto de que en los 15 días siguientes -- realice las aclaraciones o ajuste lo que considere necesario, (Art. 20 Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social), si la liquidación no es liquidada, o bien recurrida (Art. 274. LSS) de conformidad a lo señalado en el artículo 21 del citado Reglamento; la liquidación queda firme y procede el cobro coercitivo (Art. 271. LSS).

La facultad de la autoridad de cobrar los créditos fiscales, tiene un plazo: PRESCRIPCIÓN DE CUOTAS OBRERO PATRONALES. -- Si la actora sostiene que los créditos impugnados se le notificaron en una determinada fecha y en base a ello considera que se encontraban prescritos por haber transcurrido el término de cinco años para que la autoridad pudiera obtener su cobro, prueba su acción -- si en el juicio de nulidad se encuentra acreditado que la fecha en que sostiene la autoridad que se interrumpió la prescripción, fue una notificación -- ilegal". Rev. 18/82. RTFF. Año, No. 64, abril de 1985, pág. 827. (199)

(198) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. T. III. págs. 1477, y 1478.

(199) Idém. pág. 1601.

En la Cuota Obrero Patronal se contemplan dos figuras jurídicas: La fijación en cantidad líquida de la citada cédula, así como la extinción del plazo para cobro. En el primer caso lo señala el artículo 276 de la Ley del Seguro Social: "El derecho del Instituto a fijar en cantidad líquida los créditos a su favor se extingue en el término de cinco años no sujeto a interrupción, contado a partir de la fecha de la presentación por el patrón o por cualquier otro sujeto obligado en términos de esta Ley, del aviso o liquidación o de aquella en que el propio Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación.

El plazo de caducidad señalado en este artículo sólo se suspenderá cuando se interponga el recurso de inconformidad o juicio".

También se rige por el Código Fiscal de la Federación en materia de prescripción, Artículo 277 LSS. El derecho de invocar la prescripción o la caducidad corresponde al sujeto pasivo, no opera de oficio. La prescripción y la caducidad sólo se interrumpe cuando se interpone el recurso de inconformidad o juicio.

Así encontramos que en el cobro de los créditos fiscales se limita la participación de los sujetos activos y pasivos. Partiendo de la exigibilidad y el plazo otorgado para el pago, el sujeto activo no interviene mientras no se avanza el plazo otorgado en la Ley respectiva. Por su parte, el sujeto pasivo interviene al pagar espontáneamente o bien impugnando el cobro, y la autoridad requerida. Todas estas actividades de las autoridades fiscales del IMSS, se constatan mediante las acciones del patrón, obligaciones y deberes que le fija la ley del Seguro Social, sus actos u omisiones o bien las actividades propias de la Institución - al practicar visitas de inspección, a efecto de comprobar el cumplimiento; o bien las investigaciones de sustitución patronal, etc.,

E) PERCEPCION.

Consiste en el acto final de la autoridad fiscal, al recibir satisfactoriamente el importe de los créditos cobrados y obtenidos por sus oficinas recaudadoras y ejecutoras.

La justificación o existencia de las autoridades fiscales es el cobro de los créditos fiscales, se constituyen y se les rodea de los atributos fiscales necesarios para su función en base a la obtención de percibir el cobro de los créditos. Todos los procedimientos, serán administrativos, políticas fiscales, financieras, procesos técnicos, etc., deben tener como finalidad principal la recaudación. Las reformas de la Ley del Seguro Social a los artículos 19-III, y 44, establecen que el patrón tiene la obligación de "determinar" y enterar las cuotas obrero patronales. Y Artículo Séptimo Transitorio establece la fecha en que el IMSS continuará emitiendo las liquidaciones en base al número de trabajadores: (+50 trabajadores hasta el 1o. de 1994; de 10 hasta 50- 4 de 1994. menos de diez trabajadores hasta el 1o. de 1995.).

Lucien, Mehl, cita que la recaudación: " es el conjunto de procedimientos financieros por los que el impuesto es transferido del patrimonio del contribuyente a las cajas del erario público. Estos procedimientos discurren en el seno de una estructura administrativa determinada". (200).

El tema de nuestro estudio las Contribuciones de Seguridad Social-La liquidación de Cuota Obrero Patronal.-El proceso recaudatorio se realiza: A) El patrón recibe la notificación, tiene un plazo de 15 días para pagar y ajustar. si no se paga, B) se turna el crédito a la Oficina para Cobros y se aplica procedimiento administrativo de ejecución para obtener el cobro.

(200) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 122

En el caso del remate, la percepción se aplica por la propia oficina al realizar el remate. La percepción es el pago total del crédito fiscal. En la fase coercitiva, el pago de la suerte principal, los recargos, el índice inflacionario y los gastos de ejecución generados a la fecha.

R E S U M E N .

La Cuota Obrero Patronal presenta un proceso de fases iniciados desde el hecho generador hasta la percepción de la misma por la Institución. Las Fases del crédito fiscal (La Cuota Obrero Patronal) siguen los mismos lineamientos de un impuesto.

En nuestro estudio se han dividido en 5 fases que son: La determinación del crédito, determinación de bases para su liquidación, fijación del crédito en cantidad líquida, cobro y percepción. Todas las fases citadas comprenden actos de autoridad que estén debidamente fundados y motivados y emitidos por la autoridad fiscal competente. Los actos y atribuciones que se den en las 5 fases deben estar comprendidos en la Ley del Seguro Social.

Los actos que declaran que se realizó la situación o hecho que la Ley o Reglamento prevé para la generación del crédito, el establecer los elementos que han de servir de base para medir la obligación tributaria, los cálculos aritméticos que fijen el monto parcial o global a pagar, el exigir el cumplimiento de la obligación previamente determinada y fijada en cantidad líquida, la percepción de la autoridad de la cantidad citada sea en forma voluntaria o a través del procedimiento económico-coactivo.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

Las Aportaciones de Seguridad Social, son contribuciones Parafiscales; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la contempla en el artículo 123-XXIX. No tiene relación alguna con el artículo 31-IV constitucional, ya que no forma parte del gasto público de la Federación, Estados o Municipios.

Las Aportaciones de Seguridad Social se destinan a financiar los gastos de seguridad social del gremio que la conforma. Las Cuotas de Seguridad Social tienen efectos económicos, políticos y sociales en el ciclo económico del país y reflejan las distribuciones de la riqueza en un porcentaje significativo. Las Cuotas Obrero Patronales constituyen un gravamen impositivo a la nómina de los salarios.

Las Aportaciones de Seguridad Social son contribuciones que contempla el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, al tener, las Aportaciones de Seguridad Social, el carácter de créditos fiscales, contemplan todos los procesos y lineamientos de los impuestos, sin ser impuestos. Son Contribuciones de Seguridad Social, y tomando en cuenta su naturaleza y fin, son Contribuciones Parafiscales.

La Ley del Seguro Social, estructura un conjunto de seguros que se engloban en dos regímenes, el Obligatorio y el Voluntario; refleja estudios técnicos, jurídicos y actuariales que garantizan el equilibrio financiero permanente. La Cuota Obrero Patronal se integra por la aportación tripartita-patrón-trabajador-Estado. Constituye una de las principales fuentes de financiamiento del IMSS. El capítulo se dividió para su estudio en 5 fases: 1) Determinación del crédito fiscal; 2) Determinación de bases para su liquidación; 3) Fijación del crédito en cantidad líquida; 4) Cobro; 5) Percepción.

C A P I T U L O I V .

IV. LA CUOTA OBRERO PATRONAL-SU ESTRUCTURA COMO CREDITO FISCAL

**4.1.NACIMIENTO DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA Y EL CREDITO FISCAL.
EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.**

**4.2.MOMENTO EN QUE NACE LA OBLIGACION TRIBUTARIA EN LA CUOTA -
OBRERO PATRONAL.**

**4.3.MOMENTO DE EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA EN EL
COBRO DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.**

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

IV. LA CUOTA OBRERO PATRONAL SU ESTRUCTURA COMO CREDITO FISCAL.

La Naturaleza jurídica de las Cuotas Obrero Patronales se estudiaron en el capítulo III, concluimos en que las cuotas obrero patronales no son impuestos, que no se contemplan en el supuesto del artículo 31-IV Constitucional, ya que este precepto obliga a todos los mexicanos a contribuir al gasto público. La Ley del Seguro Social sólo obliga a contribuir a un grupo o gremio que se encuentre en el hecho generador que la Ley establece. No se contribuye al gasto público, sino a un gasto específico y sólo obliga cuando se dan los supuestos de la Ley del Seguro Social. Por tal razón, estas Contribuciones Parafiscales persiguen un objetivo público, y auspiciado por el Estado; para poder cumplir con su finalidad, se le atribuye al Instituto Mexicano del Seguro Social, facultades fiscales autónomas para poder cobrar sus cuotas obrero patronales y a éstas se les da el carácter de créditos fiscales, y por lo anterior, debe seguir todas las formalidades de los impuestos. (Artículo 31-fracción IV: Proporcionalidad y equidad; artículo 14 y 16 Constitucionales. Créditos motivados, fundados y emitidos por autoridad competente). Así como las reglas que marquen los procesos legales en materia de impuestos.

A continuación citamos la siguiente Tesis de Jurisprudencia No.103.de 1917 -1975: "SEGURO SOCIAL ARTICULO 135 DE LA LEY, CARACTER DE LAS CUOTAS A QUE EL MISMO SE REFIERE.- El legislador Ordinario, en el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dio el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deban de cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho.

público de origen gremial o profesional a cargo del patrón en bien del trabajador, constituyendo un salario solidarizado o socializado que halle su fundamento en las prestaciones del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna y su reglamentaria. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social, quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a las partes con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta del Estado encargada de la prestación de un servicio público".(201).

Por otra parte, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece que: "Las Contribuciones se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, los que se definen de la siguiente manera..." El artículo 4o. del precepto legal invocado señala que: "Son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones..." La Ley del Seguro Social cita en los artículos 240, fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, a XXI, 267, 268, y 269. -En las facultades y atribuciones del IMSS, se relaciona todo un proceso en la estructura de la cuota obrero patronal como crédito fiscal. Así se menciona que el pago de las cuotas, recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal. Por lo tanto, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo y las atribuciones y facultades que la propia ley da para determinar las fases necesarias para percibir el pago del crédito fiscal a su favor.

(201) Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, Primera Parte, Tesis No. 103. pág. 224.

El fundamento legal para estructurar la Cuota Obrero Patronal lo establece la Ley del Seguro Social, que como Ley fiscal ordinaria establece facultades y procedimientos para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos. Y en cuanto a su procedimiento para aplicar la exigibilidad del cobro, la aplicación en materia supletoria del Código Fiscal de la Federación.

4.I. NACIMIENTO DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA Y EL CREDITO FISCAL DE LA CUOTA - OBRERO PATRONAL.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 6o. menciona que: "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de -- hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad". Por causación entendemos el momento exacto en que se considera completado, perfeccionado o consumado el hecho generador del tributo, por consecuencia cuando se conforma el hecho generador en todos sus aspectos, se produce el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho generador se considera ocurrido en el momento en que se hayan sucedido las circunstancias materiales necesarias para que se produzcan los efectos -- previstos por la ley.

Para López Velarde, el nacimiento del crédito fiscal se produce cuando: "Se causa, nace o se genera en el momento en que se realizan los actos materiales, jurídicos o de ambas clases que hacen concreta la situación abstracta previs-

ta por la Ley".(202)

Flores Zavaladice que:"No es pues,necesaria la resolución de autoridad -- alguna para que se genere el crédito,éste nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal,la resolución que en muchos casos dicta la autoridad fiscal es sólo declarativa de la existencia del crédito".(203)

A continuación se transcribe jurisprudencia que define el nacimiento del crédito fiscal,dice:"El momento característico para el nacimiento de la obligación tributaria es aquel en que se manifiesta o realiza el acto jurídico - al cual la ley condiciona la obligación del ciudadano de pagar el tributo".- En esa virtud,procede considerar aplicable las consecuencias que la doctrina admite como consecuencia de la determinación del momento característico en - que nace la obligación tributaria". A él debe de referirse desde el punto de vista jurídico y cronológico la iniciación de todos los fenómenos tributarios que directa o indirectamente conciernen a la relación obligatoria entre el - Estado y el contribuyente" " La obligación es siempre única;nace perfecta en todos sus elementos constitutivos,determinada en su objeto y en su sujeto - pasivo en el momento característico en que se manifiesta el hecho jurídico - al cual la ley condiciona el nacimiento del vínculo obligatorio"."En el dominio de los impuestos directos,la obligación concreta del contribuyente de pagar,el tributo nace por una orden de carácter administrativo,pero esa orden tiene únicamente la función de declarar la pretensión de la administración - financiera de obligar al contribuyente a ejecutarla,ya que no es constitutiva ni de la obligación del sujeto pasivo,ni de la prestación correlativa del

(202)LOPEZ VELARDE,G.-"APUNTES DE UN SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Cit por,MARGAIN MANATOU,EMILIO. Ob.cit.pág.309.
(203) FLOREZ,ZAVALA,E. Ob.cit.pág.35.

Estado, pues éstas ya nacieron anterior y directamente por la existencia de las condiciones necesarias y suficientes para el nacimiento de la obligación tributaria". (204).

Sistemáticamente se observa que el crédito fiscal presenta su nacimiento, fijación en forma líquida del impuesto y la percepción. Así encontramos un sujeto pasivo, un sujeto activo; una base gravable, tarifa o cuota a cobrar, y vencidos los plazos de ley para su recepción, la aplicación del procedimiento económico coactivo. En la Cuota Obrero Patronal, el sujeto de aseguramiento constituye la primera condición determinante de la obligación de enterar las cuotas como una obligación del patrón de ingresar éstas. Artículo 19. LSS. El hecho generador se da en el momento en que hay una relación obrero-patronal, es decir una función laboral; en este supuesto, es la incorporación al Régimen Obligatorio del Seguro Social conforme lo establece el artículo 12. LSS. (sujetos de aseguramiento del citado régimen), la incorporación opera por disposición expresa del referido artículo. Es importante esta condición toda vez que aún y cuando el patrón no cumpla con su obligación de inscripción, el hecho generador nace y por consecuencia la obligación. (véase artículo 8o. del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social).

Las Cuotas Obrero Patronales tienen como base de cotización el salario de las nóminas de los trabajadores. Se constituye la obligación del patrón de enterar las cuotas obrero patronales en los supuestos que marcan los artículos 12 y 19 de la LSS. en el régimen obligatorio. Por otra parte, éstas liquidaciones tienen un plazo para su pago oportuno, si éste no se efectúa el décimoquinto día de haberse notificado la liquidación; para efecto de cobro mediante el procedimiento

(204) Revista de Tesis Jurisprudenciales. Pleno del 13-1-1941. pág. 249.

administrativo de ejecución, nace esta facultad de la autoridad fiscal el decimo quinto día hábil contado a partir del día siguiente a el en que se notificó la cédula de liquidación.

R E S U M E N .

- 1.- La Obligación Tributaria nace con la manifestación del hecho jurídico - señalado por la Ley.
- 2.- En la Cuota Obrero Patronal, el sujeto de aseguramiento constituye la - primera condición determinante de la obligación.
- 3.- La Ley del Seguro Social señala los plazos para el pago oportuno del - crédito fiscal, vencido éste se ejerce el procedimiento coactivo.
- 4.- El hecho generador se da con la relación laboral (trabajador-patrón). - nace aún sin el cumplimiento por el patrón. Art.19 LSS. Excepto los trabajadores eventuales o temporales urbanos que están sujetos al Seguro Obligatorio cuando prestan servicios durante 12 días hábiles o más en forma ininterrumpida o 30 días interrumpidos en un bimestre para un sólo patrón. Art.30. Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Eventuales y Temporales.

4.2. MOMENTO EN QUE NACE LA OBLIGACION TRIBUTARIA EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

El nacimiento de la obligación tributaria en la Cuota Obrero Patronal, se da cuando "se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las Leyes fiscales..." Art. 60. C.F.F. En el caso de nuestro estudio en los supuestos que señalan los artículos 1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.7, 2.1, a 3.1 de la Ley del Seguro Social.- (por el Régimen Obligatorio y Art. 224 en el Régimen Voluntario.)

La situación jurídica o de hecho se da en la relación laboral, el condicionante es el sujeto de aseguramiento y la base de cotización el salario. (véase artículos 32 a 44. LSS).

El momento en que nace la obligación tributaria en la Cuota Obrero Patronal, lo señala la Ley del Seguro Social en sus artículos 45 y 46, y artículo 20 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social. Los citados artículos mencionan que el pago de las cuotas será por bimestre -- vencidos y se deberán de pagar el día 15 de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año. Por otra parte se obliga al patrón al pago del entero provisional a cuenta de la cuota los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año. El pago se efectúa a más tardar el día 15, es la mitad del cobro a pagar de la liquidación original que viene sistematizada, el patrón al realizar el pago, cuando recibe la cuota bimestral se deduce la cantidad liquidada sin recargos. Los capitales constitutivos se pagan dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación y los recargos se generan tomando la emisión del bimestre, sino la fecha de notificación. Así, el momento en que nace la obligación del patrón para pagar es en el plazo de 15 días, ya que dentro de éste término, puede aclarar, ajustar o bien inconformarse,-

en el plazo que marca el artículo 274 y su Reglamento. Por su parte, la autoridad fiscal tiene facultades de exigibilidad el décimoquinto día hábil en que vena el plazo que da la Ley. Por consecuencia se generan los recargos correspondientes. Art. 46 de la Ley del Seguro Social.

R E S U M E N .

1.-El momento en que nace la obligación tributaria de la Cuota Obrero Patronal lo cita la Ley del Seguro Social. Artículos 45 y 46 y el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social.

2.-El pago de la Cuota Obrero Patronal es Bimestral y Mensual. En el entero - provisional a cuenta de las cuotas obrero patronales y se paga el equivalente - al cincuenta por ciento del monto de éstas.

3.-El plazo es de 15 días hábiles para el pago en los meses señalados por el artículo 45. Vencido el plazo, se hace exigible el crédito fiscal el décimosexto día hábil.

4.-El plazo para el pago oportuno, aclaraciones y ajustes así como la exigibilidad del crédito fiscal, no deben confundirse con el término fijado por la - Ley del Seguro Social en el artículo 274 y su respectivo Reglamento.

5.-La reforma del artículo 45 de la Ley del Seguro Social establece el término para el pago oportuno de las Cuotas Obrero Patronales.

6.-Los artículos 19-III, y 44 de la Ley del Seguro Social dan al patrón la - facultad de retener, enterar y determinar las contribuciones de seguridad social.

4.3. MOMENTO DE EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA EN EL COBRO DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

El artículo 45 de la Ley del Seguro Social nos señala los términos que tiene el patrón para enterar la Cuota Obrero Patronal y el Entero Provisional a cuenta de cuotas obrero patronales. Vencido el plazo de 15 días de los meses citados en el artículo de referencia, queda firme y se hace exigible el cobro mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

El momento de exigibilidad de la Cuota Obrero Patronal, se fundamenta en los artículos 45 y 46 de la Ley del Seguro Social y artículos 17, 19, 20, 21 y - 27 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, y artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

En el orden citado, el artículo 45 señala el plazo de 15 días hábiles en bimestres y mensuales. Los artículos del Reglamento para el Pago de Cuotas y - Contribuciones del Régimen del Seguro Social. En términos del artículo 15 del citado Reglamento, se da un plazo de 15 días hábiles para que se aclare o ajuste la liquidación, se cuenta a partir de la exigibilidad de la cuota obrero patronal. En caso de que no se aclare o ajuste en los términos de los artículos - 16 y 17, se constituirá el título de crédito a favor del Instituto y se le dará un plazo de 20 días de calendario contados desde el decimoquinto día hábil a aquél en que surta efectos la notificación de la liquidación, vencido el plazo y si el patrón no paga y tampoco recurre la liquidación. Art. 274. LSS. queda firme la liquidación y se procede a su cobro aplicando el procedimiento administrativo de ejecución. Art. 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social.

Por otra parte, el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 144 establece: "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".

Los plazos citados en los artículos 45, 16, 17, 19 y 20, el primero de la Ley del Seguro Social y los demás del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social. Son motivo de confusión; pero la siguiente tesis del Tribunal Fiscal de la Federación, nos aclara los términos: "ARTICULO 45 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.- NO ES CONTRADICTORIO CON LOS ARTICULOS 16, 17, 19 y 20 DEL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL.- No existe oposición entre esos preceptos, pues mientras el artículo 45, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1984, se refiere al pago de créditos tanto por concepto de cuotas obrero patronales como de capitales constitutivos, estableciendo el plazo dentro del cual debe efectuarse ese pago el cual lógicamente debe computarse a partir de que la liquidación formulada por el Instituto Mexicano del Seguro Social sea definitiva, los artículos 16 y 17 del Reglamento se

refieren a un plazo de quince días hábiles concedidos a los particulares - para hacer aclaraciones antes de que el crédito se convierta en definitivo, ya que el artículo 19 del mismo Reglamento claramente señala que si no se formulan aclaraciones o éstas no desvirtúan las observaciones del Instituto, el crédito se convierte en definitivo. Por tal razón, el artículo 45 citado - no derogó los preceptos reglamentarios indicados, puesto que el artículo 3o. Transitorio del Decreto de Reformas mencionado dispone que continuarán vigentes todas las disposiciones reglamentarias que no se opongan al propio - decreto". (205)

El momento de exigibilidad de la Cuota Obrero Patronal es el decimoquinto día hábil en que el crédito ha quedado como definitivo.

Sin embargo, cuando existe la ejecución de una resolución o sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como el trato a patrones que metódica y sistemáticamente se inconforman se aplican los siguientes procesos: Se le notifica la cédula de liquidación para que realice aclaraciones y ajustes - que considere necesarios dentro del término de 15 días hábiles, si en el -- plazo otorgado se presentan aclaraciones, la resolución será fundada o parcialmente fundada según sea el caso de que procedan o no las aclaraciones, - se emite el dictamen y se le requiere al patrón para que en un plazo de 20 días calendario pague las diferencias que no fueron desvirtuadas, y se le - apercibe para que en caso de no hacerlo se le aplicará el procedimiento administrativo de ejecución; quedando firme la liquidación se envía a la Oficina para Cobros del IMSS, para efecto de aplicar el procedimiento económico coactivo.

(205) Revista No. 15 del Tribunal Fiscal de la Federación, 3era. Epoca. Año. 11, - marzo-1989. pág. 46.

*El término de 15 días, de acuerdo a la reforma del artículo 45. LSS. pasa a 17 días hábiles, en - 1992, posteriormente el 20 de julio de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación - reformas a diversos artículos; y de nueva cuenta el término vuelve a 15 días hábiles.

En el caso de excepción se elabora un acuerdo mediante el cual se requiere al patrón presente la cédula de liquidación DC-10 (Art.45.LSS), se le notifica el apercibimiento y se le da un plazo de 6 días .Hasta antes de las reformas del 20 de julio de 1993.se consignaba tal omisión a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como el acuerdo mediante el cual se hace efectivo el apercibimiento, así como las cuotas omitidas por el patrón.Estas liquidaciones también se remiten al patrón para que las aclare dentro del plazo de 15 días hábiles, pasado el plazo citado,se le notifica la liquidación y tiene 20 días calendario, al pasar este término sin respuesta o pago,se procede a enviar el crédito a la oficina para cobros.En el sistema de excepción se utilizan dos métodos de presión a efecto de obtener el cobro; el más eficaz - constituya hasta antes de las reformas del 20 de julio de 1993,Se solicitaba a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se aplicara una multa por omisión de pago de cuotas obrero patronales; y a la vez se inicia el procedimiento administrativo de ejecución. Las reformas de la Ley del Seguro Social, permitirá a la propia Institución establecer Multas Administrativas a efecto de presionar por la falta de omisión .

El objeto del Instituto es la recuperación oportuna de sus Cuotas Obrero - Patronales, los anteriores recursos son necesarios para que se pueda cumplir con sus objetivos y fines.La legislación sabedora de esta necesidad social,que no se suspende el gremio que lo conforma sino-que incluso, el hecho de que existan inconformidades,juicios,suspensiones,incapacidades,ausentismos, etc.,La Ley del Seguro Social señala prorrogas o tiempos de servicio para asistencia médi-

ca y de maternidad aún y cuando ya no se cotice. Lapsos que generan un gasto no sustentado con ingresos. De ahí que el Código Fiscal de la Federación en la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, contemplará la prioridad enunciada y a diferencia de los demás créditos fiscales, se establece el término de 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos del Seguro Social. Por lo anterior, el momento de exigibilidad de la Cuota Obrero Patronal procede el decimosexto día hábil de su notificación, y la Oficina para Cobros del IMSS, tiene facultades para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución.

R E S U M E N .

- 1.-El momento de exigibilidad de la Cuota Obrero Patronal se establece en los artículos 45,46 de la Ley del Seguro Social, y artículos 17,19,20,21 y 27 del Reglamento Para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social.
- 2.-El artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, cita que las Cuotas Obrero Patronales se ejecutarán en el plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a el en que surta sus efectos la notificación de las liquidaciones de cuotas obrero patronales o capitales constitutivos.
- 3.-El artículo 45 de la Ley del Seguro Social establece el término de 15 días hábiles para que el patrón aclare o ajuste el bimestre de la cédula de liquidación de cuotas obrero patronales o enteros provisionales a cuenta de las cuotas pasado este plazo, y no efectuado el pago, la liquidación queda firme y se pro-

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

La naturaleza jurídica de las Cuotas Obrero Patronales se establecen en el precepto Constitucional del artículo 123 fracción XXIX, por lo que se relaciona al artículo 31 fracción IV de la Constitución, al señalarse que las Contribuciones de seguridad social son créditos fiscales; deben seguir los formalismos de proporcionalidad y equidad; de igual forma el artículo 14 y 16 Constitucional en cuanto a la motivación, fundamentación y emisión del acto de autoridad competente.

El fundamento legal para estructurar la Cuota Obrero Patronal lo establece la ley del Seguro Social, que como ley fiscal ordinaria señala facultades y procedimientos para determinar los créditos fiscales y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

La exigibilidad de la Cuota Obrero Patronal la preve el artículo 45 de la Ley del Seguro Social, el fundamento de exigibilidad del Entero Provisional y de la Cuota Obrero Patronal lo encontramos en los artículos 45 y 46 de la LSS, y artículos 17, 19, 20, 21, y 27 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social; y artículo 144 del Código Fiscal de la Federación. En la reforma del artículo 45 de la Ley del Seguro Social, el término para el pago de las Cuotas Obrero Patronales y el Entero Provisional es de 15 días hábiles. Pero, el Código Fiscal de la Federación y el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, contemplan 15 días hábiles sin que a la fecha se hayan modificado y adecuados a la reforma citada. Si pasado el término de 15 días hábiles no se aclara, ajusta y paga la liquidación, ésta se hace exigible y se aplica el procedimiento económico-coactivo.

cede a enviar a la Oficina para Cobros del IMSS, a efecto de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución.

4.- El sistema de excepción, constituye un Programa Especial aplicado por el IMSS, sólo a patrones que se inconforman en varios bimestres, el formato (liquidación verde), se elabora en forma sistematizada y manual, esta liquidación -- llena todos los requisitos legales que establecen la Ley del Seguro Social, -- sus Reglamentos, el Código Fiscal de la Federación y los artículos 14 y 16 Constitucionales. Esta liquidación se notifica a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, todo encausado a preparar una Auditoría y, en consecuencia buscar la defraudación fiscal. Sistema que el IMSS aplicará precisamente en este año. -- Situación que se traduce en un terrorismo fiscal, ya que en casos del IMSS, -- muchas emisiones de cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, presentan duplicidad de asegurados, cambios de Registros, de modalidades, duplicidades -- de asegurados, cambios de Registros, de modalidades, duplicidades que el patrón -- impugna con toda razón. De ahí que sea tan importante buscar la armonía de una -- emisión sana y justa, logro que se obtiene capacitando al personal.

5.- Las reformas a la Ley del Seguro Social de fecha 20 de julio de 1993, en el artículo 283, que establece que los actos u omisiones que perjudiquen a los trabajadores y al Instituto se sancionarán con multa de tres hasta trescientas -- cincuenta veces el importe del salario mínimo general que rija en el Distrito -- Federal. El Instituto cuenta con un Reglamento. Al facultarse al IMSS, para la imposición de multas, se deja sin práctica el comunicado que realizaba el Instituto a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en el sistema de excepción.

00781

12

29

C A P I T U L O V .

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

5.1. SU CONSTITUCIONALIDAD, LEGALIDAD, MOTIVACION Y FUNDAMENTACION.

5.2. CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA EMISION.

A) EMISION BIMESTRAL ANTICIPADA.

B) ENTERO PROVISIONAL

C) DIFERENCIAS.

D) EMISION POR AUDITORIA.

E) CAPITALES CONSTITUTIVOS.

F) RECARGOS MORATORIOS.

G) INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

H) SISTEMA DE EXCEPCION.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V.2

1994

V. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

La Cuota Obrero Patronal, es una contribución de derecho público de origen gremial o profesional a cargo del patrón, y su fundamento Constitucional se encuentra en el artículo 123 fracción XXIX de nuestra Carta Magna, así como de sus reglamentos. El artículo 123-XXIX cita: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;"

La Ley del Seguro Social, comprende dos Regímenes el Obligatorio y el Voluntario; es decir, sólo contempla y protege a sus agremiados, excepcionalmente se da servicio médico a no agremiados. Desde su nominación Cuota Obrero Patronal, así como de su integración tripartita, determina a quién protege; a la clase trabajadora, y nace la obligación en la relación obrero-patrón. De ahí que no sea aceptable que forma parte de un gasto público, ya que sólo obliga en el supuesto de la relación laboral. Es idealista pretender que la Seguridad Social cubra a "campesinos no asalariados, y otros sectores sociales y sus familiares". En el régimen voluntario, se condiciona la incorporación a una aportación. Es importante remarcar que el financiamiento y alimentación económica de los seguros que cubre la seguridad social en los Regímenes Obligatorio y Voluntario, dependen de la contribución o aportación de sus integrantes. De ahí que para establecer una seguridad social como la señala la Constitución, debería

establece un impuesto para todos y conjuntar a todo el sector salud; es decir, una nueva restructuración.

La Cuota Obrero Patronal, justifica su carácter de fiscal en la siguiente - jurisprudencia: "Seguro Social, fundamentos de las cuotas del. En lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución, como servicio público nacional. Si la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Federal considera la implantación del Seguro Social como un servicio público, deben ocurrirse en su creación y funcionamiento las características generales de todo - servicio público; es decir, la satisfacción ininterrumpida de la necesidad social que trata de cubrir, uniforme y poca onerosa, finalidades éstas que obligan una intervención especial del Poder Público que garantice la realización eficaz de esos objetivos, y que haciendo uso de su potestad de imperium, dicte las disposiciones que crea necesarias, obteniendo la supremacía del interés en la prestación de la necesidad que se trata de satisfacer con el servicio público, en beneficio del núcleo que la padece, por encima de los intereses particulares. De tal forma que procure dejar fuera del acuerdo de voluntades de los particulares las condiciones en que se preste el servicio, haciendo derivar su obligatoriedad de la Ley que crea el servicio. En este orden de ideas, cabe considerar - que el legislador del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dió el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público gremial o profesional a cargo del patrón, que hallan su fundamento en la prestación del trabajador y su apoyo legal en lo dis-

puesto por el artículo 123 de la Carta Magna, y su Ley Reglamentaria" (7a. Epoca, 1a. Parte, Vol. 30, pág. 52, A.B. 4607/55, Manufacturas Unidas, S.A. Unanimidad de 17 votos.)

En el orden de ideas de la jurisprudencia citada, para efectos de cobro, y únicamente para tal aspecto, las Cuotas Obrero Patronales y los Capitales Constitutivos al ser considerados como créditos fiscales, se aplica lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, pero en ningún momento tiene la naturaleza de impuestos, ya que éstos fundamentan su legalidad en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Carta Magna. Es importante señalar el hecho generador de la Cuota Obrero Patronal, que radica en la relación laboral, al no existir tal supuesto no se da el origen de la emisión que contempla a los trabajadores afiliados, es decir la obligación de contribuir a la aportación de seguridad social.

5.1. SU CONSTITUCIONALIDAD, LEGALIDAD, MOTIVACION Y FUNDAMENTACION.

La Constitucionalidad de la Cuota Obrero Patronal la ubicamos en la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional. Y en términos de la fracción XIV del apartado A del artículo 123 Constitucional; situamos a los Capitales Constitutivos.

"Las aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado". (Artículo 2o. Fracción II, del Código Fiscal de la Federación).

El fundamento legal de la Cuota Obrero Patronal, lo establece la Ley del Seguro Social en sus artículos 11,12,13,19,25,32,33,35,42,44,45,113,116,177, 179,180,190,267 y 268 y demás relativos de la LSS.Las Cuotas Obrero Patronales, clasificadas en el Código Fiscal de la Federación como: " Contribuciones de Seguridad Social", tienen el carácter de créditos fiscales en cuanto al cobro de sus créditos;por lo que siguen los lineamientos que señalan los artículos 31-IV,y 14 y 16 Constitucionales. De ahí que se requiera que las liquidaciones de Cuotas Obrero Patronales esten debidamente fundadas y motivadas y emitidas por autoridad competente. Todo acto de autoridad debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento.En el caso de la cuota obrero patronal,se deben establecer los fundamentos legales,es decir,los artículos que dan origen a la emisión.Artículos 11,12,13,19,111,25,32,33,35,44,45,267, 268,y demás relativos de la Ley del Seguro Social. y, Artículos 10,20,40,13, 16,17,19,20,21,22,26,27,28,30,y 33 del Reglamento para el Pago de Contribuciones del Régimen del Seguro Social.Firmado por autoridad competente,la Ley del Seguro Social establece las facultades de sus autoridades para firmar las Cuotas Obrero Patronales,así como al funcionario facultado para hacer exigible el cobro de las Cuotas Obrero Patronales y los Capitales Constitutivos y sus accesorios.Lo anterior ajustando la Ley del Seguro Social a los artículos 14 y 16 Constitucionales.En cuanto a la motivación,está se encuentra en la obligación que tienen los patrones de afiliar a sus trabajadores,es decir, el hecho generador de la Cuota Obrero Patronal.La tesis que citamos explica claramente el concepto:FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LIQUIDACIONES -

DE CUOTAS OBRERO PATRONALES.-CASO EN QUE SI CUMPLE CON ESOS REQUISITOS.-Las liquidaciones de cuotas obrero patronales cumplen con los requisitos de debida fundamentación y motivación exigidos con los requisitos de debida fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 Constitucional, cuando contienen el nombre y domicilio del patrón, el número de afiliación y el -- nombre del asegurado; el grupo del salario en que cotizó y aquél dentro del cual debió cotizar y la diferencia correspondiente; así como que lo anterior se conoció de la visita de inspección realizada por el Instituto, cuyos resultados constan en el acta respectiva; sin que para ello se requiera que -- dichas liquidaciones vacíen en sus textos el contenido íntegro del acta -- cuando el particular intervino en su levantamiento y tuvo pleno conocimiento de la misma, de la que se le entregó copia, pues en estas condiciones tuvo oportunidad plena de defensa". Rev.No.1058/81.del 17-1-1982.(206).

CEDULAS DE LIQUIDACION PARA EL PAGO DE CUOTAS OBRERO PATRONALES.-SU MOTIVACION Y FUNDAMENTACION.-El hecho de que en las cédulas de diferencias por la falta de pago de las cuotas obrero patronales emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social se señalen diversas características de identificación y se citen algunos artículos de la Ley del Seguro Social y del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, de ninguna manera significa que las mismas se encuentren debidamente fundadas y motivadas, ya que para que se dé tal requisito deben expresarse detalladamente los elementos que se tuvieron en cuenta para la procedencia del cobro que se hace y citarse los artículos aplicables, debiendo existir indudable-

(206) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.III.1er.edic.1987.pág.1570.- RTFF. Año. IV, No.26.Feb.1982, pág.135.

mente entre éstos y aquellos perfecta adecuación".(207)

AVISOS AFILIATORIOS.-NO PUEDEN SUSTITUIR EL REQUISITO DE LA DEBIDA MOTIVACION.-No es suficiente para tener por satisfecho el requisito de la debida -- fundamentación y motivación en su aspecto formal, la sola referencia constituyen simples documentos informativos que están obligados a presentar los patrones ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyos datos no pueden substituir a los razonamientos lógico jurídicos que permitan establecer y conocer la exacta adecuación de las situaciones y circunstancias que se tomaron en -- cuenta para la determinación del crédito, aún cuando se llegara a demostrar -- que tales documentos hubiesen sido del conocimiento de la empresa". Juicio No. 424/91-11-Sentencia de 19 nov.1991.-Magistrada Instructora:Yolanda Vergara -- Peralta.-Secretaria:Lic.Marcia Nava Aguilar.(208)

(207) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 50 AÑOS.T.III.Revisión No.1468/80. RTFF.Año.IV.No.30.Junio de 1982.pág.579.pág.1510.

(208) Revista Del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a.Epoca,Año V.Abril 1992. Rev. No.52.pág. 32.

R E S U M E N .

1.-Las Cuotas Obrero Patronales deben estar fundadas y motivadas,entendiendo por tales conceptos,no la simple enunciación de artículos de la emisión,sino - las causas y motivos que tuvo el Instituto así como los elementos en que se - baso para la determinación del crédito fiscal.

2.-Las liquidaciones de Cuotas Obrero Patronales deben de estar fundadas en los artículos materia del crédito de emisión,la motivación debe de estar bien establecida,además de que la autoridad debe ser competente.Se deben detallar los - apoyos que sirvieron para fincar la procedencia de los créditos.

5.2. CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA EMISION.

La fuente principal de las emisiones se organizan con el catálogo A.V.C.(Afiliación Vigencia-Cobranza) De este catálogo se obtiene la Emisión Bimestral Anticipada y de Seguros Especiales, es decir, -- aproximadamente el 90% de los documentos a cobro.

Debido al incremento de la población del IMSS.(en el mes de diciembre de - 1991,se estimó con datos reales 11'201.032 asegurados de los cuales se conceptua a la población de patrones y cotizantes; los primeros suman 634,103 y los segundos 8'844,673,).(209).

El impacto e incremento de los movimientos que se procesan en la emisión, - actualmente se han resuelto a través del sistema computarizado y en ocasiones con emisiones mecanizadas por así requerirse,el corte de la emisión tiene que efectuarse por lo menos dos semanas antes de que termine el bimestre,lo anterior genera que no se consideren movimientos afiliatorios representativos.De ahí la importancia que tiene la aclaración y ajuste manual que realiza el patrón --

(209)Fuente.MEMORIA 1991.Edit.IMSS.pág.39.

antes de enterar el pago oportuno.

La emisión es vital para el Instituto, los documentos que se emiten representan cobranza, su vigilancia control y evaluación conduce a varios procesos en las áreas de cobranza y sistematización. La función básica es: la generación de la emisión bimestral anticipada* (Modalidades A.V.C. modelo de aseguramiento -- 10,13,17,27,28,31,36): Seguros Especiales (módulo de aseguramiento 16,20,21,29, 32.) Módulo de aseguramiento 35, patrones personas físicas. En el módulo sistematizado la E.B.A. maneja los módulos 10,13,17 y 28. En el capítulo III, pág.305, se explicó la clasificación de los módulos de aseguramiento que emplea el IMSS. La emisión por liquidaciones complementarias por: Movimientos extemporáneos, confronta y glosa, visitas de auditoría, revisión de la clase y grado de riesgo, créditos menores,

Toda la emisión del IMSS, se maneja a través de equipos de cómputo centralizado, que genera un verdadero archivo de registro de datos que se distribuye por medio de red a todas las delegaciones del D.F. y foráneas. Cabe aclarar que emisiones que se realizan mecanizadamente tienen como objetivo principal la fundamentación y motivación de los créditos que son repuestos como son: las liquidaciones por inconformidades, juicios, emisiones por auditoría o bien, los capitales constitutivos y algunas diferencias. En sí explicar el mecanismo del procedimiento de datos y emisiones de las liquidaciones es complicado.

Por último, citaremos los registros del sistema: RALE, es el catálogo que controla en forma individual los adeudos de los patrones, se reflejan todos los

*En 1992, los asegurados son: 11,8328,005, (hasta el mes de febrero). incremento de 93,604. (0.83%).

movimientos operativos. Es el control y registro de adeudos en procedimiento de ejecución, control y evaluación de las operaciones registradas en la cobranza - de las Oficinas para Cobros, se enlaza con el Registro RALE, para actualizar los cambios de incidencia. RAP. Registro de adeudos en procuración, créditos que se - envían a otras circunscripciones se enlaza con el RALE, a través de requerimiento de recaudación y cambio de incidencia. Control y registro de créditos en procuración de cobro.

Así observamos que el IMSS, tiene otros sistemas como es el registro de empresas con fianza, registro que tiene por objetivo el control de garantías. Los sistemas que utiliza el Instituto es complejo y busca ante todo el perfecto rastreo de la emisión de sus créditos que le permita saber en que situación se encuentran. Registros que se controlan mediante Manuales internos del IMSS.

A) EMISION BIMESTRAL ANTICIPADA.

La Emisión Bimestral Anticipada (E.B.A.), tiene su fundamentación legal en el artículo 45 de la Ley del Seguro Social. "El pago de las cuotas obrero patronales será por bimestres vencidos, a más tardar el día 15 de los meses de enero, marzo, julio, septiembre y noviembre de cada año". Por otra parte, el artículo 19 fracción III, fija como obligación del patrón: "Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto Mexicano del Seguro - Social;..." La emisión en cuanto sale el sistema de cómputo se distribuye a las Subdelegaciones en el Distrito Federal para efecto de que se notifique oportunamente y de tal forma, el patrón realice las aclaraciones y ajustes en el término legal, y realice el pago de la liquidación de cuotas obrero patronales. La prontitud en que se notifiquen las liquidaciones por E.B.A. y trae como consecuencia una pronta

recaudación del cobro de las liquidaciones de cuotas obrero patronales. Transcurrido el término de 15 días para aclaraciones y ajustes sin que el patrón se presente a pagar, se remite el crédito para cobro de la Oficina para Cobros del IMSS, para que mediante el procedimiento administrativo de ejecución cobre la mora de las cuotas obrero patronales.

La emisión se da en tres fases: 1) Extracción de datos, 2) Armado, 3) Afectación. En la E.B.A. el procedimiento es por sistema de cómputo y tiene por origen los movimientos afiliatorios presentados por los trabajadores capturados por el IMSS.

B) ENTERO PROVISIONAL.

El entero provisional a cuenta de Cuota Obrero Patronal, es un documento que contempla, nombre, domicilio, registro, sector, bimestre y año de cobro; así como la sección de datos de la notificación del documento y el ajuste de menos o más a efectuar y el total a pagar. En sí, no es un documento que contemple los requisitos legales para su cobro, no está debidamente fundado ni motivado.

La Ley del Seguro Social, legaliza su existencia del entero provisional a través de lo decretado en el artículo 45 de la citada ley. "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 trata, será el equivalente al cincuenta por ciento del monto 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 diferirá al bimestre siguiente a aquél dentro del cual se haya dado dicho supuesto..."

En relación a la emisión del entero provisional, su proceso es sencillo ya que no refleja movimientos afiliatorios, sólo los datos mencionados. También se notifica, y el término de pago es de 15 días. Su objetivo es obtener recaudación oportuna a la Institución.

Se han dado casos frecuentes de inconformidades en contra del entero provisional. El argumento de los patrones es que no es un documento debidamente fundado ni motivado, además de que no contempla la firma de la autoridad competente que lo emita.

El entero provisional es una obligación del patrón o sujetos obligados a su cumplimiento, el hecho generado se da en la Ley del Seguro Social. Artículo 45. Sin embargo, al no contemplar los requisitos elementales de fundamentación y motivación, y al no explicar la autoridad los motivos que se tienen para su emisión y cobro legal del documento, que no es un acto definitivo, ya que con posterioridad sale la emisión de la Cédula de Liquidación de Cuota Obrero Patronal, documento definitivo sujeto a las aclaraciones y ajustes indicados por la Ley. El criterio que se toma en las resoluciones de Inconformidades de los enteros provisionales, es sobreseer el recurso en razón de que no es un acto definitivo que cause perjuicio al recurrente, dejando a salvo sus derechos -- para hacerlos valer en el momento procesal oportuno. Cabe aclarar que el entero provisional por el hecho de recurrirse no significa que no va a generar los -- recargos correspondientes, además de que la emisión bimestral sigue su proceso normal, y se da el recargo correspondiente por mora total del bimestre en curso.

C) DIFERENCIAS.

En las diferencias se emiten cédulas por Liquidaciones de Mora. Diferencias, Avisos Extemporáneos. Las liquidaciones de Mora tienen su origen en el olvido de pago por los patrones en el período establecido. Se notifica al patrón -- de su omisión. Las Diferencias que se obtienen por las faltas u omisiones contenidas en las liquidaciones al efectuar el proceso de confronta y glosa. (A.V.C.) (Catálogo afiliación, vigencia-cobranza). Diferencias por Avisos Extemporáneos. Liquidaciones que se producen por movimientos A.V.C. extemporáneos, avisos presentados extemporáneos por el patrón. Las diferencias al igual que la E.B.A. -- contiene nombre de afiliados, etc., es un documento definitivo, sujeto al término de 15 días para aclarar, ajustar, pagar, o en su defecto inconformarse. El pago se genera con el respectivo recargo calculado a partir de la fecha en que se debió de enterar el bimestre requerido al Instituto.

D) EMISION POR AUDITORIA.

Su fundamento legal se encuentra en los artículos 19 y 240 de la Ley del Seguro Social y artículos 45 y 46 del Código Fiscal de la Federación.

La obligación de facilitar las inspecciones y visitas domiciliarias se -- describe en el párrafo primero 45 del C.F.F. La autoridad competente para ordenarlas, conforme lo establece el artículo 240-fracción XIX, artículo 258 Letras C y D. El Delegado y el Subdelegado de la circunscripción correspondiente. Las liquidaciones que se emiten por auditoría deben señalar el Número de Auditoría y los elementos que se tomaron en cuenta para su formulación, así como los preceptos legales aplicables.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido la siguiente tesis:

ACTAS DE AUDITORIA.-REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER.-De conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 84 del Código Fiscal de la Federación, al iniciarse la visita se entregará la orden al sujeto pasivo o a su representante y, si no estuviese presente, a quien se encuentre en el lugar en que debe practicarse la diligencia y, asimismo, en ese acto se identificarán los visitantes. Por lo tanto, si en los autos del juicio de nulidad la autoridad administrativa demuestra que dichos requisitos se cumplieron efectivamente, ya que se hace constar que el acta final de auditoría que al entregar la orden de visita al causante el día de su fecha, se identificaron ante él los visitantes, resulta improcedente concluir que existe violación a lo dispuesto por el precepto citado porque no se hubiera asentado expresamente en el acta parcial levantada para hacer constar hechos concretos, como el aseguramiento de documentación, o sea, con anterioridad al levantamiento del acta final, que se entregó la orden de auditoría al visitado y se identificaron ante él los visitantes". Revisión No. 87/82 - 10-3-1983. (210)

VISITAS DOMICILIARIAS.-SOLO PUEDEN PRACTICARSE PREVIA ORDEN DE AUTORIDAD -- COMPETENTE.-Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, toda visita de inspección que lleven a cabo las autoridades administrativas, en el domicilio de los particulares debe fundarse en previa orden escrita, emitida por autoridad competente, en la que se exprese el lugar que se ha de inspeccionar, la persona con la que se debe entender la diligencia y el objeto de la misma; de donde se sigue que cualquiera visita de inspección que carezca de este requisito, por no haberse demostrado que se haya emitido la orden respectiva, resulta -
(210) JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION-1936-1986. Edit. S.H.C.P. Agosto. 1986. p.160.

violatoria de la garantía de legalidad contenida en el precepto constitucional en cita y debe anularse la resolución fundada en el acta correspondiente".Rev. 452/82.de1 6 Oct,1982.(211).

La siguiente jurisprudencia -VISITAS DOMICILIARIAS.-FACULTADES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA ORDENARLAS Y PRACTICARLAS.-Las facultades - del Instituto Mexicano del Seguro Social para ordenar y practicar visitas domiciliarias no fueron otorgadas en el reglamento, sino en la propia Ley del Seguro Social en cuyo artículo*25, fracción VI, se faculta al Instituto para practicar inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos a efecto de comprobar las obligaciones legales. Igualmente, en el -- artículo 19, fracción V, de la ley se establece la obligación de los patrones -- para facilitar las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto. En cambio, en el reglamento anteriormente referido, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha quince de abril de mil novecientos ochenta y tres, el presidente de la República no hizo sino reglamentar las atribuciones concedidas en la ley expedida por el Congreso de la Unión al Instituto, determinando las dependencias con que éste contará para ejercerlas así como las -- atribuciones específicamente asignadas a las mismas".2a.S.-Informe 1984,2a,p.-127.(212).

VISITAS, ACTAS DE.-AMPARO IMPROCEDENTE.-NO CONSTITUYEN EN SI MISMAS RESOLUCIONES FISCALES DEFINITIVAS.-El acta que se levanta con motivo de una visita - domiciliaria, contiene una relación de hechos, respecto de determinada situación,

(211) JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.-1936-1986.Edit.S.H.C.P.Agosto 1986.p.142.

(212) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.50 AÑOS.T.II.pág.1914.

* -El artículo 25 de la Ley del Seguro Social citado, se reformó el 4-enero-1989, cambia el concepto por reconocimiento de semanas.Cfr.L.S.S..Art.25.

que advierten los visitadores, quienes no son autoridades que puedan determinar, válidamente, la situación jurídica del particular, pues su función solamente, -- consiste en cerciorarse, conforme a la facultad conferida en la orden de visita correspondiente, de la cual es consecuencia legal y directa, del cumplimiento a -- las obligaciones fiscales del particular, precisando en todo caso las infracciones que consideren haber encontrado en la visita practicada. De ahí que el -- juicio de garantías resulte improcedente y deba sobreseerse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 fracción II, párrafo segundo, de la citada ley, -- puesto que no se está en el caso de una resolución definitiva emitida por autoridad administrativa competente". 2a.T.C.-Informe 1984, 3a,p., 95 y 96.(213).

Por su parte, el artículo 19 fracción V, señala: "Los patrones están obligados a:.....V. Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el -- Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta Ley, el Código Fiscal de la Federación y los reglamentos respectivos; ...". Así mismo, el Código Fiscal en el artículo 85-fracción 1, menciona que: "Son infracciones relacionadas con -- el ejercicio de la facultad de comprobación las siguientes: I. Oponerse a que -- se practique la visita en el domicilio fiscal. No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; no proporcionar la contabi-- lidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los -- elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones pro-- pias o de terceros...". En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios, el artículo 114 cita: Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión, a los servidores públicos que ordenen o practiquen visitas domiciliarias o embar--

guen sin mandamiento escrito de autoridad fiscal competente. Las mismas penas se impondrán a los servicios públicos que realicen la revisión fiscal de mercancías en transporte en lugar distinto a los recintos fiscales".

Existen variadas tesis del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los Tribunales Colegiados y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en juicios promovidos por los contribuyentes en contra de cobros derivados por auditorías. En materia de Seguridad Social, se invocan irregularidades en la forma y fondo en que se llevaron éstas. Para el Seguro Social el determinar liquidaciones por visitas de Auditoría, significa el resultado de un proceso lento y costoso. El "documento 5" como se identifica a las cédulas de diferencias captadas en el desarrollo de visitas domiciliarias practicadas por el IMSS, tienen por objetivo notificar al patrón el importe de las diferencias u omisiones determinadas en su empresa o negocio. Las liquidaciones se producen en emisión mecanizada (por sistema) o en forma manual incluye movimientos por periodos hasta por cinco años. Debido al incremento de inconformidades por éste concepto; la emisión se ha elaborado en dos formas mecanizada y manual, es decir, se forma con todos los elementos necesarios para evitar inconformidades. Sin embargo, las irregularidades se dan desde el inicio de las auditorías, por no reunir los requisitos legales de forma y fondo. El Código Fiscal de la Federación estableció una reforma al artículo 46, el 28 de diciembre de 1989. Fracciones reformadas: I, IV, VII. Fracción I: "De toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen conocido por los visitantes. Asimismo, se determinarán las consecuencias legales de tales hechos u

omisiones, las que se podrán hacer constar en la misma acta o en documento por separado. 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 efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el período revisado"...Fracción IV.-Con las mismas formalidades a que se refieren las fracciones anteriores, se podrán levantar actas parciales o complementarias....(Último párrafo)...Se tendrán por consentidos los hechos asignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros o no señala el lugar donde se encuentran. Una reforma importante que se coordina con el artículo anterior, corresponde al artículo 54 del citado Código; anteriormente, se señalaba una instancia de inconformidad contra actas de auditoría (45 días siguientes al cierre de éstas). En el Seguro Social, se aplica el criterio de acuerdo a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, una acta de auditoría no es un acto definitivo, es la base, el motivo que da los elementos de motivación y fundamentación para emitir cédulas de liquidación por visitas de auditoría.

Se hizo extensa la explicación de las visitas de auditoría ya que los elementos que éstas deben de tener, son la base de que proceda el cobro. Existen muchas irregularidades en las visitas las más importante, es la falta de conocimiento y capacitación del personal que levanta las auditorías, en varias ocasiones, existe la prepotencia y un mal entendido concepto de empleado o servidor público. Si las visitas de auditoría se llevarán en todos los casos con personal capacitado. Proceso que también se sigue en la emisión de la liquidación. Existirían pocas inconformidades y el Instituto tendría el pago --

oportuno de las omisiones en el pago de las cuotas obrero patronales. Hay ocasiones en que la auditoría reúne elementos, pero es la liquidación la que aún y cuando se elabora en forma manual no contempla la motivación y fundamentación, o bien no se notifica conforme a derecho, generándose un círculo lento y difícil de cerrar por el Instituto.

Por esa razón es importante citar las cuatro causas que convierten en antieconómico un impuesto: "a).- Empleo de un gran número de funcionarios, cuyos salarios absorben la mayor parte del producto del impuesto y cuyos emolumentos suponen otra contribución adicional sobre el pueblo; b).- Impuestos opresivos a la industria, que desanima a las gentes; c).- Las confiscaciones y penalidades en que necesariamente incurren los individuos que pretenden evadir el impuesto, suelen arruinarlos, eliminando los beneficios que la comunidad podría retirar del empleo de sus capitales y, d).- Visitas y fiscalizaciones odiosas, por parte de los recaudadores, que hacen objeto, al causante, de vejaciones innecesarias, opresiones e incomodidades". (214)

(214) MARGAIN MANATOU, EMILIO. Ob. cit. pág. 43.

Las cuatro causas de un impuesto antieconómico, se regularizarían en gran parte, siempre y cuando el personal administrativo, al igual que los funcionarios fiscales competentes que emiten y ordenan el cobro, fuese en su totalidad personal ampliamente capacitado con conocimientos legales. Situación que de hecho no se da en su totalidad y los resultados se observan en los vicios e irregularidades del cobro. Por otra parte, el contribuyente debe educarse en materia fiscal para exigir que el procedimiento sea conforme a Ley. Considero que muchos pagos por auditoría se han efectuado por desconocimiento, temor a la autoridad o bien, fastidio de trámites, pero que la auditoría no reúne los elementos legales.

E) CAPITALES CONSTITUTIVOS.

Las Liquidaciones de Capitales Constitutivos se emiten por un accidente de trabajo que, por omisión imputable al patrón, al no inscribir a su trabajador -- conforme lo establece el artículo 19 fracción I, y artículo 84 de la Ley del Seguro Social. El financiamiento del Capital Constitutivo, de acuerdo a la Ley, presenta dos supuestos: 1) El incumplimiento del patrón y, 2) El accidente sufrido por el trabajador (incapacidades temporales, parciales, permanentes, o en caso de muerte las prestaciones subsecuentes, pensiones a los deudos). Esta liquidación -- se elabora en forma manual, contempla como fundamento legal los artículos 19 --- fracción I, 84 y 86 de la Ley del Seguro Social, en éste documento se deben desglosar las prestaciones, servicios y costos e integrar la suma exigida.

Los Capitales Constitutivos no están sujetos a las aclaraciones y ajustes -- que señalan los artículos 17, 19, 20 y 21 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social. Su exigibilidad tiene el término de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del cobro, mismo plazo para inconformarse. El capital constitutivo lo paga íntegramente la parte patronal, debido a la íntima relación que se da en los accidentes de trabajo, la cuota por riesgo de trabajo también la paga el patrón, y está se incrementa o -- disminuye de acuerdo a los siniestros ocurridos en la empresa. Así, expondremos jurisprudencia relacionada con los Capitales Constitutivos y Grado de Riesgo -- de Trabajo. Toda vez que están relacionadas.

CAPITAL CONSTITUTIVO.-MOTIVACION Y FUNDAMENTACION DEL MISMO.--Si la autoridad desglosa cada una de las partidas que integran el capital constitutivo, menciona

por qué concepto se erogaron y la cantidad a que ascendieron, está motivando el capital constitutivo; y si menciona como fundamento legal aplicable al -- caso concreto el artículo 84 de la Ley del Seguro Social, está fundando debidamente el financiamiento de dicho capital constitutivo, cumpliendo con lo -- establecido por el artículo 16 constitucional. Revisión No. 358/89. resuelta el 30-03-1989. (215).

FUNDAMENTO Y MOTIVACION DE UN CAPITAL CONSTITUTIVO.-CUANDO CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR TAL EXTREMO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, la carga de la prueba corresponde a quien afirma el hecho; por tanto, si al formular la contestación de la demanda la autoridad sostiene que la resolución que confirma la emisión de un capital constitutivo es legal, por cumplir con el requisito de la debida fundamentación y motivación, de acuerdo con tal precepto, a dicha autoridad corresponde exhibir el documento fincatorio del capital impugnado para acreditar que en éste si se cumplieron los requisitos de legalidad, máxime que de la resolución impugnada se desprende que tal documento le fue entregado como prueba en la inconformidad por el patrón actor". Rev. No. 2317/86.-resuelta en sesión. 3 octubre de 1989. (216)

CAPITAL CONSTITUTIVO.-AVISO DE SU FINCAMIENTO AL PATRÓN.- Cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social, da a conocer al patrón el financiamiento de un capital constitutivo y los conceptos que lo forman, no puede considerarse que le deja en estado de indefensión, puesto que se le está proporcionando la

(215) Revista No. 15 del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Epoca. Año. II. Marzo. 1989. págs. 30 y 31.

(216) Revista No. 22, del T.F.F., 3a. Epoca. Año. II. Oct. 1989. pág. 15.

oportunidad de combatir, no sólo la procedencia del capital constitutivo, sino también los motivos y fundamentos específicos que sirvieron para fincarlo".-- Revisión No.420/73.-24-sept.1982.(217)

CAPITAL CONSTITUTIVO.-LOS AVISOS DE MODIFICACION DEL SALARIO ENTREGADOS -- DESPUES DEL SINIESTRO EN NINGUN CASO LIBERAN AL PATRON DE LA OBLIGACION DE -- PAGARLOS.-De conformidad con lo establecido por el artículo 84 de la Ley del Seguro Social, si al ocurrir el siniestro no se ha dado el aviso de modificación de salario, procederá el cobro del capital constitutivo, aunque dicho aviso se dé dentro del plazo legal, pues el precepto es terminante al señalar que en ningún caso se liberará el patrón de esa obligación".Rev.No.325/81.de1 17-02-1982.(218)

CAPITAL CONSTITUTIVO.-PROCEDE SU FINCAMIENTO EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO - 84 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, SI AL MOMENTO DE OCURRIR EL SINIESTRO EL TRABAJADOR NO SE ENCUENTRA ASEGURADO.-Si un trabajador encontrándose afiliado al -- Seguro Social, renuncia a sus labores presentando el patrón la baja respectiva dentro del término legal (5 días) y al día siguiente de haber renunciado, nuevamente es contratado y precisamente ese día sufre un accidente de trabajo, debe concluirse que dicho trabajador no se encontraba afiliado al régimen de la seguridad social al momento en que le ocurrió el siniestro, no obstante que -- también dentro del término legal se haya presentado el nuevo aviso de inscripción respectivo, ya que en primer lugar este aviso de alta es presentado con --

(217)Revista No.33.T.F.F.,Año V,Septiembre de 1982,pág.122.

(218)Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.Año IV,No.26.Febrero de 1982, pág.134.

posterioridad al accidente y en segundo lugar, el aviso de baja retrotrae sus efectos a la fecha en que se manifiesta que cesó la relación laboral; por -- todo ello, procede que se finque al patrón el capital constitutivo al confi-- gurarse los supuestos del artículo 84 de la Ley del Seguro Social, por no encontrarse afiliado al trabajador al momento de ocurrirle el siniestro". Revisión. No. 89/78. del 6-sept-1985. (219)

Por lo que se refiere a la caducidad de los Capitales Constitutivos, está se cuenta a partir del momento en que se haya producido el hecho generador -- de la obligación, es decir, en el momento en que el Instituto otorga las pres-- taciones, y la facultad de éste de determinarlo y requerirlo al patrón.

En cuanto a su fundamento Constitucional de los Capitales Constitutivos -- de acuerdo a la jurisprudencia de la SCJN.-SEGURO SOCIAL, LEY DEL.- Los capi-- tales constitutivos contenidos en el artículo 48 de la Ley referida, no tiene su origen en la fracción VII del artículo 73 Constitucional, sino que su fun-- damento se encuentra en el Artículo 123, fracción XIV y XXIX de la propia -- Constitución, la primera se relaciona con deberes a cargo del patrón para in-- demnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo y enfermedades profe-- sionales y la segunda a la obligación del Estado de establecer el régimen de seguridad social. En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Fe-- deral, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, -

(219) Revista No. 69. Año VII. T.F.F. sept. 1985. pág. 237.

"Considero que la Ley del Seguro Social debe modificar el artículo 19 fracción I, suprimiendo el plazo de cinco días, ya que de acuerdo a la interpretación del artículo 84 se constituye el fincamiento en el supuesto de la afiliación y el término concedido no exime de la obligación.

por ello no rigen para los citados capitales los principios en él contenidos. En efecto, las cuotas que se recauden en concepto de los capitales no son para que el Estado cubra los gastos públicos, sino que directamente pertenecen a los trabajadores y sus beneficiarios". (Véase informe del Presidente de la SCJN, 1972, págs. 264 y 265).

Los accidentes de Trabajo están íntimamente relacionados con el proceso de clasificación y determinación de los grados de riesgo de las empresas. Las prestaciones y los gastos administrativos, deben de cubrirse íntegramente con las cuotas patronales, ya que los patrones tienen la responsabilidad de los accidentes que puedan sufrir sus trabajadores en sus actividades laborales. Lo anterior se fundamenta en el artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal del Trabajo vigente. Por lo anterior, analizaremos el procedimiento de integración del grado de riesgo de trabajo asignado a las empresas, mismo que se incorpora a la liquidación de cuota obrero patronal.

Se toman dos factores importantes: el monto de los salarios pagados y el riesgo de las empresas. El artículo 48 de la LSS, establece que: "Riesgo de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo". (Arts. 48 a 91 LSS). En la Sección Quinta. -Del régimen financiero.- en el artículo 77 se cita: "Las prestaciones del seguro de riesgo de trabajo, inclusive los capitales constitutivos de las rentas líquidas al fin del año y los gastos administrativos, serán cubiertos íntegramente por las cuotas que para este efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados". "Las cuotas que por el seguro de riesgo de trabajo deban pagar los patrones, se determinarán en relación con la cuantía de la cuota --

obrero-patronal que la propia empresa entere por el mismo periodo, en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate, en los términos que establezca el reglamento relativo". (Art. 78. LSS). La Ley del Seguro Social en relación a los riesgos de trabajo, tiene el Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo, que es el instrumento jurídico que establece una clasificación, y determinación del grado de riesgo y prima, basada en estudios actuariales. Los grados de riesgo pueden clasificarse en cinco clases (véase Anexo No. 13. pág. 756). En cuanto al porcentaje de aplicación para el cálculo de las cuotas bimestrales, se aplicará a las ramas de seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, la prima que corresponda a la clase y grado de riesgo asignado a la empresa. El índice en los siniestros, aumenta o disminuye el grado.

El Tribunal Fiscal de la Federación estableció el siguiente precedente: - "ARTICULO 36 DEL REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGO DE TRABAJO.-SU INTERPRETACION.-Conforme a ese dispositivo reglamentario, la empresa está obligada a cubrir las cuotas patronales del Seguro de Riesgo de Trabajo con base en la clase, grado y prima que tenga determinados, en tanto se resuelva el recurso de aclaración o el de inconformidad. Ahora bien, dicho precepto no impide al Instituto Mexicano del Seguro Social emitir liquidaciones con base en la nueva clasificación, independientemente de que el dictamen respectivo en que se sustentan las liquidaciones hubiese sido recurrido por el patrón y se encuentre pendiente de resolución el medio de defensa intentado, debiendo destacar que, conforme al --

segundo párrafo de dicho precepto, lo único que está vedado al Instituto es continuar el procedimiento administrativo de ejecución, a condición de que el interés fiscal se encuentre garantizado, caso en el cual la autoridad - debe suspender el procedimiento de cobro, si además así lo solicita el recurrente". (220)

DICTAMEN DE RECLASIFICACION.-CARECE DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION SI - EN EL MISMO NO SE EXPRESAN LOS RAZONAMIENTOS A TRAVES DE CUALES SE LLEGO A LA CONCLUSION DEL AUMENTO DEL GRADO DE RIESGO.-De acuerdo con lo establecido por el artículo 80 de la Ley del Seguro Social y 24 del Reglamento para la clasificación de empresas y determinación del grado de riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo, es indispensable que para el aumento del grado de riesgo y prima correspondiente, el índice de siniestralidad o sea el promedio - del producto del índice de frecuencia por el de gravedad, sea superior al - del grado de riesgo en que la empresa se encuentre cotizando; por tanto, si en el dictamen de reclasificación de una empresa no se indica cómo se determinaron los índices de frecuencia y gravedad por los cuales se llegó a la conclusión del aumento de la clase y grado de riesgo, el mismo no reúne los requisitos de la debida motivación y fundamentación". Revisión No. 704/84-14- marzo de 1985. (221)

"CLASIFICACION DE EMPRESAS Y GRADOS DE RIESGO.-COBRO DE DIFERENCIAS POR RE- CLASIFICACION DE EMPRESAS.-En artículo 13 del Reglamento de Clasificación y - Grado de Riesgo para el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profe-

(220) Revista No. 23 del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Epoca. Año II, nov--- 1989. págs. 27 y 28.

(221) Revista No. 63. del T.F.F.-Marzo-1985, pág. 731.

sionales, establecía que las empresas cubrirían sus cotizaciones de acuerdo con la clase, grado y prima que el Instituto les asignara en los términos de ese reglamento, aun cuando interpusieran contra dicha fijación los recursos o juicios que procedan. Sin embargo, si al resolver sobre la legalidad de dichos cobros se tiene conocimiento que la reclasificación en que se fundan ya ha sido nulificada en forma definitiva por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, debe anularse también el cobro de dichas diferencias. Revisión No. 628/81-15-02-1982. (222)

DISMINUCION DE GRADO DE RIESGO.-De conformidad con lo dispuesto por los artículos 80 de la Ley del Seguro Social, y el inciso d) fracción I del Reglamento de Clasificación de Empresas y Grado de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, el Instituto Mexicano del Seguro Social al emitir su dictamen sobre la disminución de grado de riesgo que le soliciten las empresas, debe tomar en cuenta los índices de frecuencia y gravedad promedio de los últimos 3 años, razón por la cual si la autoridad toma en cuenta al emitir su dictamen uno solo de los índices, ya sea el de frecuencia o el de gravedad, el dictamen correspondiente es ilegal, por no seguir los lineamientos legales correspondientes". Revisión No. 94/84-26-2-1985. (223).

La ubicación de las empresas para determinar los grados de riesgo, en razón con el índice de frecuencia por el de gravedad, se establece en la

(222) Revista del T.F.F. No. 26. Año IV. Feb-1982, pág. 144.

(223) Revista del T.F.F. No. 62. Año VI. Feb-1985, pág. 657.

*Se reforma el art. 13 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Trabajo, modificando el contenido del Catálogo de Actividades en sus fracciones 336 del Grupo 33, 383 del Grupo 38, 891 del Grupo 89, adicionando las fracciones 3316 del Grupo 33, 342 del Grupo 34, 389 y 3810 del Grupo 38, 671 del Grupo 67, y 8914 del Grupo 89. (D.O.F. del 30 de diciembre de 1992). En las Reformas de La Ley del Seguro Social. Art. 79. Se cambian las primas y grados de riesgo de las empresas. (N.O.F. 20-Jul-1993).

Ley del Seguro Social artículo 79 en las Tablas que contermplan los diferen--
tes grados de riesgo y primas,y productos de los indices de Frecuencia y Gra-
vedad por Clase de Riesgo.

Es importante la determinación del grado de riesgo,ya que en la liquidación
se afectan los porcentajes a pagar por los ramos de los seguros de Invalidez,
vejez,cesantía en edad avanzada y muerte.El grado de riesgo se observa en el
extremo derecho superior de la liquidación.Las Diferencias que se emiten en -
el pago del Seguro de Riesgo de Trabajo se fundamentan en el Dictamen previa-
mente notificado al patrón,el cual se cita,así como los artículos 77,78,79,--
80,240.fracciones XII,XIV,XV, y XVI y 268 de la Ley del Seguro Social. 1,2,3,
9,10,12,y 13 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación
del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo.(catálogo de Actividades
del propio ordenamiento que determina la Clase,Fracción y Prima), y los artícu-
los 16,17,19,20 y 21 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones -
del Régimen del Seguro Social.Tiene facultades para emitir éstos dictámenes -
de acuerdo al Artículo 258-C fracción VII de la Ley del Seguro Social, el De-
legado.*En la liquidación se determina el importe de I.V.C.M.,la clase, el--
porcentaje de la prima,importe que se cotizó,los mismos conceptos se citan y -
detallan de lo que debió de cotizar,las diferencias,recargos,y total a pagar
por los bimestres requeridos.Estas liquidaciones si no se aclaran o ajustan
en los términos legales,se constituyen definitivas; también se pueden inconfor-
mar en base al artículo 274 de la Ley del Seguro Social.(224).

(224) El artículo 35 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado -
de Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo,señala."el recurso de aclaración administrativa en ma--
teria de determinación del grado de riesgo".Recurso independiente al previsto por el art.274 de -
la LSS.cuando la liquidación se motiva y fundamenta en el Dictamen de Grado de Riesgo.

*Véase.Art.19-III y 44.LSS.y Séptimo Transitorio.El apoyo de la emisión desaparece gradual,salvo el
caso de Auditorías,Diferencias,Sistema de Excepción.etc.

F) RECARGOS MORATORIOS.

Las emisiones por este concepto tienen su origen en las diferencias captadas en el pago efectuado por el patrón con posterioridad al período oportuno -- sin cubrir los recargos causados. La emisión en Manual, tiene como objetivo dar a conocer al patrón mediante notificación de la liquidación manual, los recargos omitidos, el número de crédito(s), bimestre(s), importe y fecha de pago; los recargos moratorios de lo que debió pagar, confrontándolo con su pago, y la diferencia, ajuste y neto a pagar. Los fundamentos legales para la emisión son los artículos 45, 46, y 240 fracciones XII, XIV, y XV de la Ley del Seguro Social. -- Tiene plazo para aclarar y ajustar con base en los artículos 17, 19, 20, y 21 del Reglamento Para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, o bien inconformarse conforme al artículo 274 de la LSS. (técnicamente se le conoce como documento "8").

Los recargos se emiten para cumplir con lo señalado en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación. Es decir, al formar parte original de los créditos, los recargos que no se cubrieron, son accesorios del crédito original y en consecuencia participan de la misma naturaleza de su origen. Contemplan todos los requisitos legales de las contribuciones. A continuación citaremos Tesis del -- Tribunal Fiscal de la Federación relacionada con el tema:

COBRO DE RECARGOS.-SU MOTIVACION.-Para motivar debidamente el cobro de recargos por extemporaneidad en el pago de impuestos, debe la autoridad fiscal señalar la cuota mensual que aplica al respecto a fin de que el particular esté en posibilidad de comprobar que es la tasa legal aplicable". Revisión No, 1962/84. -

3 de septiembre de 1985.(225)

RECARGOS.-POR SU CARACTER DE ACCESORIOS DEBEN SEGUIR LA SUERTE DEL CREDITO PRINCIPAL.-Cuando en una sentencia se ha reconocido previamente la validez -- del crédito principal,debe también reconocerse la validez de los recargos, si éstos no han sido impugnados por vicios propios,ya que ellos tienen el carácter de créditos accesorios respecto de la suerte principal que les dio origen". Revisión.No.595/84.del 26-11-1985.(226)

RECARGOS.-SE OCASIONAN DESDE LA FECHA DE EXIGIBILIDAD DEL CREDITO FISCAL.- De acuerdo con lo previsto en los artículos 20 y 22 del Código Fiscal, los -- recargos son una indemnización que se paga al Erario Federal por no cubrir en tiempo un crédito fiscal,es decir,por no pagarse el mismo dentro del plazo -- señalado para ello,ya que en ese caso se convierte en exigibilidad y ocasiona intereses a una tasa determinada fijada por la ley.En consecuencia,aun cuando el causante promueve los medios de defensa conducentes para oponerse a la resolución que determine el crédito,si finalmente se reconoce la validez de -- ésta,procede el cobro de recargos desde la fecha en que originalmente se hu-- biere vuelto exigible el crédito fiscal".Revisión.No.1137/79-22-enero y 1o de abril de 1982.(227)

RECARGOS.-SU LIQUIDACION DEBE FUNDARSE Y MOTIVARSE DEBIDAMENTE.-De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional,todo acto de autoridad -- debe fundarse y motivarse debidamente,lo que implica que se citen los precep- tos legales aplicables al caso concreto y se expresen las razones o motivos --

(225)Revista del Tribunal Fiscal de la Federacion.No.69.Año.VII.sep- 1985.pág.226.

(226)TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.50 AÑOS.T.III.pág.1406.

(227)Ibidém.pág.1407.

que llevaron a la autoridad a emitir su acto, por tanto, la liquidación de los recargos debe cumplir con estos requisitos por constituir un acto de autoridad". Revisión. No. 1910/84. 24 Octubre de 1984. (228)

Las liquidaciones emitidas por recargos moratorios, por su naturaleza, son créditos accesorios del principal, por lo tanto se deben motivar, fundamentar y notificar debidamente con los lineamientos propios de un crédito fiscal.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene un rezago considerable en cuanto a la emisión de las liquidaciones por concepto de recargos, situación que se considera injusta cuando se pretende cobrar un bimestre por diferencias y se cobran los recargos causados hasta por cuatro o cinco años que correspondan al bimestre emitido, situación que origina que el cobro por recargos sea superior a la suerte principal. A diferencia, los capitales constitutivos causan sus recargos contados a partir de la fecha de exigibilidad del crédito fiscal.

G) INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.

Representa una emisión complicada y aún no perfeccionada por el IMSS, en razón a la afiliación y comprobación de los asegurados, así como de los movimientos que se operan. Considero que el sistema para emitir liquidaciones por éste concepto, es complicado, y por lo mismo ha dado lugar a que no se ingrese la cuota real por trabajador. Existen dos sistemas: El primero se apoya en la información proporcionada por el patrón, y el segundo el que extrae el Instituto a través de sus visitas de Inspección o por medio de in-

formación proporcionada por dependencias públicas.(Delegaciones,Infonavit,etc.)

El Primer Sistema comprende: El Sistema Eventuales de la Construcción,SEC. - Se separan dos movimientos en base a la contratación.Los patrones que se dedican a las actividades de la construcción y contraten a trabajadores en forma -- permanente.(Registro modalidad 10. Asalariados permanentes Urbanos).Y,los patrones que contratan por obra o tiempo determinado.Ambos tienen la obligación - de inscribir a sus trabajadores.La fuente principal de la obligación es la relación laboral.Un elemento básico para la operación del sistema es la Obra registrada en el IMSS. El seguro proporciona al patrón el número solicitado de - comprobantes de Afiliación-Vigencia con número de folios.Se requisitan, y bimestralmente se renuevan mientras subsista la contratación.

El patrón tiene la obligación de informar los cambios de salario,altas,bajas, etc., bimestralmente se presenta el Comprobante SEC-06 con los movimientos registrados a más tardar el día 15 del mes siguiente al del bimestre al que corresponda la información,éstos datos certificados con la firma del patrón o su representante legal, constituye la base para que el IMSS formule las liquidaciones bimestrales de cuotas obrero patronales de trabajadores de la Construcción por Obra o tiempo determinado.

El número de los Folios del SEC-06.(afiliación-vigencia), es importante toda vez que si el patrón olvida informar al IMSS,la cancelación,suspensión,terminación o reanudación,y además no los devuelve pese a que se le requieren en un - plazo de 15 días para su presentación. El IMSS procede a emitir liquidaciones - con los folios que aparecen en sus registros vigentes. De ahí la importancia -

que tiene la comunicación directa patrón-IMSS, para determinar los derechos y obligaciones en el sistema eventuales de la construcción. S.E.C. Las liquidaciones se pagan en los plazos establecidos en el artículo 45 de la LSS. igual - situación para el entero provisional; en los casos de avisos extemporáneos de los comprobantes SEC-06. La Cédula de liquidación se proporciona, y se realiza el pago inmediato de los bimestres vencidos, así mismo el patrón puede modificar y ajustar sus liquidaciones. Como se observa, el procedimiento de emisión es - Manual y la intervención es directa, el proceso se simplifica tomando en cuenta que los comprobantes SEC-06 sólo reflejan días laborados. El fundamento legal se encuentra en los artículos 11, 12, 19, 32, 33, 34, 45, 46, 240, 267, 268, de la Ley del Seguro Social y, Artículos 17, 19, 20, 21, 22, del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, y Artículos 16, 17, 19, y demás aplicables del Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los - Trabajadores de la Construcción. Las Liquidaciones, vencidos los plazos legales otorgados y no realizado el pago se vuelven documentos definitivos. Se pueden inconformar con base al artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

El Segundo sistema (véanse, artículos 11, 12, 19, fracción 111; 32, 33, 44, 45, 240 fracciones X, XII y XIV, 267, 268 y demás relativos de la Ley del Seguro Social vigente.) radica en la facultad comprobatoria y presuntiva de la Autoridad -- Fiscal, de emitir cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales. Este - método o sistema de realizar visitas de inspección y determinar el monto de - las liquidaciones en base a los metros y acabados de la Obra, determinar pre-- suntivamente el número de trabajadores y tiempo de la Obra. Ocasiona un pro--

blema de incertidumbre legal en cuanto a los motivos, fundamentos y elementos -- que sustentan la emisión. Por tal razón, a continuación exponemos las siguien-- tes tesis del Tribunal Fiscal de la Federación en la materia de trabajadores -- eventuales y permanentes de la Construcción.

Iniciaremos por la relación laboral, que es la base fundamental para generar derechos y obligaciones en materia de seguridad social. (Sujetos de aseguramien-- to).

"RELACION LABORAL.-CASO EN QUE DEBE PROBARLA LA AUTORIDAD.-Si un particular niega la relación laboral entre él y los trabajadores argumentando que las -- firmas que aparecen estampadas en los avisos de afiliación de éstos entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, no concuerdan con las que aparecen en los avisos de baja ni con el escrito de demanda signados por el actor, debe conclu-- irse que a la autoridad le correspondía demostrar por medio de pruebas idóneas que dichas firmas pertenecían al propio actor o a su representante legal; por tanto, al no acreditarlo, no se probó la relación laboral, resultando infundado el cobro de cuotas obrero patronales". Revisión No. 1363/82 del 3 de agosto de 1984. (229).

RELACION DE TRABAJO.-SI EL PATRON NIEGA LA PRESTACION DEL SERVICIO, EL INSTI-- TUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DEBE PROBARLA.-Si el patrón niega que una per-- sona sea su trabajador, la carga de la prueba corresponde al organismo que sos-- tiene la existencia de esa relación laboral, en los términos del artículo 89 -- del Código Fiscal de la Federación de 1967 y 68 del vigente a partir del 1o. -- de abril de 1983". Revisión No. 1431/84-23-agosto de 1985. (230).

(229) Revista del Tribunal Fiscal. No. 56, agosto. 1984. pág. 12.

(230) Tribunal Fiscal de la Federación. 50 Años. T. III. pág. 1645.

RELACION LABORAL.-SU EXISTENCIA.-Se considera existente la relación laboral cuando la autoridad por medio de diversas pruebas, como son la testimonial y la de inspección ocular, demuestra sin lugar a duda que el trabajador laboró para un patrón, aún cuando éste no le haya dado de alta en el Instituto Mexicano del Seguro Social y como consecuencia de ello procede también su afiliación al régimen de seguro obligatorio".Revisión No.346/82-del 28-sept.1984.(231)

RELACION LABORAL PARA LOS EFECTOS DEL FINCAMIENTO DE CUOTAS OBRERO PATRONALES.-CARGA DE LA PRUEBA.-La carga de probar recae en la autoridad, ante la negativa lisa y llana del patrón de que no es procedente el cobro de cédulas obrero patronales en virtud de que ya no existe relación laboral de trabajo, porque el trabajador ha dejado de prestarle servicios, de conformidad con lo señalado en el artículo 81 del Código Fiscal de Procedimientos Civiles, puesto que no puede revertirse la prueba del hecho negativo consistente en que el trabajador ya no sigue prestándole servicios".Revisión No.5/84.-26-febrero de 1985.(232).

RELACION DE TRABAJO EN EL RAMO DE LA CONSTRUCCION.-PRUEBA DE SU EXISTENCIA. Si el Instituto Mexicano del Seguro Social asegura la existencia de una relación de trabajo, y el presunto patrón niega tal relación laboral, le corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social acreditar fehacientemente la existencia de la prestación subordinada de servicios".Revisión.No.1691/80.sesión del 16-noviembre de 1981.(233)

Mostrar la existencia de los trabajadores en el ramo de la construcción -

(231)Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.No.57.sept-1984.pág.203.

(232)TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.III.pág.1649.

(233)Ibidem. pág.1646.

es complicada. A continuación hacemos referencia a requisitos de las liquidaciones en el ramo de la Construcción. La siguiente tesis del Tribunal Fiscal - de la Federación cita lo siguiente:

CUOTAS OBRERO-PATRONALES.-SU LIQUIDACION CON APOYO EXCLUSIVO EN EL CALCULO DEL VALOR DE LA MANO DE OBRA NO SATISFACE LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-La adecuada fundamentación y motivación de las liquidaciones del Seguro Social exige el señalamiento preciso de las personas que se consideran como trabajadores al servicio del patrón, así como del monto de sus percepciones integrantes del salario y las semanas de cotización, sin que pueda ser legal la liquidación de las cuotas con apoyo exclusivo en el cálculo estimativo del valor de la mano de obra pagada, pues de acuerdo con la reglamentación del Instituto Mexicano del Seguro Social, este organismo no tiene derecho a exigir el pago de cuotas a personas cuyo carácter patronal no se encuentra acreditado y por trabajadores cuya existencia no se haya demostrado, y frente a los -- cuales, el patrón tenga obligación de inscribirlos en el Seguro Social y, éste la de proporcionarles todos los servicios que presta. Por otra parte, si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley del Seguro Social, dicho instituto está facultado para formular las liquidaciones con los datos que - tenga, o con los que considere probables de acuerdo con sus experiencias, ello no excluye que deba referirse a trabajadores determinados, a salarios pagados, días laborados, etc., además de que, en todo caso, el Organismo de referencia, - debe agotar un procedimiento específico de investigación y dar constancia en sus resoluciones de que recabó o intento recabar información suficiente para

emitir sus cédulas, sin que ello se demuestre con la referencia a una licencia de construcción, como único elemento considerado para elaborar aquellos créditos". Revisión No. 1135/82.-18-octubre de 1982. (234)

"CUOTAS OBRERO PATRONALES DERIVADAS DE CONSTRUCCION DE INMUEBLES.-Es debido que el Instituto Mexicano del Seguro Social determine diferencias de cuotas obrero patronales a cargo del patrón, a través de la estimación del avance de la obra, pues este elemento no es motivo legal suficiente para el cobro de dichas cuotas, ya que las mismas se cobran sobre la base de los sueldos percibidos por los trabajadores que laboran en la misma". Revisión No. 1917/81. 15-enero 1984. (235).

CONSTRUCCION.-INSTRUCTIVO DE OPERACION PARA EL ASESORAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA CITADA.-SU OBLIGATORIEDAD.-Carece de obligatoriedad el instructivo de referencia por no haberse expedido por el Congreso de la Unión ni por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos de los artículos 73 y 89 de la Constitución Política y, en consecuencia, no puede servir de fundamento a la autoridad para determinar cuotas obrero patronales". Revisión.- No. 1126/79.-10-marzo de 1981. (236).

LIQUIDACIONES POR TRABAJADORES NO IDENTIFICADOS. LEGALIDAD DE LAS MISMAS SI EL PATRON NO CUMPLE CON EL REQUERIMIENTO DE EXHIBICION DE DOCUMENTACION.-Si de las constancias de autos se prueba que los patrones dedicados a la industria de la construcción no cumplimentan el requerimiento que el Instituto Mexicano del Seguro Social les haga para identificar a sus trabajadores y determinar el monto de las cuotas obrero patronales, se actualiza entonces la hipóte-

(234) Revista del T.F.F. No. 44. Año IV, agosto de 1983. pág. 5.

(235) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. T. III. pág. 1546. RTFF. No. 49. pág. 540.

(236) Ibidem . pág. 1533. (RTFF. Nos. 16 y 17. enero-mayo de 1981, pág. 603.)

sis normativa prevista por el artículo 18, párrafo primero y segundo del Reglamento del Seguro Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado, siendo ante tal situación legal que se calculen y liquiden las cuotas obrero patronales siguiendo el procedimiento que para tal efecto señala el último de los numerales invocados". (237).

En el sistema de Eventuales de la Construcción, los patrones deben registrar la obra en el IMSS, en un plazo de cinco días hábiles siguientes a la fecha de inicio de los trabajos, el IMSS, les proporciona el Aviso de Registro de Obra, forma SEC-02, acompañada de los documentos para registro. (Obra privada: - Licencia de construcción y planos de la obra. - Obra pública: Contrato de la obra u orden de trabajo.)

Basados en los avisos de Afiliación-Vigencia, SEC-06, el Instituto producirá bimestralmente la liquidación de cuotas obrero-patronales, forma TEEC-20, que notifica el IMSS, en la última semana de los meses de abril, junio, agosto, octubre, diciembre y febrero del siguiente año, para los bimestres 1o. al 6o. respectivamente. Y el plazo para el pago oportuno, será dentro de los primeros 15 días de los meses de mayo, julio, septiembre, noviembre, y enero y marzo del siguiente año, para los bimestres 1o. al 6o. respectivamente.

(237) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. No. 15, 3a. Época. Año. 11, marzo, 1989. pág. 43.

H) SISTEMA DE EXCEPCION.

El sistema de Excepción, es un método empleado por el IMSS, que se aplica excepcionalmente para los patrones morosos que continuamente se inconforman y que representan para el Instituto costos importantes. Estos programas encausados a patrones con inconformidades y juicios fiscales se constituyen de las siguientes fases: (se identifican en el sector "93")

1.-Previo citatorio, se notifica al patrón un oficio en el que se comunica mediante acuerdo al patrón, que tiene un plazo de seis días hábiles para enterar el pago relativo al bimestre requerido, se le proporciona la Cédula -- TE-S0-10 para tal efecto y se le apercibe que en caso de no hacerlo en el -- término señalado; se consignará la omisión ante*la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la imposición de la multa correspondiente.

2.-Al no efectuar el patrón pago alguno, se procede a notificar de nueva -- cuenta el Oficio en el que se "consigna omisión patronal" a*la Secretaría -- del Trabajo y Previsión Social. Lo fundamenta en lo dispuesto en el Artículo 4o. Párrafo Primero del Reglamento para el pago de Cuotas y Contribuciones -- del Régimen del Seguro Social, en relación con los Artículos 19 Fracción 111, y 45 párrafo primero, y artículo 283 de la Ley del Seguro Social; así como -- del artículo 1o. Fracción XI, del Reglamento para la imposición de multas por infracción.

En el citado oficio, se acompaña el Acuerdo, en el que se hace efectivo -- el apercibimiento decretado y se enuncia el oficio en el que se solicitó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la imposición de una multa. Y,-

*Véase Art. 283. LSS. Reforma. D.O.F. 20-jul-1993. Las omisiones se sancionarán directamente por el -- IMSS. la multa es de 3 hasta 350 veces s.m. D.F. Anteriormente se solicitaba apoyo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social hasta el 20-julio de 1993 para el sistema de excepción.

se formula una liquidación que contiene los nombres y apellidos así como los números de afiliación de los trabajadores, semanas cotizadas, salarios registrados ; así como el total de percepción bimestral por cada uno de los seguros que comprende el Régimen Obligatorio, en esta liquidación, el Instituto fundamenta y motiva la emisión, así como pone especial cuidado en la forma de notificación de las fases que contemplan las empresas "del sistema de excepción" (clasificación "sector 93" que se observa en el extremo de las liquidaciones) También se plasma en la liquidación la prima de grado de riesgo el porcentaje y desglose así como la base del artículo :p.e.

RAMO DE SEGURO	BASE DE COTIZACION	PORCENTAJE DE APLICACION.	FUNDAMENTO
Enfermedad y Maternidad.	Total de Percepción Bimestral.	11.40%	Artículo 114.
TOTAL ADEUDO A CUBRIR.	NS....		

Así los demás ramos de aseguramiento y el total de cotizantes y el importe total de las Cuotas Obrero-Patronales por los cuatro ramos.

En estas cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, se pretende -- enunciar todos los fundamentos necesarios que dieron origen a la emisión, en esta liquidación se da el término de quince días hábiles para que el patrón -- aduzca las aclaraciones debidamente fundadas que estimen pertinentes o bien, -- cubra el pago. Y hace del conocimiento al patrón que una vez que el crédito se haga definitivo podrá inconformarse en los términos del art.274 de la LSS.

3.- Si el patrón no formula aclaración alguna, el IMSS, notifica una liquidación en definitiva en la que determina el monto total a cotizar por los trabajadores. Cabe hacer la aclaración que en la segunda fase las hojas verdes con-

templa una globalización de la percepción cotizada ,y en la tercera face el neto requerido a pagar por el patrón.

En cuanto a la forma se procura seguir con los lineamientos que señala - el Código Fiscal de la Federación. Y en especial que las cédulas se encuentren firmadas en forma autográfica por el funcionario competente conforme a lo señalado en la Ley del Seguro Social. (Art.258-D).

El sistema de Excepción, constituye para el IMSS, un programa costoso, razón por la cual solo se incluyen a patrones de cotización significativa, se requiere de recursos humanos y materiales adicionales, ya que no son cédulas que se emitan por sistema; sino que se elaboran en forma apartada y vigilada cuidadosamente por las autoridades responsables de dichos programas. Al igual que su emisión, notificación y cobro en los términos legales; cuando - éstas liquidaciones se hacen exigibles las Oficinas Para Cobros del IMSS, - también les dan prioridad y de inmediato se procede a la ejecución aplicando el procedimiento administrativo de ejecución en forma sorpresiva; ya que en muchos casos se ha observado que la falta de capacitación y preparación de los funcionarios de la Institución; aún y cuando el programa esté bien - diseñado, cometen errores y abusos, ya sea por la presión interna o bien -- por la prepotencia y falta de conocimiento del derecho, llegando a cometer verdaderas aberraciones jurídicas y abusos de autoridad, que los particulares no protestan por evitar represalias o bien por falta de conocimiento -- de ahí, que en algunos casos el sistema de excepción ha tenido sus frutos, -- ya que también aplica el factor sorpresa. Estas fases de cobranza, que señala la Ley del Seguro Social, han significado un verdadero conflicto para - los patrones que acostumbran a inconformarse ya contempla una debida motivación y fundamentación en su emisión.

R E S U M E N .

PRIMERO.-El sistema operativo de la emisión de las Cuotas Obrero Patronales se efectúa a través de programas de cómputo, o bien en forma manual. La captura de datos es el catálogo (A.V.C.)-Afiliación, Vigencia-Cobranza.-El Instituto Mexicano del Seguro Social, cuenta con un sinnúmero de Registros para control y evaluación de la emisión y cobro. (Registros. RALE. RAPE, RAP.)

SEGUNDO.- LA EMISION BIMESTRAL ANTICIPADA.

Es la emisión bimestral ordinaria, tiene por origen los movimientos afiliatorios presentados por el patrón. Su fundamento es el artículo 45 de la Ley del Seguro Social; estas cédulas de liquidación tienen plazo de 15 días hábiles para aclaraciones y ajustes, para inconformarse en el término del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

TERCERO.- B) ENTERO PROVISIONAL.

Su fundamento es el artículo 45, es la emisión de cobro mensual del 50% del monto total de la Cuota Obrero Patronal. (E.B.A.) no es un acto definitivo; no se encuentra motivado ya que no contempla nombres de trabajadores, movimientos afiliatorios, etc., En las inconformidades se sobresee por no constituir un acto definitivo. También cuenta con el plazo de 15 días para aclaraciones y ajustes o el pago.

CUARTO.- C) DIFERENCIAS.

La emisión se realiza por un proceso de confronta y glosa. Se genera por faltas u omisiones contenidas en las liquidaciones, por ejemplo, avisos extemporáneos; se generan los recargos de los que se debió pagar en el momen-

to oportuno del bimestre que se confronta. Al igual que las otras liquidaciones se cuenta con 15 días para aclaraciones y ajustes; y el término legal para inconformarse.

QUINTO.- D) EMISION POR AUDITORIA.

Estas emisiones tienen su base en la Visita de Auditoría y el acta respectiva. Su fundamento legal son los artículos: 19 y 240 de la Ley del Seguro Social, y artículos 45 y 46 del Código Fiscal. Estas emisiones deben estar debidamente fundadas y motivadas, incluyen movimientos hasta por cinco años. No se puede inconformarse en contra del acta, toda vez que no es un acto definitivo. Al momento en que se recibe la liquidación fundada y motivada en la cuota obrero patronal (concepto "5"), procede desvirtuar ésta. Su forma y fondo debe estar realizada conforme a derecho, al desvirtuarse la auditoría queda sin efecto el cobro similar situación se da, pero para efectos, cuando la inconformidad admite que no se notificó o fundamentó la liquidación de cuota obrero patronal.

SEXTO.- E) CAPITALS CONSTITUTIVOS.

Se emiten liquidaciones manuales que contemplan un desglose de partidas de servicios y erogaciones que integran el costo por concepto de capitales constitutivos. Se generan por omisión del patrón de no inscribir a su trabajador, y éste sufre un accidente de trabajo. Las emisiones se fundamentan en los artículos: 123-fracciones XIV y XXIX de la Constitución; 19 fracción I, y 84 de la Ley del Seguro Social. Estas liquidaciones no están sujetas a aclaraciones ni ajustes, no tiene plazo para tal efecto. Las paga íntegramente el patrón. Se pueden inconformar en los términos del Art. 274. LSS. Por otra parte, aun y cuando

el artículo 19 fracción I, señala que el patrón tiene la obligación de inscribir a sus trabajadores dentro de los primeros 5 días, el artículo 84.LSS.cita: "que en ningún caso se liberará el patrón de su obligación", razón por la cual no es aplicable el término de cinco días para exonerar el fincamiento del capital constitutivo y su pago.

Relacionado con los Capitales Constitutivos están las liquidaciones por emisión de GRADO DE RIESGO DE TRABAJO.-Al igual que las Auditorías, tienen como base de la emisión el Dictamen de Grado de Riesgo su fundamento legal está en la Ley del Seguro Social.Artículos.77,78,79,80,240,268 y en el Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo.El Grado de riesgo afecta el incremento en el pago de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. El aumento o disminución del grado de riesgo asignado a una empresa depende del número de siniestros ocurridos en un determinado período.El Dictamen es susceptible de recurrirse.De acuerdo al Artículo 35 del citado Reglamento hay un "recurso de aclaración administrativa en materia de determinación del grado de riesgo".Independientemente del recurso que se tiene para inconformarse en los términos del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.La cédula de liquidación debe estar debidamente fundada y motivada.Si el dictamen, origen de la emisión carece de legalidad se deja sin efecto la liquidación.En los dictámenes se debe de tomar en cuenta los índices de frecuencia y gravedad promedio de los 3 últimos años. Las liquidaciones son susceptibles de aclaraciones en el plazo de 15 días.

*Art.80LSS.(reforma 20-jul-1993.) establece la revisión anual del grado de riesgo .El índice de siniestralidad de acuerdo al Reglamento.

SEPTIMO.- F) RECARGOS MORATORIOS.

Son diferencias captadas en el pago excluido por el patrón con posterioridad al periodo, sin cubrir los recargos causados. El fundamento para su emisión son los artículos 45, 46 y 240 de la Ley del Seguro Social. Tienen el carácter de créditos accesorios respecto de la suerte principal que les dio origen. (Art. 2. CFF). Constituyen una indemnización al Erario Federal por no pagar oportunamente. (Arts. 20 y 22. CFF).

OCTAVO.- G) INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.

Emisión por Sistema Eventuales de la Construcción. "SEC". La fuente principal de la emisión es la relación laboral, tiene como elemento básico el Registro de la Obra, ya sea por conducto del patrón o por visitas de inspección o de auditoría. Su emisión es bimestral. (EBA) y mensual el pago del entero provisional; las liquidaciones se elaboran en coordinación con el patrón quién comunica los movimientos afiliatorios. (altas, bajas, cambios de salario; cancelación, suspensión, reanudación de la Obra, etc.,) Se extiende al patrón -Comprobante de Afiliación-Vigencia. SEC-06. Por número de folio, se requisitan bimestralmente. -- Cuando la liquidación no se notifica oportunamente, el patrón puede efectuar su pago en el formato TEEC-30 que proporciona el Instituto. Los Comprobantes de Afiliación-Vigencia. SEC-06, foliados son base para la emisión, por tal razón se debe cancelar y devolver al Instituto los que no se utilizan, ya que si concluye la obra y no se regresan, pese a que el Instituto los requiere, se procede a la elaboración de la liquidación correspondiente. La liquidación tiene el plazo de 15 días hábiles para su aclaración y ajuste; así como el término legal de

inconformarse. Art. 274 de la Ley del Seguro Social. El fundamento legal de la emisión por éste concepto son los artículos 11, 12, 19, 32, 33, 34, 45, 46, 240, 267, 286 de la L.S.S. y los artículos 16, 17 y 19 del Reglamento respectivo. En cuanto a las visitas de inspección como resultado de la facultad del Instituto de determinar presuntivamente cuotas, y basadas en la mano de obra pagada, es necesario que se fundamente y motive debidamente el cobro, señalando elementos básicos como son el salario percibido, y los nombres de los trabajadores, o que quede constancia que se requirió al patrón, y éste hizo caso omiso, de ahí la determinación de emitir la liquidación.

La Industria de la Construcción se ha beneficiado del sistema de afiliación -vigencia por concepto de obra y tiempo determinado, ya que la complejidad de los movimientos que se dan en este tipo específico de trabajadores, dificulta la captura real, así como la comprobación de los avisos al Instituto. Existen múltiples casos en que los Subcontratistas que emplean personal a obra y tiempo determinado, manifiestan un número probable de trabajadores que se emplearán en la obra; el Instituto por falta de recursos o coordinación, no visita las obras, y cuando lo hace, o bien ya se terminó la obra, o está suspendido sin que se haya dado el aviso correspondiente generando una emisión -indebida. Sobre todo, para el Instituto es una fuga de cobranza grande ya que debe acudir a diversas fuentes de investigación para localizar a los responsables de la obra. Debido a éstos y otros procesos no bien regulados por la ley, en la industria de la construcción, a la fecha el Instituto no ha podido fundar ni motivar debidamente la mayoría de sus cobros; ya que en variadas ocasiones pretende cobrar en base a presunciones de mano de obra calculando en un

porcentaje de costo de metros construidos. Lo anterior debilita la fundamentación y motivación de la liquidación que se emite por ese concepto.

Por otra parte, los patrones de la Industria de la Construcción, son empresas en su mayoría no establecidas, y cuando se pretende cobrar mediante el procedimiento administrativo de ejecución, los bienes que exhibe no garantizan el interés fiscal, ya que se constituyen en oficinas precarias y de fácil desaparición, en realidad constituyen para el Instituto un verdadero problema financiero, ya que en su mayoría evaden el fisco. Como se especifico, la Industria de la Construcción constituye un número grande de rezago en la cobranza del IMSS; sobre todo por los caracteres que contemplan las liquidaciones que se formulan en cooperación con el patrón. Y la falta de atención del Instituto que ha llegado a obras que fueron construidas hace más de cinco años, y pretende cobrar en forma presuntiva, o bien al descubrir una obra ya terminada, no tiene todos los elementos para fundar la liquidación.

H) SISTEMA DE EXCEPCION.

Dentro de este concepto, se contempla una serie de fases para emitir, notificar y cobrar la cuota obrero patronal. (Liquidaciones de color verde mecanizadas).

Este sistema lo emplea el Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo para los patrones que además de inconformarse por norma bimestre tras bimestre, la cuantía a cobrar es significativa. Se basa en la elaboración en forma computarizada o manual de las liquidaciones que contemplen todos los elementos de forma y fondo para su cobro; el costo es justificable en razón a que se pretende evitar que las inconformidades y juicios fiscales sean ganados por el patrón. A éstos patrones se les da un trato especial de cobranza inducido a la presión y cumplimiento de los términos legales conforme a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO

La Cuota Obrero Patronal tiene su fundamento legal en el artículo 123 fracción XXIX de la Carta Magna. Los Capitales Constitutivos en la fracción XIV. Las Cuotas Obrero Patronales son contribuciones de seguridad social, Art. 2. fracción II, del CFF. Tiene el carácter de crédito fiscal, y sigue los lineamientos de los impuestos sólo en cuanto al cobro. No son impuestos, son contribuciones de naturaleza Parafiscal, ya que su origen y hecho generador se da en la existencia de la relación obrero-patronal. No contribuyen al gasto público, se conforman de la aportación tripartita. Patrón-Obrero-Estado.

La liquidación de Cuota Obrero Patronal, a partir de la reforma del 20 de julio de 1993, se faculta al patrón para la determinación de la liquidación; el Instituto apoyará en la emisión gradualmente hasta dejar la responsabilidad de determinar la cuota a los patrones. Sin embargo la emisión seguirá dándose, ya que el Instituto tiene la facultad comprobatoria de las obligaciones del patrón y se emitirán liquidaciones por concepto de: Auditoría, Diferencias, Sistema de Excepción, Capitales Constitutivos, etc.,

Las liquidaciones deberán enterarse los días 15 de los meses pares para la emisión denominada E.R.A. Y los meses noes para el pago del entero provisional.

La Cuota Obrero Patronal se emite por sistemas de cómputo o bien en forma mecanizada, debe contener los lineamientos que señalan los artículos 14 y 16 de la Constitución, es decir estar debidamente fundadas, motivadas y emitidas por autoridad competente que funde y motive el acto.

El cobro se realiza por las Oficinas para Cobros del IMSS, el décimosexto día hábil a el en que se hace exigible el crédito fiscal.

C A P I T U L O V I .

- VI. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION SU NATURALEZA Y FINALIDAD.
 - 6.1. SU CONSTITUCIONALIDAD.
 - 6.2. EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
 - 6.3. ANALISIS JURIDICO DE LAS ATRIBUCIONES QUE CONFIERE EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION A LAS AUTORIDADES HACENDARIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.
 - 6.4. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.
 - A) REQUERIMIENTO
 - B) EMBARGO
 - C) INTERVENCION
 - D) REMATES.
 - 6.5. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.
- CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

VI. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION SU NATURALEZA Y FINALIDAD.

El procedimiento administrativo de Ejecución es un acto de autoridad -- competente en el ejercicio de su poder económico-coactivo normado por la ley, y cuya finalidad es la obtención del pago del crédito fiscal a su favor. En sí el procedimiento administrativo de ejecución sigue una secuencia de actos de autoridad que deben sustentarse conforme a derecho. De ahí que se hable de un campo de garantías individuales, formalidades y normas de legalidad que se deben dar por las autoridades administrativas.

En relación al procedimiento Administrativo Alberto Pérez Dayán cita jurisprudencia del Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Amparo en Revisión 463/89. (improcedencia). Tijuana. F.M., S.A. - 7 de marzo de 1989, Unanimidad de votos. - "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. - De conformidad con el texto de la fracción II del artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, será procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, pero, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia. Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado. Ahora bien, este proceder ordenado y sistematizado puede ser

activado, ya de manera oficiosa por la administración, por estar así facultada en los términos de las leyes y reglamentos vigentes, o a instancia de los particulares, es decir, por solicitud expresa. Cuando los particulares elevan una petición a la administración, misma que requiere, para ser satisfecha favorablemente, la verificación de una serie de etapas, subsecuentes una de otra hasta la obtención de un resultado final, hemos de entender que se está en presencia de un procedimiento administrativo constitutivo o formal. Por el contrario, cuando ya existe una determinada resolución administrativa, misma que afecta a un gobernado en lo particular y éste manifiesta una inconformidad ante la autoridad responsable del acto, estaremos en presencia, también, de un procedimiento administrativo, pero ya ni constitutivo o formal, sino de control, en el que, siguiéndose las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 constitucional (oportunidad defensiva y oportunidad probatoria), ha de concluir, precisamente, con una resolución que confirme, modifique o revoque el actuar administrativo objetado; esto es, se habrá agotado, específicamente, un recurso administrativo. Precisamente en esta segunda connotación aquella a que se refiere el género de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, al autorizar la procedencia del juicio de amparo ante el juez de Distrito en aquellos casos en que el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, permitiéndolo sólo contra la resolución definitiva que al efecto se dicte. Así, el llamado procedimiento administrativo constitutivo o formal, es decir, la serie de trámites o cumplimiento de requisitos exigidos para la realización de un acto administrativo se diferencia naturalmente, del procedimiento recursivo que busca tutelar, por la vía del control, los derechos e intereses particulares que afecte, o pueda afectar, un acto administrativo; de ahí que en observancia de la garantía de seguridad jurídica contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, deba sustanciarse en forma de juicio, observándose las formalidades esenciales del procedimiento. Por ello, es indispensable tener presente que, tal y como se ha sostenido, el procedimiento administrativo no se agota en la figura meramente recursiva, es decir, en el empleo de los medios ten-

dientes a posibilitar la impugnación, por los afectados, de los actos administrativos que los agravan; por el contrario, el procedimiento administrativo se integra, de igual modo, con aquellas -- formalidades que están impuestas para facilitar y asegurar el desenvolvimiento del accionar administrativo, aún en ausencia de la participación del gobernado y que concluyen, preponderantemente, -- en la creación de actos administrativos cuyo objeto y finalidad podrán ser los más diversos. Así, -- en uno y otro caso, la resolución final concluirá con el procedimiento administrativo, sea éste de naturaleza constitutiva (creación del acto de autoridad) o de naturaleza recursiva (revisión -- del ya existente). Esta resolución, para ser combatida a través del ejercicio de la acción constitucional, precisa de ser definitiva, esto es, inatacable ante la potestad administrativa". (238).

Nava Negreta, define el procedimiento administrativo como: "el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la -- producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la adminis-- tración. Quedan incluidos, procedimientos de producción, ejecución, autocontrol, -- impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa. No se comprende el -- procedimiento administrativo empleado en el juicio o proceso administrativo ante los tribunales". (239).

Para Serra Rojas el procedimiento administrativo: " está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes admi-- nistrativas-, que determinan los requisitos previos que preceden al acto adminis-- trativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin". (240).

(238) PEREZ DAYAN, ALBERTO. -- LEY DE AMPARO. -- Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales y su Jurisprudencia. -- Edit. PorrCa, S.A. -- Tercera. edic. México: 1992. págs. 415 y 416.

(239) NAVA NEGRETA, ALFONSO. Ob. cit. pág. 77.

(240) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. pág. 273.

La finalidad de la norma administrativa es la protección del interés general. En el procedimiento administrativo de ejecución estaremos refiriéndonos a la obligación de todos de contribuir al gasto público, y el Estado para tener los medios económicos suficientes para desempeñar y cumplir con sus funciones, hacerse de recursos inmediatos, usando el poder económico-coactivo, pero limitado a las formalidades legales que amparan y protegen los intereses de los particulares. - (Artículos 14 y 16 Constitucionales).

Por lo anterior, debemos entender que: "El acto administrativo es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa". (241)

También cita que: "En todo acto administrativo hay siempre un fin último, que es el resultado que la administración obtiene, útil y convenientemente para el interés general". (242).

El Procedimiento para Nava Negrete es "rito, causa, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no". (243)

No se debe confundir Proceso con Procedimiento: "proceso es toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada". (244). "El procedimiento, por el contrario, son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de --

(241) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. pág. 253.

(242) Ibidem. pág. 261.

(243) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Ob. cit. pág. 76.

(244) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. pág. 283.

trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso".(245).

"El doctor Eduardo Pallares, en su diccionario de derecho procesal, alude en forma importante a la naturaleza del proceso administrativo en los términos siguientes: "Proceso administrativos, es aquel en que la administración es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público por afectar directamente al Estado". Carnelutti sostiene que "los procesos administrativos tienen transcendencia política, pero es evidente que sólo dando a la palabra política el sentido de algo que interesa al Estado, se puede hablar de dicha transcendencia. Que a un ciudadano se le cobre una cantidad mayor que la que deba pagar por impuesto predial o de cooperación, por ejemplo, no tiene ninguna importancia política". -Y concluye: "Los procedimientos económicos coactivos no son ningún proceso administrativo. En ellos la administración se hace justicia por sí misma".(246)

"Siempre se ha juzgado que el acto por el cual una autoridad trata de hacer efectivo un impuesto es un acto de soberanía, porque tiende a hacer efectivo un crédito que la misma crea en favor del Estado y su acción implica el ejercicio de la autorización que le está encomendada, para hacer cumplir dentro de sus actividades, los procesos legales respectivos".(Sem.Jud.de la Fed.Tomo XXXIV,- pág.2014).

(245) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob.cit.pág.283.

(246) PALLARES, EDUARDO. -DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL.-2a.ép,1956,pág.-534.Edit.Porrúa,S.A.Cit.por. SERRA ROJAS, ANDRES. Ob.cit.págs.284 y 285.

Así encontramos que los actos de las Autoridades Administrativas -- competentes que aplican el procedimiento administrativo de ejecución, tienen por objetivo principal la obtención del pago inmediato de los créditos a favor del Fisco. El procedimiento administrativo de ejecución tiene como característica principal el empleo de la potestad estatal a través del poder económico coactivo. Su limitante es que la serie de actos que sigue la autoridad administrativa debe apegarse a derecho, es decir; seguir las formalidades de seguridad jurídica.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución se caracteriza por lo siguiente:

- a) Su Poder Intimidatorio.-cobro forzoso, extracción de bienes, uso de la fuerza pública o rompimiento de cerraduras en caso de no pago. Poder económico-coactivo.
- b) Oportunidad, recaudar y formalidad.-Aún y cuando los actos de las exactoras son emitidos por autoridad competente y contemplan formalidades de derecho, sus trámites son rápidos y no siguen un proceso que implique términos largos.
- c) Responde por actos propios.-Aún y cuando sus actos son consecuencia de otros, no responde del fondo ni forma que los originó, sino de las acciones -- propias del procedimiento administrativo de ejecución. (El crédito fiscal su origen administrativo).
- d) Su Procedimiento Fiscal.-Se rige por la norma fiscal propia y por el Código Fiscal de la Federación. Aún y cuando no existe un Código de Procedimientos, el Código Fiscal de la Federación contempla formalidades legales y -

pasos a seguir en las diferentes etapas del procedimiento administrativo de ejecución.

Todos los créditos fiscales que llegan al procedimiento administrativo de ejecución, son créditos en mora de pago. El fisco no obtuvo en el término legal el pago oportuno, lo anterior, tiene un significado importante en el rubro de las finanzas. De ahí que todo crédito a cobrar tenga las sanciones de los recargos correspondientes, más los índices inflacionarios aplicables, así como los gastos de ejecución generados a la fecha de cobro.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución, también está sujeto a problemas políticos, qué queremos decir con esto?: En México las decisiones políticas juegan un papel importante. Analizamos al acto administrativo, sus limitantes, el Estado de Derecho en que vivimos, pero también es relevante citar la incertidumbre jurídica fiscal que viene como consecuencia de la interpretación o mejor dicho "adecuación" de los conceptos jurídicos a través de disposiciones políticas que han causado desastres económicos al país. Entre estas políticas están la aplicación del rigor fiscal hasta sus últimas consecuencias, dando como resultado el cierre de la pequeña y mediana empresa, debido a las cargas fiscales insostenibles. Un ejemplo es la industria textil, que aún y cuando no se aprueba el tratado de libre Comercio, es la industria que más a resentido la falta de estímulos por el Estado (entendiéndose al Fisco). El trato desigual al sujeto pasivo (empresas paraestatales que cae en mora). El trato a éstas empresas deudoras es diferente al del particular, ya que los bienes de éstas, en su mayoría están clasificados como inembargables. p.e. Ferrocarriles Nacionales de México, etc., adeudan pero no se les cobra ni se les aplica la ley fiscal en la misma forma que al contribuyente común.

R E S U M E N .

Los actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados, y firmados por autoridad competente. En el procedimiento administrativo de ejecución, y en sí los actos que aplican las exactoras, actos que causan molestia a terceros, deben contemplar los lineamientos que señalan los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Para que exista un Estado de Derecho, debe primeramente capacitarse al personal que va ejecutar y hacer cumplir el derecho. En materia fiscal es muy común, por lo complicado de los términos, o bien por la falta de claridad del legislador; las autoridades fiscales dan su interpretación a los conceptos jurídicos y en múltiples ocasiones se cometen arbitrariedades. Tal es el caso de las oficinas para cobros del IMSS, en donde el personal y el funcionario público responsable, además de depender de otros mandos jerárquicos que ordenan sin tener los estudios ni la capacidad jurídica que deben tener los funcionarios que desempeñan este procedimiento coactivo, se dedican a interpretar y aplicar un procedimiento administrativo violando garantías individuales, haciendo gala del poder económico-coactivo por el cual se ha investido a las oficinas exactoras. Si bien es cierto que éste poder sancionador tiene su justificación, también lo es que debe cobrarse lo justo y en forma legal siguiendo todos los lineamientos jurídicos que se inician desde la emisión de la liquidación del crédito fiscal hasta el cobro mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Por lo anterior, el fisco debe dar atención primordial a la capacitación del personal directivo y operativo a quienes se les encarga tan delicada función.

6. I. SU CONSTITUCIONALIDAD.

El Estado para prestar los servicios públicos que tiene encomendados, necesita allegarse de medios económicos que le permitan su más adecuada atención, y la manera de obtenerlos es principalmente de las contribuciones que deben proporcionar sus gobernados al gasto público a través de los impuestos.

El fundamento Constitucional lo encontramos en los artículos 31-IV y el 73 fracciones VII y XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indican que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, así como que es facultad -- del Congreso la de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

El Estado como soberano, tiene el poder económico-coactivo de obligar al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, pero siguiendo y respetando los principios que consagra la Constitución, sobre todo los preceptos de -- los artículos 14 y 16.

El ejercicio de esta facultad económica-coactiva se ha tachado de anticonstitucional, se dice que viola las garantías de los artículos 14, 16 y 17 de nuestra Carta magna que dispone que: Artículo 14.- "...Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho...".

De lo anterior deducimos los siguientes puntos que se aplican al procedimiento administrativo de ejecución. El fin del procedimiento es el cobro del cré-

dito fiscal, luego entonces el sujeto pasivo se verá privado en primer lugar de: 1.-Sus propiedades, posesiones o derechos.

2.-Para que se prive de: "...sus propiedades, posesiones o derechos,..." se deben respetar las garantías de audiencia y legalidad consagradas en el artículo 14 Constitucional.

Por su parte, el artículo 16 Constitucional señala que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

En este artículo se contempla la fundamentación y motivación de todo acto de autoridad competente.

Los actos administrativos de las Oficinas Exactoras, autorizadas para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, tienen como finalidad la obtención del pago de los créditos fiscales. Si los actos de molestia respetan las garantías señaladas en los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales, se cumplen los perfiles citados.

AL respecto, se cita la siguiente ejecutoria: "Artículo 14 Constitucional.- Las nuevas teorías sustentadas por la Suprema Corte de Justicia, han venido a establecer que la garantía que consagra el artículo 14 Constitucional, debe interpretarse en el sentido de que cualquier acto de la autoridad, que implique afectación de los derechos individuales, debe anteceder un procedimiento, pero sin que sea preciso que sea la autoridad judicial la que indefectiblemente deba intervenir en él." (247).

(247) Sem. Jud. de 1a Fed. T. XXXV, pág. 1950.

Desafortunadamente, no existe en México un Código Federal de Procedimientos Administrativos. Sin embargo, en materia Tributaria se aplica la Ley ordinaria - propia del tributo. (Ley, I.S.R.; I.V.A.; La Ley del IMSS, etc.,) y si dicha ley no cita el procedimiento a seguir es aplicable en materia supletoria el Código Fiscal de la Federación, que en el procedimiento administrativo de ejecución relaciona procedimientos por ejemplo. Art. 155.C.F.F. "La persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar bienes en que éste se deba trabar, sujetándose al orden siguiente:..." En materia de seguridad social, la ley del IMSS, es la Ley Fiscal ordinaria, establece fundamentos y motivos de la emisión de los créditos, así mismo señala la competencia de sus autoridades; y en el caso del procedimiento administrativo de ejecución prevé en los artículos 258-E y 271, las facultades y atribuciones de las Oficinas para Cobros del IMSS, y la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación. Así determinamos que, al realizarse el acto administrativo cumpliendo con las formalidades y principios que precisan los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales no se está violando ninguna garantía. Cuando la autoridad cumple con lo que la ley manda se establece la seguridad jurídica. "Para que el cobro de un impuesto sea fundado, se requiere que haya una ley que lo establezca y que la autoridad, al fijarlo, se ajuste a todos los preceptos de la ley; de otro modo el mandamiento para el cobro no es fundado ni motivado."- (248).

(248) Sem. Judicial. de la Federación. pág. 2305.

Otra ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia respecto al procedimiento administrativo de ejecución dice: "El uso de la facultad económico-coactivo de ejecución dice: "El uso de la facultad económica-coactiva por las autoridades administrativas no está en pugna con el artículo 14 constitucional."(249)

El ejercicio de la Facultad Económico-coactiva que se aplica en el procedimiento administrativo de ejecución fué tachado de anticonstitucional. Sobre el particular, el jurista Ignacio Vallarta elaboró en 1870 su estudio sobre la -- constitucionalidad de la misma. Vallarta expresa que no compete al poder judi-- cial hacer efectivo el pago del impuesto, ni aún en el caso de que el deudor se oponga a efectuarlo para convertir así en judicial un negocio que por su esencia es administrativo; y que será preciso afirmar que la obligación de cubrir los impuestos es de carácter civil para así sostener que exigir su cumplimiento es atribución de los jueces, esto es el poder judicial. Por cuanto a que la -- autoridad administrativa no es competente. Vallarta expone que la facultad económica-coactiva si forma parte de las funciones administrativas y que por lo -- tanto compete al poder ejecutivo ejercitarlas, que no puede ser judicial el -- apremio del impuesto porque el poder administrativo debe poseer la suma de facultades necesarias para cumplir los servicios públicos que tiene encomendados. Respecto a que el Estado al ejercer la facultad coercitiva se está haciendo -- justicia por sí mismo y ejerciendo abuso y violencia al exigir en la vía de -- apremio el pago de los créditos fiscales, violando así el principio de que nadie puede hacerse justicia por propia mano. Vallarta explica que si al poder --

(249) Sem. Judicial de la Federación. Tomo III, pág. 1127.

administrativo le estuviere prohibido obliga al particular, aún por la fuerza a prestar los servicios públicos que le corresponden estaría de sobra --- aquel de los tres poderes a quién la Constitución le encarga que provea en la esfera administrativa la observancia de las leyes, ya que para cualquiera de sus actos, aún para exigir una multa por infracción, necesitaría del auxilio de un juez que legitimara esta violación que, por otra parte para que ésta se de, es necesario que exista la injusticia, la falta de derecho y el abuso de la fuerza y que se subvertirían todos los principios al suponer que se hace violencia cuando se cumpla la Ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia reconociendo que la facultad económica-coactiva no pugna con el artículo 14 constitucional. Por otra parte, la aplicación correcta de la Ley no afecta las garantías de los artículos 14 y 16 - Constitucionales.

Por su parte, "don Ignacio Burgoa O., encuentra el fundamento constitucional del procedimiento administrativo de ejecución en el segundo párrafo del artículo 22 de la Constitución Política Federal, porque al comentar esta -- disposición manifiesta: "...En segundo lugar, también están permitidas la aplicación o la adjudicación de los bienes de una persona en favor del Estado - cuando dichos actos tengan como objetivo el pago de créditos fiscales resultantes de impuestos o multas, y para cuya realización las autoridades administrativas están provistas de la llamada facultad económica-coactiva, cuyo fundamento constitucional, a nuestro entender, se encuentra en el propio artículo 22 de la Ley Suprema, el cual también delimita su procedencia-cobro de impuesto o multas-."(250).

(250) SANCHEZ HERNANDEZ, MAYOLO.-DERECHO TRIBUTARIO-2da.edic. Edit. Cardenas Editor y Distribuidor..México.1988. págs.398 y 399.

R E S U M E N .

PRIMERO.- La Constitucionalidad del Procedimiento Administrativo de Ejecución ya no es cuestionable. Se justifica el empleo del poder económico-coactivo como fin para obtener el cobro de las contribuciones que benefician a la colectividad. Es el medio eficaz para obligar al cumplimiento del pago de una contribución establecida en la ley.

SEGUNDO.- No existe violencia en el procedimiento administrativo de ejecución cuando la autoridad sigue los procedimientos establecidos en Ley. Lo que no establece ésta; pero a esto, el particular cuenta con el derecho de audiencia de ser oído y vencido en juicio, y probar la ilegalidad de los actos administrativos que no se ajustan a las normas legales.

TERCERO.- Todo Procedimiento Administrativo de Ejecución que se ajuste a principios de legalidad, que se emita por autoridad competente que motive y fundamente sus actos, no puede alegarse que es violatorio al derecho, luego entonces, se cumplen con los preceptos constitucionales de los artículos 14 y 16.

CUARTO.- El Procedimiento Administrativo de Ejecución no es Anticonstitucional. La propia Constitución en el artículo 89-I faculta al Poder Ejecutivo para hacer cumplir las leyes que expide el Congreso de la Unión, y el Presidente delega esta facultad en las autoridades fiscales y las autoriza para ejercer el poder de soberanía del Estado, la aplicación del poder económico-coactivo para obligar al contribuyente al cumplimiento de sus obligaciones, y cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades públicas que benefician a la colectividad.

QUINTO.- Las Contribuciones de Seguridad Social, aplican la Ley del Seguro Social, El Código Fiscal de la Federación y Legislación aplicable en materia supletoria.

6.2. EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El impuesto ha constituido a lo largo de la historia la manifestación del poder del Estado, el control y medio de redistribución de la riqueza. "El impuesto es un instrumento puramente financiero, ... el impuesto tiene objetivo fiscal orientado hacia la producción." (251)

"En la Economía capitalista clásica, el impuesto es el medio esencial de asegurar el financiamiento del aparato Estatal." (252)

"El impuesto es decidido por la Ley. La ley fiscal presenta características originales para su establecimiento, para su interpretación, y para su aplicación territorial." (253)

EL regular mediante un instrumento legal, toda la estructura que norme en un marco jurídico, disposiciones tributarias generales, formalidades, sanciones, - procesos, etc., es un trabajo complejo pero armonico de diversos impuestos, sin - contravenir sus leyes fiscales propias de las contribuciones. Esto se da en el - Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria en materia fiscal. Se - asemeja a un Código de Procedimientos Administrativos en materia fiscal.

Para iniciar el Estudio del Código Fiscal de la Federación. Primeramente - se hará mención a las etapas en el desarrollo del impuesto, para efecto de comprender el motivo de las múltiples reformas que ha tenido a lo largo de su creación a la fecha:

(251) LAUFENBURGER, HENRY. - *Traité D'Économie et de Legislation Financières. - Revenu, Capital et Impôt.* - 4ta. edic. Librairie du Recueil. Sirey, S.A. Paris. 1950. págs. - págs. 245 y 246. (trad. de la autora.)

(252) DUVERGER, MAURICE. - *Finances Publiques.* - Edit. Presses Universitaires de France. Collection Thémis. Paris. 1963. pág. 464. (Trad. de la autora.)

(253) *Ibidem*. pág. 414.

"En una primera fase, el establecimiento de un sistema de impuestos permanentes ha sido uno de los recursos esenciales de las instituciones democráticas y parlamentarias. En una segunda fase, el problema de la igualdad ante el impuesto a conducido a profundizar el concepto general de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, y a mejorar la aplicación. En una tercera fase, el impuesto se ha convertido en uno de los medios de intervención del Estado en la vida económica y social que permite el desarrollar la democracia en este ámbito."(254)

La Tarea de Codificar se describe como: "crear un cuerpo orgánico y homogéneo de principios generales regulatorios de la materia tributaria en el aspecto sustancial, en lo ordinario y en lo sancionatorio, inspirado en la especificidad de los conceptos y que debe de servir de base para la aplicación e interpretación de las normas."(255).

En México, el antecedente del Código Fiscal de la Federación fué la Ley de Justicia Fiscal de 1937. "La Ley de Justicia Fiscal fue la precursora, en el importante aspecto de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Reglamentación del procedimiento contencioso-administrativo de anulación, del Código Fiscal de la Federación, el cual incorporó y amplió la Ley de Justicia Fiscal y por primera vez, en el continente americano, reunió en un solo cuerpo de leyes las normas generales del derecho tributario. Este Código entró en vigor el 10 de enero de 1938."(256).

El Código Fiscal de la Federación de 1938 tenía preponderancia jerárquica --

(254) DUVERGER, MAURICE. Ob. cit. págs. 99 y 100. (trad. de la autora.)

(255) FONROUGE, GIULIANI, C.M. Artículo. "Realidad y Perspectivas de la Codificación Tributaria." en RDHFP, Vol. No. 54. pp. 241-268. Cit por. DE LA GARZA, SERGIO, FCO. Ob. cit. pág. 63.

(256) DE LA GARZA, SERGIO. FCO. Ob. cit. pág. 67.

respecto a las demás leyes tributarias. Contenia preceptos de orden sustantivo, formalismos, sanciones y procesos de orden oficioso y contencioso que comprende el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El Código Fiscal, fué derogado y entró en su lugar el del 31 de diciembre de 1966 que entró en vigor el 1o. de abril de 1967. En este Código se le da una jerarquía supletoria respecto a las leyes tributarias.

El Código Fiscal de la Federación de 1967 se abrogó, y entró en sustitución, el Código Fiscal del 31 de diciembre de 1981, que entró en vigor el 1o. de enero de 1983. Este Código señala que se aplicará en defecto de disposición expresa de las leyes fiscales respectivas. Cada año se han dado reformas a sus artículos, pero conserva su estructura que se conforma de 6 títulos. El Título I. comprende Disposiciones Generales; el Título II. De los Derechos y Obligaciones de los Contribuyentes. Título III.- De las Facultades de las Autoridades Fiscales. Título V.- De los Procedimientos Administrativos.- Título VI.- Del Procedimiento Contencioso Administrativo.- Cuenta también con un Reglamento que fué publicado el 29 de febrero de 1984.

Por otra parte los Estados pueden expedir sus Códigos Fiscales, algunos Estados cuentan con un Código similar al Código Fiscal de la Federación.

A continuación se cita jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a la jerarquización de las leyes respecto al Código Fiscal de la Federación: "JERARQUIA DE LEYES.- EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION SOLO ES APLICABLE CUANDO NO EXISTA LEY ESPECIAL.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 1982, deben aplicarse en primer lugar las leyes fiscales respectivas o espe-

ciales, y en segundo lugar el Código Fiscal de la Federación, por lo que no puede presentarse ningún conflicto en ese sentido, ya que el Código sólo tiene aplicación a falta de normas aplicables en las leyes específicas. Esto es el Código - sólo tiene aplicación a falta de norma aplicable únicamente en defecto de las - normas específicas".(257)

El Código Fiscal de la Federación se ha constituido en el instrumento legal para el cobro de los impuestos, ya que en sí contempla la técnica fiscal para - aplicar en materia fiscal. En el caso del IMSS, la Ley del Seguro Social en los artículos 271 y 258-E. inducen a la aplicación del Código Fiscal de la Federa-- ción en el Cobro de las Cuotas Obrero Patronales.

Es rara la ley tributaria especial que indique un procedimiento en el cobro de los créditos fiscales. De ahí la razón que anualmente el Código Fiscal, acorde con diversas disposiciones fiscales forme el paquete de reformas fiscales - denominado "Miscelánea Fiscal" En 1992 se reformaron o adicionaron diversos artículos. Muchas reformas surgen por cuestiones de índole político y económico, y la improvisación de leyes fundamentales como son el Código Fiscal de la Federa-- ción crean lagunas, interpretaciones equívocas, incluso de la misma autoridad a la hora de ejecutar las disposiciones legales, y se cometen errores en contra - del contribuyente, toda vez que las lagunas no sólo son de interpretar sino de una total confusión al desconocer el sentido que el legislador le quiso dar a la disposición reformada, situación que se dió en el caso de la reforma del 28 - de diciembre de 1989, en el artículo 17-A y 21 del citado Código, la reforma se

(257) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. T. II. Rev. No. 55, Año. VI. Agosto de 1984, pág. 60. Revisión No. 2208/82.-27. Agosto-1984, pág. 29.

basa en una realidad económica, actualizar la mora de los créditos fiscales de acuerdo al índice inflacionario. El artículo 17-A, aún y cuando en la parte -- transitoria, artículo segundo se menciona en la fracción II. "Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 17-A del citado Código, para proceder a la actualización de contribuciones a partir del año de 1990". Sin embargo, algunas autoridades fiscales interpretaron mal y exigieron el cobro actualizado a bimestres ya exigidos con anterioridad dándoles una aplicación retroactiva.

Hay preceptos, que por su estructura gramatical no se entienden, por ejemplo: la reforma de 1989, del artículo 21 último párrafo cita: "Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización." La mayoría de las reformas fiscales se orientan a la recaudación, y cerrar el círculo a la evasión y al fraude fiscal. En 1990 se derogan o reforman diversos artículos; el artículo 17-A, se reforma lo mismo que el 21 y se derogan las fracciones (I, II, III, IV, V) en esta reforma del Código ambos artículos son claros a comparación de la de 1989. Otra característica de las reformas del 26 de diciembre de 1990, son el aumento de las infracciones por ejemplo artículo 84-A y B. Como se observa de las reformas de 1989 a 1990, en el Código Fiscal de la Federación, se adecuan los propósitos del legislador a efecto de incrementar la recaudación. A continuación exponemos un modelo de código tributario elaborado para el "Programa Conjunto de Tributación, de la Organización de Estados Americanos y el Banco Internacional de Desarrollo". -- "Propone las siguientes medidas para combatir la morosidad fiscal: 1) Si a solicitud, se autoriza el pago diferido antes de vencerse la obligación tributaria, el causante abonará intereses a una tasa equivalente a la de redescuento de los instrumentos nego-

ciables, según lo haya determinado el gobierno en el año precedente; los intereses no se consideran una multa, sino una compensación justa por el uso de fondos del fisco; la variabilidad de la tasa obedece al propósito de luchar con las situaciones inflacionarias, en las que el causante puede verse inducido a posponer los pagos del impuesto si la tasa de interés del mercado es mayor que la aplicable a las obligaciones fiscales. 2) Si el pago se retrasa sin autorización de las autoridades fiscales, se considera que el causante está en mora, y entonces, además del pago de intereses, se le aplicará una multa por una suma equivalente. 3) Si la falta de pago ha sido denunciada por la autoridad fiscal antes de que el pago real tenga efecto, se impondrá una multa, que ha de fluctuar entre el monto del impuesto cuando la causa de negligencia y el doble de dicho monto, si es intencional; en ambos casos, la multa de que se habla viene a agregarse a la tasa de interés y la multa referidas en los apartados (1) y (2)". (258).

El Código Fiscal de la Federación, es un instrumento jurídico de gran importancia, sobre todo en el procedimiento de cobro. También constituye un medio de control y apoyo a las políticas estatales para aumentar la recaudación, -- sancionar las infracciones y los delitos fiscales, así como regular los procedimientos oficiosos o contenciosos que surgen de la administración y los contribuyentes.

El Estado ha utilizado la reforma fiscal como un medio de control y represión al contribuyente. Sobre todo las políticas fiscales constituyen un marco jurídico-político y económico del sistema de gobierno vigente.

(258)HIRAO TERUO/CARLOS.A.AGUIRRE.Mantenimiento del Nivel de Recaudación del Impuesto sobre la Renta en Condiciones Inflacionarias.-Compilador.-ARTURO C.PORZECANSKI.-POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA.-Edit.Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.Méx.1977. pág.494.

El 4 de octubre de 1993, el Ejecutivo adiciona al Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Adiciona al artículo 74 los incisos B y C, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 74-B "Cuando el requerimiento y el embargo a que se refiere el artículo 150 del C.F.F., se lleven a cabo en una misma diligencia se efectuará un sólo cobro por concepto de gastos de ejecución.

Artículo 74-C. "Las autoridades fiscales, para la determinación del monto de los gastos de ejecución a que se refiere el artículo 150 del CFF, considerarán como un sólo crédito la totalidad de los adeudos que se determinen en una resolución así como la totalidad de los adeudos por los que se soliciten en un mismo acto, el pago en parcialidades, aún cuando provengan de diferentes contribuciones o correspondan a años distintos".

En cuanto a los motivos que expuso la reforma cita: "...Que en la actualidad se determinan los gastos de ejecución por cada uno de los actos de requerimiento, embargo y remate de los bienes del contribuyente en el proceso administrativo de ejecución. Tomando en cuenta que el Código Fiscal de la Federación prevé que los actos del requerimiento y embargo se lleven a cabo en una misma diligencia; resulta conveniente establecer, en beneficio del contribuyente, que por ambos actos se efectúe un sólo cobro por concepto de gastos de ejecución.

Que en la actualidad se determinan los gastos de ejecución que tienen que cubrir los contribuyentes aplicando el 2% por cada uno de los conceptos de pago que correspondan es conveniente precisar que el 2% de dichos gastos se deberá calcular sobre la totalidad del crédito omitido y no por cada uno de los conceptos que lo integran.

R E S U M E N .

PRIMERO.- El Código Fiscal de la Federación es un Instrumento legal armonico que se aplica en materia supletoria y contempla principios generales regulatorios de la materia tributaria.

SEGUNDO.- Sirve como medio de control del Estado para incrementar la recaudación, establecer las sanciones e infracciones a los delitos fiscales; es un medio de presión y represión a los evasores y defraudadores fiscales.

TERCERO.- Todas las reformas del Código Fiscal de la Federación comprenden propósitos económicos (recaudatorios), también presentan efectos psicológicos e intimidatorios para los contribuyentes.

CUARTO.- El Código Fiscal de la Federación deberfa de ser más claro en sus redacciones gramaticales por parte de los legisladores y no dar lugar a interpretaciones o adecuaciones de los preceptos legales en el contenidos. Es decir, dar un verdadero sentido a lo señalado en el artículo 5 del citado ordenamiento legal invocado.

6.3. ANALISIS JURIDICO DE LAS ATRIBUCIONES QUE CONFIERE EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION A LAS AUTORIDADES HACENDARIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

El Código Fiscal de la Federación establece en el artículo 4o. segundo párrafo segundo: "La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice." El artículo 145 del citado Código dice que: "Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución...". Artículo 152, menciona: "El ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora...". El Código Fiscal a lo largo de sus preceptos menciona: "oficina ejecutora, oficina exactora, o Secretaría de Hacienda a través de las oficinas autorizadas". Determinada la suplencia de la aplicación del Código Fiscal de la Federación. Cuando la Ley Fiscal respectiva no indique la autoridad competente que deba de ejercer la facultad de cobro mediante el procedimiento administrativo de Ejecución, será a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, situación que se complementa del precepto señalado en el artículo 1o. del Código Fiscal, "...Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico...". Así bien, el procedimiento administrativo de ejecución se lleva a cabo por autoridades competentes autorizadas mediante Ley. El artículo 31 de la Ley de Administración Federal indica en la fracción II. "Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes". y la fracción III, faculta a la Secretaría -

de Hacienda y Crédito Público para Cobrar también : los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal.

Para el caso de nuestro estudio la Cuota Obrero Patronal. La Ley del Seguro Social en los artículos 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social, se faculta para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución a las Oficinas Para Cobros del IMSS.

El 28 de diciembre de 1984 se reformó el artículo 258. Se adicionaron incisos La letra E del citado artículo, señala: "Los Jefes de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán las siguientes facultades y atribuciones:

1.-Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales:

11.-Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación..."

Por su parte el texto del artículo 271 refiere que: "El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social.

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

Antes de la reforma, en 1981, cobraba las Cuotas del IMSS, la Secretaría de Hacienda; al independizar esta función el IMSS, y crear Oficinas para Cobros, -- éstas funcionaban sin tener competencia legal, se suscitaron juicios por este -- motivo, lo que originó la creación de la reforma citada.

En cuanto a la jurisdicción territorial de las Oficinas para Cobros, está se da a conocer al público el 10 de julio de 1988. En el Distrito Federal, el IMSS, cuenta con 4 Delegaciones y 10 Subdelegaciones, cada Subdelegación cuenta con -- una Oficina Para Cobros del IMSS. (véase Anexo .No.14.pág. 757.).

En relación a las Oficinas Para Cobros se cita la siguiente tesis: "SEGURO SOCIAL.-EL ARTICULO 271 DE LA LEY NO VIOLA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.-Es -- inexacto que el artículo 271 de la Ley del Seguro Social permita que el Instituto Mexicano del Seguro Social se haga justicia por sí mismo para exigir un derecho ,pues las funciones que tienen encomendadas las oficinas de cobros se limitan a tramitar el procedimiento de ejecución que señala el Código Fiscal de la Federación y los recursos que establece dicho Código para el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas procesales que ese cuerpo -- de leyes establece y no en disposiciones especiales emitidas por el propio Instituto". Pleno.-Informe 1985, 1a., p.435, y 436. (259)

Considero que esta tesis en materia de procedimiento, establece la verdadera -- naturaleza de las Oficinas Para Cobros y su origen jurídico.

R E S U M E N .

PRIMERO.-Solo pueden ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, las autoridades competentes facultadas con tales atribuciones por la ley.

SEGUNDO.-Las Oficinas Para Cobros del IMSS, están facultadas conforme a los artículos 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social, y siguen el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación. Y su objetivo es la recaudación de los créditos fiscales a favor del IMSS, no pagados oportunamente.

CUARTO.-Debido a la importancia que revisten las aportaciones de seguridad social, el Legislador les otorgó a las Oficinas Para Cobros del IMSS, la facultad económica-coactiva para el cobro directo en sus arcas de los créditos fiscales - que se generan por concepto de cuotas obrero patronales y sus capitales constitutivos.

6.4. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

El procedimiento que siguen las oficinas exactoras, se regula a través de los lineamientos que señala el Código Fiscal de la Federación. (Expresamente nos abocamos al estudio del procedimiento que realizan las Oficinas Para Cobros del IMSS.).

Duverger llama a este procedimiento "El poder de ejecución de oficio". "Las administraciones fiscales determinan el título ejecutorio, sin tener necesidad de recurrir a juicio alguno. En materia de impuestos directos, el contribuyente recibe un "aviso sin gastos". Si no acude, el recaudador de finanzas expide un "apremio", que permite la ejecución forzosa. El contribuyente recibe entonces un "requerimiento", notificado por un ejecutor, doce días después del aviso sin gastos. Tres días después de la notificación del requerimiento, la administración puede proceder al embargo de bienes muebles e inmuebles del contribuyente. Con la autorización del prefecto, puede de inmediato ponerlos en venta, en subastas públicas. Pero, queda entendido, que el contribuyente puede oponer oposición al procedimiento ante un juicio, y suspender la ejecución". (260)

El sistema Mexicano, no difiere mucho del sistema francés expuesto por Duverger. El Procedimiento Administrativo de Ejecución sigue etapas o fases previstas en el Código Fiscal de la Federación, y se resumen: Firme el crédito fiscal, se envía a las oficinas exactoras a efecto de ejercer el procedimiento administrativo de ejecución. Se inicia con el Requerimiento de Cobro que lleva el ejecutor, si al día siguiente no se presenta el contribuyente a pagar, o paga en

(260) DUVERGER, MAURICE. Ob, cit. pág. 430. (trad. de la autora.)

*El art. 144 del C.F.F., señala un término de 15 días, tratándose de la determinación de las cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos al Seguro Social.

el domicilio donde se le dejó citatorio para atender la diligencia, se le requiere y embarga bienes muebles o inmuebles suficientes para garantizar el interés fiscal, o bien, se opta por la extracción inmediata, la intervención de la caja o la intervención administrativa (cuando se embarga toda la negociación). La venta de los bienes se realiza por subasta pública. Pero, el contribuyente puede oponerse al procedimiento mediante el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución; o solicitar la suspensión al procedimiento por tener juicio en contra del cobro de los créditos requeridos.

Las Oficinas Exactoras al igual que toda autoridad administrativa debe seguir los lineamientos previstos en los artículos 14 y 16 Constitucionales, es decir, - el Jefe de la Oficina Exactora debe tener facultad expresa para emitir todos los actos de molestia, como es el caso de embargar, extraer, intervenir o rematar bienes del contribuyente. Además debe señalar el carácter con que se actúa; exponer los motivos y fundamentos que se tienen para emitir el mandamiento de ejecución y no dejar en estado de indefensión al sujeto pasivo. El Código Fiscal de la Federación en el artículo 114 sanciona a "los servidores públicos que ordenen o practiquen visitas domiciliarias o embarguen sin mandamiento escrito de autoridad fiscal competente..."

De lo anterior, se puede determinar que el procedimiento administrativo de ejecución contempla como primer inicio, la motivación y fundamentación de los actos que deben ser emitidos por autoridad competente autorizada por la ley. Así mismo, la formalidad legal de los actos, también siguen el proceso que para tal efecto prevé el Código Fiscal de la Federación, en los artículos 129, 134 a 140 del citado ordenamiento.

Los actos administrativos de las Oficinas Ejecutoras tienen naturaleza procedimental y se suceden por fases. (Artículos 145 a 196. Capítulo III. "Del Procedimiento Administrativo de Ejecución". El Código Fiscal de la Federación es el texto legal que dispone el orden, la forma y el fundamento en que se dan las fases del procedimiento administrativo de ejecución que a continuación analizamos:

A) REQUERIMIENTO.

Si pasado el término legal otorgado al sujeto pasivo, para que acuda a pagar el crédito fiscal, si no lo hiciera, en los términos que la ley fiscal respectiva lo prevea, el crédito se hace exigible y pasa a la Oficina Ejecutora a efecto de proceder a la recaudación forzosa, aplicando el procedimiento administrativo de ejecución. El Requerimiento de cobro debe realizarse con todas las formalidades y fundamentos que para tal efecto señala el Código Fiscal de la Federación. "El requerimiento es un acto administrativo que debe efectuarse mediante el cumplimiento de determinadas formalidades para tener plena validez legal, como son las que se empleen formularios especiales". (261)

"FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA.-La diligencia de requerimiento es la base del procedimiento económico-coactivo, y si dicha diligencia no se practica conforme a la ley, toda actuación ulterior resulta viciada, pues su falta implica dejar sin defensa al interesado y la violación en su perjuicio de los artículos 14 y 16 de la Constitución". (262)

La Cuota Obrero Patronal, El Capital Constitutivo y los Recargos se hacen exigibles el decimosexto día de haberse notificado el crédito y no haberse

(261) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. No. 25. pág. 70.

(262) Sem, Jud, de la Fed, Tomo XXV, pág. 1690.

pagado éste. Las Oficinas para Cobros del IMSS, proceden primeramente a seguir las formalidades citadas en el Código Fiscal de la Federación, notificar al sujeto pasivo para efecto de que espere al día siguiente al ejecutor quién practicará la diligencia de requerimiento de pago, embargo o extracción de bienes; para lo anterior, se utilizan formatos previamente impresos. (véase Anexo No. 16, pág. 764).

Si al momento de presentarse el Ejecutor, el sujeto pasivo no paga, se procede a llevar a cabo la diligencia de Embargo y se siguen los siguientes pasos:

B) EMBARGO.

El Embargo es un acto administrativo de la Oficina Ejecutora, o Autoridad competente, y consiste en la designación de un ejecutor para que proceda el aseguramiento (embargo con depositaria ajena a la autoridad), o secuestro (depositaria la propia autoridad) de bienes muebles o inmuebles, suficientes que garanticen ampliamente el interés fiscal, o en su caso intervención de la negociación (embargo de toda la negociación).

"Fenech entiende por embargo de bienes "El acto procesal consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la realización forzosa de los bienes que posee el deudor - en su poder o en el de terceros -, fijando su sometimiento a la ejecución y que tiene como contenido una intimidación a la ejecución y que tiene como contenido una intimidación al deudor para que se abstenga de realizar cualquier acto dirigido a sustraer los bienes determinados y sus frutos de la garantía del crédito". (263)

(263) FENECH, MIGUEL. - Principios de Derecho Procesal Tributario. - Barcelona, 1949, T. II. p. 12. Cit por DE LA GARZA, FCO. Ob. cit. pág. 793.

El embargo*, tiene como objetivo principal el garantizar el interés fiscal de los créditos que el fisco tiene a su favor.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 151, sección segunda.-"Del Embargo", cita que: "Las autoridades fiscales para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y en caso de no hacerlo en el acto, procederán como sigue:

1.-A embargar bienes suficientes para, en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.

11.-A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

El Embargo de bienes raíces, de derechos reales o de negociaciones de cualquier género se inscribirá en el registro público que corresponda en atención a la naturaleza de los bienes o derechos de que se trate...".

De lo anterior, se señalan 3 pasos en el embargo, diferentes en cuanto a la magnitud de cada uno, así como el efecto psicológico para el sujeto pasivo.

1.- El Ejecutor Embarga dejando como depositario al Sujeto Pasivo o Deudor, o a quien designe de la empresa como depositario.

2.- El Ejecutor realiza extracción de bienes inmediatamente y señala depositaria a la propia autoridad. (encargado de la bodega de la Oficina -- Ejecutora).

3.- El Ejecutor Embarga toda la negociación de todo lo que por hecho y derecho corresponda a la negociación.-El depositario tiene la calidad de

*Cfr. véase páginas 409 a 413, referentes Constitucionalidad del Procedimiento Administrativo.

interventor con cargo a la caja o interventor administrador.

En este orden analizaremos el Embargo de Bienes Muebles o Inmuebles.

Partimos del supuesto de que todas las diligencias se realicen conforme a derecho, es decir que los actos de la autoridad ejecutora se lleven conforme al artículo 38 del Código Fiscal de la Federación. Actos que de no llevarse con la debida formalidad, fundamentación y motivación se nulifican desde su inicio aún y cuando tengan una fase muy avanzada como podría ser la convocatoria a remate. Y el contribuyente tiene la garantía de impugnarlos en cualquier momento, excepto el remate en su culminación por ser un acto definitivo.

1.-El Ejecutor Embarga bienes muebles dejando como depositario al deudor.

En todos los Embargos de bienes se sigue el siguiente orden:

a) se deja citatorio previo para entender la diligencia (excepto cuando está se entiende con el deudor, persona física o bien en los casos del representante legal de la empresa, persona moral). Acto seguido, se presenta el ejecutor al día y hora señalada para practicar la diligencia.

b) El artículo 155 del CFF, señala el orden de los bienes sujetos a embargo, así como el derecho que tiene la persona con quien se entiende la diligencia a señalarlos. Fracción I a IV.

c) El artículo 156 menciona casos en los que se procede la aplicación del derecho de preferencia de asignar bienes. En este artículo es importante destacar la fracción I, que prevé que si a juicio del ejecutor no garantizan el interés fiscal, no se sujete al orden citado. Da amplitud y protección al fisco para que el crédito se garantice ampliamente. Sin embargo se ha prestado a --

problemas comunes que son, que el ejecutor embargue chatarra o bienes que generen una ampliación de embargo y por consecuencia incremento en el adeudo y lenta recuperación en el procedimiento administrativo de ejecución.

d) El artículo 157 expone que bienes están exceptuados de embargo. (el lecho, los libros, instrumentos de trabajo, etc.,) Es importante citar la fracción IV.- "La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados. Esta fracción no es del todo respetada por las autoridades fiscales, basta con observar las convocatorias y las bodegas para comprender la interpretación que se da a esta fracción. Es el verdadero problema de una empresa cuando se designa depositaria a la propia autoridad, originando el desmantelamiento de la -- empresa y por consecuencia el cierre.

Por su característica obvia, los metales preciosos, alhajas y valores mobiliarios embargados, se depositan en la oficina ejecutora previo inventario en la caja fuerte. Ahora bien, cuando se embargan cajas fuertes cerradas, se da un término al causante y se abre en presencia del jefe de la oficina, el deudor y testigos levantando acta pormenorizada.

2.-El Ejecutor realiza extracción de bienes inmediatamente. Considero uno de los actos más apremiantes para el causante ya que en muchos casos se embargan bienes que si detienen la producción de la empresa, apoyándose la autoridad en el supuesto de que a juicio del ejecutor no son bienes indispensables. La depositaria queda bajo la responsabilidad del encargado de la bodega de la oficina ejecutora.

3.-Se embarga toda la negociación, el depositario se designa en la mayoría de los casos, primeramente al deudor, y posteriormente mediante acuerdo se designa cambio de depositario nombrando interventor con cargo a la caja o interventor administrador.

En los casos de bienes inmuebles, así como los embargos de la negociación se procede a inscribir ante el Registro Público de la Propiedad.

Así queda que el embargo de bienes muebles o inmuebles lo lleva a cabo el Ejecutor designado por la Oficina para Cobros y los depositarios pueden ser: el deudor, el encargado de la bodega de la oficina ejecutora, un interventor con cargo a la caja o interventor administrador (embargo de la negociación), o bien, la o las personas que bajo su responsabilidad designe el jefe de la oficina exactora. La responsabilidad de los depositarios cesa con la entrega de los bienes embargados,

En el embargo se pueden presentar situaciones como son: la oposición de un tercero, antes y dentro del procedimiento, en ambos casos debe demostrarse la pertenencia de los bienes embargados por la autoridad.

El ejecutor al diligenciar, reporta impedimento en el cobro por encontrar oposición física o, el local cerrado. El Código Fiscal de la Federación establece en los artículos 162 y 163 el procedimiento a seguir empleando el auxilio de la fuerza pública. (En la práctica es difícil que se de el apoyo espontáneo de estas autoridades). En el artículo 163 se autoriza el rompimiento de cerraduras cuando el local se encuentra cerrado o existe impedimento físico para llevar a cabo la diligencia.

La Oficina para Cobros emite un acuerdo fundado y motivando la causa para emplear en la diligencia el rompimiento de cerraduras, finalizada la diligencia se levanta acta por menorizada con dos testigos. Es una actuación delicada ya que representa la medida más drástica dentro del procedimiento administrativo de ejecución. En los casos de bienes cerrados que no se pueden abrir, se sellan y envían en depósito a la oficina ejecutora y se abren en el término de tres días en presencia del deudor o el representante legal de la empresa.

Existen otro tipo de embargos: El embargo precautorio; el embargo de bienes de fácil descomposición y el Embargo de Créditos.

A) EMBARGO PRECAUTORIO.- La siguiente Tesis del Tribunal Fiscal lo define muy claramente: "EMBARGO PRECAUTORIO.- FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- Es legal el embargo precautorio decretado por la autoridad sobre los bienes de un causante, y la resolución se encuentra fundada y se motiva en la circunstancia de que, a juicio de la autoridad fiscal, hubiere peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a dejar insoluto el crédito". (264)

B) EMBARGO DE BIENES DE FACIL DESCOMPOSICION.- Estos embargos no siguen todo el proceso de remate, ya que como su nombre lo indica no son perdurables. El artículo 192 del Código Fiscal cita: "Los bienes embargados podrán enajenarse fuera de remate, cuando: ... fracción. II. Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación". La

(264) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año. IV, Núms. 16 y 17, enero-mayo, 1981. pág. 294.

prontitud de la venta es activada, y en consecuencia la recuperación más oportuna en los embargos de esta naturaleza.

C) EMBARGO DE CREDITOS.-El artículo 160 del Código Fiscal de la Federación -- dispone: El embargo de créditos será notificado directamente por la oficina -- ejecutora a los deudores del embargado, para que no hagan el pago de las cantidades respectivas a éste, sino en la caja de la citada oficina apercibidos de -- doble pago en caso de desobediencia.

En el procedimiento de embargo de créditos se ha emitido la siguiente tesis por el Tribunal Fiscal de la Federación: "SECUESTRO DE CREDITOS FISCALES.-NOTIFICACION DE DEUDORES DEL EMBARGO, NO AUTORIZA A REQUERIRLOS DE PAGO.-El artículo 121 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 1980 establecía, que el ejecutor debería notificar a los deudores del sujeto cuyos -- bienes habían sido objeto de embargos con motivo de la aplicación del procedi-- miento económico-coactivo, para que hicieran el pago de las cantidades adecuadas en la oficina ejecutora, bajo apercibimiento de doble pago en caso de no hacerlo, pero no autorizaba ni daba base jurídica a la autoridad para requerirlos mediante el uso de la fuerza económica-coactiva, como consecuencia de una deuda entre particulares, del pago del crédito dentro de un plazo perentorio, ya que ello solamente es procedente en contra de un causante, por la omisión en el pago de -- impuestos en que haya incurrido".(265)

Por lo general, el conocer los créditos que tiene pendientes de cobro el deudor, sólo es posible a través de la intervención administrativa, en la que se --

(265) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 50 AÑOS. T. III. págs. 1815 y 1816. (2a. S. Informe 1983, 2a., p. 39.).

muestran los documentos citados, al ejecutor al embargar bienes, por lo general no se le da acceso a este tipo de documentos.

Dentro del Procedimiento de Embargo se pueden suscitar las siguientes situaciones:

a) Concurrencia de fiscos en el Embargo.- Reglas de Preferencia.-Artículo 149.CFF. y artículo 159.Reclamación de preferencia.

b) Oposición de Terceros.- no se practica el embargo si se demuestra la propiedad en el momento de la diligencia. Posteriormente a ésta, deberá hacer valer su derecho mediante el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

c) Informe de asunto no diligenciado.-se genera por las siguientes causas:

1.-patrones no localizados; 2.- Insolventes; 3.-Posible sustitución patronal; 4.-Inconformes-garantizan el interés fiscal con fianza; 5.-Huelga estallada; 6.-Local cerrado (a efecto de acordar el rompimiento de cerraduras. - Art.163.CFF.); 7.-Local abandonado; 8.-Clausura; 9.-Patrones con juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación con garantía de fianza; 10.-Con juicio de Amparo; 11.-Convenio garantizado con fianza; 12.-Suspensión y garantía fianza; 13.-Crédito pagado.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución para el Cobro de las Cuotas Obrero-Patronales, lo realiza la Oficina para Cobros del IMSS, autoridad debidamente facultada por la Ley del Seguro Social en los artículos 258-E y 271. -- Para embargar bienes muebles, Inmuebles o toda la negociación; se utiliza un documento denominado "Mandamiento de Ejecución". En él se observan dos partes:

1.-"El Requerimiento de Pago" y 2.-"El Embargo". Este documento se fundamenta en los artículos 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social, y de los artículos 13,112,134 fracción I, 137,145 primer párrafo,151,primer párrafo fracciones I y II; 154,155,156,165,166 y 167 del Código Fiscal de la Federación.El motivo aparece en el mandamiento de ejecución,y es que el patrón no pago la cuota -- obrero patronal en el término legal; en sí, contempla las formalidades del -- artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.(véase Anexo No.15 pág.No.759.)

Cuando los bienes embargados no son suficientes para cubrir el adeudo, se emite "un acuerdo de ampliación de embargo" en base a los artículos 145,151 y 154 del Código Fiscal de la Federación.Art.154: "El embargo podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución cuando la oficina ejecutora estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales".

"...cuando la oficina ejecutora estime que los bienes..." por regla general la estimación a que se refiere el Código se ejerce una vez que se tiene el informe del perito valuator,y es cuando se ordena la ampliación del embargo, aún cuando el Código Fiscal contempla que puede realizarse en cualquier momento y en base a un juicio estimativo.

Por último,para concluir, el procedimiento administrativo de ejecución, las diligencias deben realizarse conforme lo establece el artículo 13,es decir en días y horas hábiles o que se habilite de días y horas inhábiles por el jefe de la oficina exactora.El mandamiento de ejecución debe realizarse apegado a la legalidad,ya que sí existe vicio en la forma o en el fondo,las siguientes --

fases de estudio del procedimiento; la intervención y el remate quedan sin efecto al impugnarse vicios en los actos administrativos de la oficina ejecutora.

Por lo anterior, es importante la capacitación del personal ejecutor y administrativo a efecto de que se eviten arbitrariedades.

C) INTERVENCION.

La intervención es la mediación que se establece entre el deudor y un depositario asignado por el jefe de la Oficina Ejecutora, a quien se le da el cargo de interventor con cargo a la caja o interventor administrador.

Para que se inicie la intervención primeramente se requiere:

a) Embargo de toda la negociación de todo lo que de hecho y por derecho le corresponda a la negociación.

b) Acuerdo del Jefe de la Oficina Ejecutora nombrando al interventor sea; con Cargo a la Caja o Intervención Administrativa.

c) Notificación y Aceptación del nombramiento del interventor por parte del deudor o representante legal.

d) Los embargos de las negociaciones con cargo a la caja o intervención administrativa se inscriben en el Registro Público de la Propiedad. Excepción en la Intervención Administrativa donde, además del embargo se debe inscribir el nombramiento.

Principiaremos el estudio de la Intervención con Cargo a la Caja y terminar con la Intervención Administrativa.

A) INTERVENCION CON CARGO A LA CAJA.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 164, señala: "Cuando las auto-

ridades fiscales embarguen negociaciones, el depositario designado - tendrá el carácter de interventor administrador con cargo a la caja o de administrador".

En los términos del artículo 153 del Código Fiscal, el jefe de la oficina exactora nombra al interventor con cargo a la caja, asignándole un pago por honorarios diarios, que serán cubiertos de acuerdo al ingreso que se recaude en la caja de la oficina. El artículo 165 prevé que el interventor con cargo a la caja después de separar las cantidades que corresponden por concepto de salarios y demás créditos preferentes, deberá retirar el 10% de los ingresos en dinero y enterarlos diariamente o a medida en que se efectúe la recaudación. Este mismo artículo indica las medidas precautorias que debe tomar en caso de peligro de los intereses del fisco. En el último párrafo cita que si la intervención con cargo a la caja no fructifica, deberá de cesar el cargo y se procederá o bien a nombrar un interventor administrador o remate de la negociación.

El procedimiento de la Intervención con cargo a la caja o administrativa, es semejante a un convenio con pago en parcialidades con la diferencia de - que los recargos se incrementan normalmente así como el adeudo del patrón al tener que pagar honorarios.

Las políticas internas de las autoridades administrativas influyen en ésta fase; no se siguen los ordenamientos del artículo 165, existen ocasiones que - antes de cumplir los dos meses las empresas son motivos de extracción de bienes, contraviniendo lo dispuesto en el último párrafo del art. 165. Un embargo -

de la negociación no es sujeto de extracción de bienes; sino únicamente proceden dos acciones; se convierte la intervención en administrativa o se enajena la negociación. El Código no menciona en ningún término parte de los bienes de la empresa. Situaciones muy comunes que realiza el fisco, y que desafortunadamente no se impugnan y en consecuencia son actos consentidos pero ilegales.

Con el pago de la intervención con cargo a la caja y satisfecho el pago del adeudo, se da por terminada y se procede a la cancelación de la inscripción ante el Registro Público de la Propiedad. Los pagos que se hagan se aplican en el orden citado por el artículo 20.CFF. Primero los accesorios, gastos de ejecución, recargos, etc., y al último la suerte principal.

B) INTERVENTOR ADMINISTRADOR.

La Intervención Administrativa se inicia con la aceptación del patrón o representante legal. Es el acto de la Oficina Ejecutora a través del Jefe de la Oficina cuando acuerda nombrar como depositario de la negociación a un Interventor con facultades de Administrador, el nombramiento y el embargo se inscriben ante el Registro Público de la Propiedad, de igual forma, el interventor en función puede revocar ante Notario Público el poder general o especial que haya otorgado la sociedad intervenida. El artículo 166 cita que: "El interventor administrador tendrá todas las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad...". Tratándose de negociaciones que no constituyan una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio". El artículo 167 prevé las obligaciones: "I. Rendir cuentas mensuales comprobadas a la oficina,

11. Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios en la negociación intervenida y entregar su importe en la caja de la oficina ejecutora a medida que se efectúe la recaudación.

El Interventor administrador no podrá enajenar los bienes del activo fijo. Cuando se den los supuestos de enajenación de la negociación intervenida a - que se refiere el artículo 172 de este Código, se procederá al remate de conformidad con las disposiciones contenidas en la siguiente sección de este Código".

Por su parte, el artículo 172 establece que: "Las autoridades fiscales podrán proceder a la enajenación de la negociación intervenida cuando lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por lo menos el 24 % del crédito fiscal salvo que se trate de negociaciones que obtengan sus ingresos en un determinado período del año, en cuyo caso el porcentaje será el que corresponda al número de meses transcurridos a razón del 8 % mensual y siempre que lo recaudado no alcance para cubrir el porcentaje del crédito que resulte".

de los artículos 166, 167 y 172 surgen diversos comentarios siendo el principal, que el Código Fiscal debería de proteger al contribuyente en el aspecto de que se estableciera como condicionante, que para ser Interventor Administrador se debe poseer un título profesional y comprobada capacidad para desempeñar tal función. Lo anterior se relaciona con las diversas situaciones que se dan. El jefe de la oficina ejecutora tiene libertad para nombrar y designar - al Interventor Administrador, y es el caso que en la mayoría de las asignaciones, son personas con un mínimo grado de estudios y por supuesto sin capacidad

comprobada, y sin embargo ejercen la función, muy mal y devengan honorarios, y finalmente la empresa termina por pagar sin la intervención del interventor, o bien ésta se cierra al enajenarse bienes de su propiedad, no procede la autoridad (en muchos casos), a enajenar toda la negociación, remata parte del activo fijo. Claro que se dan excepciones pero son raras.

La Intervención Administrativa es trascendental, su importancia y responsabilidad es clara en los preceptos legales que señala el Código Fiscal. De ahí que sea conveniente adicionar al Código Fiscal de la Federación, que la persona que ejerza esta función tenga la calidad y la capacidad que el cargo requiere, se trata de recaudar no de cerrar fuentes de trabajo.

En la Intervención Administrativa también se siguen políticas internas de las Autoridades fiscales, En tres meses existen empresas que han recaudado más del 24 % del crédito fiscal, pero se ordena el cambio de depositario y extracción de bienes contraviniendo lo dispuesto en los artículos 164 y 172 del C.F.F.

La medida del artículo 172 del Código Fiscal de la Federación es desde el punto de vista, protectora de la fuente de trabajo, ya que incluso exceptúa a la industria que obtiene ingresos en un determinado período. Se busca con la enajenación total de la negociación no cerrar una fuente productiva, sino transferirla a otras manos, sin privar a los trabajadores de sus ingresos o entorpecer el ciclo económico de la producción.

De las ventajas de las Intervenciones Administrativas, es la facilidad de disponer de datos para embargar créditos e intervenir cuentas bancarias. Esta intervención es positiva y justifica el pago de honorarios elevados, cuando se

obtiene la recaudación y se siguen los lineamientos legales en su procedimiento, y ésto se logra cuando se designa un interventor administrador capacitado para ejercer dicha función.

D) REMATE.

El remate es el acuerdo emitido por el jefe de la oficina exactora a efecto de ordenar se proceda al remate de los bienes embargados.

El procedimiento de remate presenta las siguientes características:

- a) se sustenta en un embargo de bienes muebles, inmuebles o de toda la negociación.
- b) Una base de remate que es el avalúo.
- c) Los términos y los días siguen una continuidad dentro del proceso.
- d) El lugar de los bienes puede ser en los recintos señalados como bodegas o bien en el negocio del deudor.
- e) La venta por subasta pública condicionada a formalidades previstas en el Código Fiscal.

En el artículo 173 del citado Código se establecen los casos en que procede la enajenación de bienes.

El objetivo del remate es la enajenación de los bienes embargados, el cual se da en los siguientes términos.

- 1) La base para enajenación de los bienes muebles e inmuebles es el avalúo, y de las negociaciones el avalúo pericial. Art.175.

El avalúo.-La Ley prevé dos supuestos. Tomando como base al embargo de bienes.

El deudor puede convenir el precio del o de los bienes embargados dentro

del término de seis días contados a partir de la fecha de embargo. Pasado este tiempo sin que se presente el causante, la autoridad puede acordar el nombramiento de perito valuador en base a lo dispuesto por los artículos 173 y 175, del Código Fiscal de la Federación. Se manifiestan las formalidades siguientes:

- 1.-Designación de Perito Valuador.
- 2.-Aceptación del Nombramiento.
- 3.-El ejecutor notifica el avalúo con fundamento en el artículo 175 fracción I del C.F.F.

Para emitir el avalúo, el perito valuador deberá informar a la oficina, rindiendo el dictamen "en un plazo de 10 días si se trata de bienes muebles, 20 días si son inmuebles y 30 días cuando sean negociaciones a partir de la fecha de su designación". (Art. 175, último párrafo). Fijado el avalúo, se notifica al deudor a efecto de que éste tenga la oportunidad de inconformarse en contra de él, interponiendo el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución dentro del término de 10 días que se contarán a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación del avalúo. El silencio se equipara a la aceptación, y se continua con el procedimiento de remate. En caso de impugnación deberá informar a la oficina ejecutora el perito propuesto, si la oficina exactora no está de acuerdo con el valor, se nombrará un tercero -- que de acuerdo al Código Fiscal, podrá ser cualquiera de los señalados en el Reglamento del Código o alguna empresa o Institución dedicada a la compraventa y subasta de bienes.

Para iniciar un remate, la base para enajenar es el avalúo, notificado y aceptado se procede a Convocar a Remate dentro de los treinta días siguientes a la

fecha en que quedo fijo el precio que servirá de base para la enajenación.

En el remate se contemplan 4 etapas y se establecen formalidades para entrar a remate.

A) PRIMERA ALMONEDA.

Artículo 176.--"El remate deberá ser convocado para una fecha fija dentro de los 30 días siguientes a aquella en que se determinó el precio que deberá servir de base. La publicación de la convocatoria se hará cuando menos diez días antes del remate".

- 1) La convocatoria contempla la base del remate y la postura legal, que será la que cubra las dos terceras partes del valor señalado en el avalúo.
- 2) Se cita para una hora y fecha fijas en el recinto de la oficina ejecutora a efecto de rematar en primera almoneda al mejor postor.
- 3) La Convocatoria se publicará cuando menos diez días antes del remate, y -- se fijará en lugares visibles de la oficina, estrados y sitios públicos -- que juzgue convenientes la exactora. Esta convocatoria se notifica al --- deudor.
- 5) Cuando el valor de los bienes valuados excede de 5 veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal elevado al año, se publicará en el órgano oficial de la entidad (Diario Oficial de la Federación), y en uno de los periódicos de mayor circulación dos veces por -- intervalo de siete días. La última publicación se hará cuando menos diez días antes de la fecha de remate.

B) SEGUNDA ALMONEDA.

Cuando no se presenta postura alguna se declara "Almoneda Desierta" - se acuerda que, en virtud de haberse abierto la subasta, y no existiendo postura a calificar, se declara desierta la primera almoneda y se convoca a segunda almoneda.

1) La Segunda Almoneda se convoca dentro de los 15 días siguientes contados a partir de la fecha en que se declaró desierta la primera almoneda.

2) En la Convocatoria a Remate en Segunda Almoneda se deduce el 20% de la base señalada para la primera almoneda,

3) Se siguen los procedimientos para convocatoria y publicación citados en los puntos 4) y 5) de la 1era. Convocatoria, Artículo.176.CFF.

4) Si no se vende en la segunda convocatoria, se declara desierta la almoneda, y se considera que el bien rematado fue enajenado en un 50% del valor del avalúo. (Art.191.CFF.)

VENTA EN PRIMERA O SEGUNDA ALMONEDA -PROCEDIMIENTO.

Cuando se vende en la primera o segunda almoneda al mejor postor. Se levanta Acta de Remate.

El Remate se lleva a cabo en el lugar, día y horas señalados en la convocatoria para efecto de rematar los bienes embargados:

1) Se declarará públicamente abierta la subasta.

2) Se califican de legales las posturas.

Las Posturas contemplan los siguientes requisitos: (Artículos 179 a 183.CFF).

a) Es postura legal la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate;

b) deberá ser expedido un certificado de depósito por el diez por ciento, cuando menos del valor fijado a los bienes en la convocatoria, expedido por -- institución de crédito autorizada, éste depósito deberá acompañarse con el escrito en el que se haga la postura y deberá contener los requisitos que enuncia el artículo 192: I. "Cuando se trate de personas físicas, el nombre, la nacionalidad y el domicilio del postor, y en su caso, la clave del registro federal de contribuyentes; tratándose de sociedades, el nombre o razón social, la fecha de constitución, la clave del registro federal de contribuyentes y el -- domicilio social. II. La cantidad que se ofrece y la forma de pago.

Calificada de legal la postura, se elige la mejor postura y se abre la subasta, concediéndose el fincamiento del remate a favor del postor que mejor -- puja ofreció. Fincado el remate en los términos del artículo 183 del Código -- Fiscal de la Federación, se levanta "Acta de Remate" y una vez que se satisfagan los requisitos previstos en los artículos 185 y 186 del Código Fiscal de la Federación, quedando como garantía el depósito otorgado para entrar a remate.

PAGO DE POSTURA.

Para bienes muebles- se aplica el depósito dentro de los 3 días siguientes a la fecha del remate, y el postor podrá enterar el saldo de la postura ofrecida.

Para bienes Inmuebles o Negociaciones- el término es de 10 días.

Realizado el pago se procede a ordenar la salida de los bienes.

Bienes Muebles.-Se ordena salida, a partir de la orden de retiro por pago,-

si no se realiza de inmediato se causan derechos por almacenaje a partir del día siguiente.

Bienes Inmuebles.--Se liberán los gravámenes respectivos, se giran informes al Registro Público de la Propiedad y demás trámites propios de la enajenación de inmuebles o negociaciones.

Cuando el postor no cumple con el pago en los términos citados, se pierde el depósito y se aplica a favor del fisco.

También el Código Fiscal prevé pago en parcialidades mediante convenio, caso muy esporádico en la práctica, ya que el fisco da preferencia al pago por remate mediante posturas.

Si en la venta por remate, se aplica el pago y no alcanza a cubrir el crédito o créditos materia del procedimiento. Se genera una ampliación de embargo, esta puede ser determinada desde el dictamen del perito valuador y la oficina calcular en base a tiempos y recargos que se incrementen si se cubrió o no el interés fiscal. Se amplía el embargo iniciándose el ciclo ya citado.*

En el remate se pueden dar supuestos que impidan que se lleve a cabo éste:

- a) Que el deudor pague antes de fincarse el remate, o bien que el deudor proponga comprador que ofrezca de contado la cantidad que cubra el crédito fiscal.
- b) Interposición de un recurso o juicio antes de fincarse el remate, o bien, que la autoridad note vicios en el procedimiento y se ordene la regularización de éste.

*Art. 74-R. Cuando el requerimiento y el embargo a que se refiere el art. 150 del CFF, se lleven a cabo en una misma diligencia se efectuará un sólo cobro por concepto de gastos de ejecución. Véase, también Art. 74C. (D.O.F. 4-octubre de 1993.)

Fincado el remate no existe medio de defensa por considerarse un acto definitivo de difícil reparación. Sin embargo, se puede acudir al amparo antes de fincarse éste. A continuación se cita la siguiente tesis; "REMATES FISCALES.-- Cuando el amparo se pida contra remates fiscales procede conceder la suspensión sin requisito alguno, puesto que los bienes están embargados, para garantizar los intereses del Fisco".(266).

REMATE EN MATERIA FISCAL.-LOS BIENES MATERIA DEL.-PASAN LIBRES DE TODO GRAVAMEN.-El artículo 147 del Código Fiscal de la Federación, al determinar que los bienes inmuebles rematados pasarán a ser propiedad del postor, libres de todo gravamen, no hace distinción al respecto, por lo que debe entenderse que pasan libres de cualquier clase de gravamen y no solo de los fiscales".T.C.-90. C. Informe 1984, 3a., p.311.(267)

Para concluir el procedimiento de Remate analizaremos las figuras jurídicas de la Dación en Pago y Venta Fuera de Subasta:

DACION EN PAGO.- Es la adjudicación que realiza el fisco a su favor, enajenando los bienes en un 50 % del valor del avalúo. Cuando los bienes embargados salen a remate en primera y segunda almoneda sin que se hubiese fincado el remate, con fundamento en el artículo 191 del Código Fiscal de la Federación, se procede a la adjudicación; el artículo 191 del citado Código señala que el fisco tendrá preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda, en los siguientes casos: "I. A falta de postores, II.-A falta de pujas. III.-En caso de posturas o pujas iguales. Por regla general se aplica el precepto establecido en el ---

(266) Sem. Jud. de la Fed. XXXVI-1934, págs. 88 y 213.

(267) Idem. T. XXV, pág. 2187.

artículo 191 del CFF.

VENTA FUERA DE SUBASTA.--El artículo 192.--Establece los casos en que procede esta venta: "I. El embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el calor que se haya señalado a los bienes embargados. II. Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación. III. Se trate de bienes que habiendo salido a remate en primera almoneda, no se hubieren presentado postores".

Finalmente, en las fases del procedimiento administrativo de ejecución, que se inicia con el requerimiento de cobro, y al no pagarse el crédito fiscal; continua con el embargo hasta la etapa final que es el remate. Se observa una secuencia lógica, y además el Código Fiscal contempla una serie de alternativas, todas dirigidas a la protección de la fuente de trabajo, es decir, si el patrón no puede pagar en el momento del requerimiento, señala pasos a seguir como serían el embargo de bienes e iniciar el proceso de remate, o bien el cobro en parcialidades al embargar la negociación e intervenir la empresa. Pero deja abierto el criterio de la autoridad ejecutora al momento de embargo de bienes y elegir al depositario que puede ser el propio Instituto al efectuarse la extracción inmediata. Se han observado que en esta interpretación al Código Fiscal de la Federación, las autoridades del Instituto han abusado del poder económico-coactivo y han dejado empresas vacías en su totalidad generando un cierre de la fuente de trabajo; y por supuesto contraviniendo lo establecido en el artículo 157 del CFF que prohíbe la extracción de bienes esenciales para la continuidad de la actividad económica.

R E S U M E N .

PRIMERA.-El procedimiento administrativo de ejecución es un acto procedimental de autoridad competente que debe estar fundado y motivado en Ley. El artículo 38, del Código Fiscal de la Federación señala los requisitos que deben tener los actos administrativos que se deban notificar. El procedimiento administrativo de -- ejecución es un acto de molestia que debe ajustarse a lo previsto en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

SEGUNDO.-Las fases del procedimiento administrativo de ejecución se inician con el requerimiento de cobro y apercibimiento de embargo o extracción inmediata. El Mandamiento de Ejecución es el documento que requisita el ejecutor y contiene en su texto el requerimiento de cobro, y en caso de no pago el embargo de bienes.

TERCERO.-La fase del Requerimiento, Embargo de bienes (muebles, inmuebles o de la negociación), Intervención o Remate; son actos administrativos que decide el jefe de la Oficina Exactora, y cuyo objetivo es la recaudación sea esta mediante el -- pago en parcialidades a través de una intervención de la empresa, o bien enajenación de los bienes o de toda la negociación.

CUARTO.-Los procesos administrativos que se siguen en el ejercicio del poder -- económico-coactivo deben ajustarse a derecho y cuidar que se aplique la norma -- estricta, sobre todo en el proceso más drástico que es la extracción de bienes -- con rompimiento de cerraduras, o donde hay oposición física a la diligencia.

QUINTO.-Para efecto de la designación del Interventor Administrador, debería -- de requerirse que solo se ejerza por profesionales titulados y capacitados para el desempeño de esta labor.

SEXTO.-En cuanto al peritaje, los avalúos son más bajos que el valor real en el mercado, razón por la cual se debe contratar a Instituciones que realicen esta labor con personal especializado.

6.5. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

En el subcapítulo 6.4. "Etapas del procedimiento administrativo de ejecución" págs. a , analizamos cada una de las fases que conforman el Procedimiento administrativo de Ejecución.

Al citar uno de los privilegios del procedimiento administrativo de ejecución, Mayo Sánchez dice: "Otro privilegio de importancia y transcendencia, es el de que sus determinaciones en el ámbito fiscal, pueden exigir el pago de los créditos en favor del Estado, sin que el deudor pueda invocar la garantía que protege el artículo 14 Constitucional, de que nadie puede ser privado de lo que tiene sino en virtud de sentencia que se dicte en juicio seguido en su contra (garantía de audiencia)". (268).

De lo anterior, se establece que el Fisco, al gozar del privilegio de efectividad inmediata al aplicar el procedimiento administrativo de ejecución; debe seguir los lineamientos constitucionales así como la aplicación de la Ley. Más adelante Mayo Sánchez refiere que: "el ejercicio del procedimiento económico-coactivo si puede ser anticonstitucional, cuando la autoridad con los actos que realiza u omite, calcula las garantías individuales establecidas a favor de los gobernados.

Así tenemos, que será ilegal el procedimiento de ejecución si antes no se notifica al interesado el crédito respectivo". (269).

El procedimiento administrativo de ejecución presenta diversas discordancias ante la Ley y la aplicación de ésta en la práctica, Si partimos del principio

(268) SANCHEZ HERNANDEZ, MAYOLO. Ob. cit. pág. 395.

(269) Ibid. pág. 400.

pio de justicia, es imposible impartirla cuando hay desconocimiento de la Ley y ésta se aplica por funcionarios que no tienen la capacidad jurídica para impartir justicia; es de vital importancia el aspecto capacitación: sobre todo en el ámbito en que los actos de autoridad interfieren en la esfera del particular causándole incluso daños de difícil reparación. El procedimiento económico coactivo se distingue por su prontitud, por su inmediata ejecución. Así observamos errores cometidos por las autoridades fiscales, y a un contribuyente que armoniza con la autoridad, al ignorar los medios de defensa que tiene contra actos de autoridad que violen sus derechos, de ahí, que actos totalmente ilegales se conviertan en actos consentidos.

Dentro del procedimiento administrativo de ejecución encontramos actos que con frecuencia comete la autoridad, y al no apegarse al Código Fiscal de la Federación, podemos definir de actos anticonstitucionales. Tal es el caso que se da en la interpretación del pago de los gastos de ejecución. Al dejar citatorio el ejecutor para requerir del cobro del crédito fiscal, el contribuyente se presenta a pagar al día siguiente, incluso antes de la hora del citatorio, se le cobra el dos por ciento de gastos de ejecución, como si hubiera realizado la diligencia de requerimiento el ejecutor. Otro caso común, son los embargos mal hechos, sin firma de autoridad competente, incluso se llega a firmar por ausencia (P.A), o bien una persona que no es el jefe de la oficina ejecutora. Embargos sin citatorio siendo que la diligencia no fué atendida personalmente por la persona física o representante legal de la empresa moral requeridos. Se falsean citatorios o instructivos para legalizar lo ilegal; incluso en semejan-

tes condiciones se han realizado extracciones de bienes y llegado al remate de los mismos.

EL Código Fiscal de la Federación en el artículo 157, cita los bienes que no son embargables. Sin embargo al entrar a una bodega del IMSS, se puede apreciar que existen bienes comprendidos en el citado artículo, incluso se lleva a cabo la extracción total de los bienes de la empresa deudora, vaciando el negocio, y en consecuencia cerrando una fuente de trabajo. El sentido del Código Fiscal de la Federación, no es en ningún momento transcribir dictados antieconómicos, que perjudican a la sociedad; de ahí que, en el procedimiento administrativo de ejecución se desarrollen una serie de etapas encausadas a obtener la recaudación para el fisco; pero sin perjudicar a la fuente de trabajo. Así se refleja que no se pueden extraer determinados bienes; que no se puede en los casos de embargo de la negociación, pasar a embargo de bienes y extraer. El propio Código Fiscal armoniza y lleva una secuencia dentro del procedimiento. Señala que cuando no se obtiene el porcentaje que prevé el artículo 165. CFF; se procederá a la enajenación de la negociación, entendiéndose toda la negociación, y no sólo los -- bienes muebles de la empresa. En el IMSS, difícilmente se puede contemplar la -- aplicación de esta disposición, se contraviene el Código Fiscal de la Federación, ya sea por desconocimiento no sólo del ámbito fiscal sino mercantil de algunos funcionarios. Otra situación que ilegaliza el procedimiento es la aplicación de normativas y políticas internas de la Institución que contravienen disposiciones del Código Fiscal. En el caso del IMSS, existe el comunicado de la Tesorería General, en el sentido de que si una empresa intervenida no se concluye a los

tres meses de tomada posesión de la empresa; ésta deberá proceder a la baja de la intervención y, se extraen bienes y rematan. Lo anterior, se contrapone con lo estipulado en los artículos 165, 167 y 172 del C.F.F., se da preferencia a una orden interna normativa que a la legislación, lo que determina la inconstitucionalidad del acto. Por otra parte, existe la problemática de los avalúos que se practican por personas sin conocimientos prácticos, hay embargos que han sido generadores de hasta 5 ampliaciones de embargo, el bien que eligió el ejecutor no alcanza a cubrir el interés fiscal, el procedimiento lento y el correr del tiempo y los recargos, aumentan el valor original del crédito, y cuando se procede a convocar en primera almoneda, un bien que originalmente cubría el interés fiscal, ya no lo garantiza y procede una ampliación de embargo sobre el mismo crédito. Los bienes son vendidos en precios totalmente devaluados y los únicos que ganan son las personas que compran éstos bienes en la segunda almoneda.

A diferencia del IMSS, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es más considerada y, si aplica los porcentajes y términos señalados en el Código Fiscal de la Federación, en los casos de embargos de la negociación e intervención sea a la Caja o Administrativa. El procedimiento Administrativo de Ejecución, o el poder económico-coactivo, facultad de la autoridad fiscal para hacerse del cobro de sus créditos fiscales de una forma rápida y oportuna; no es un procedimiento injusto; por el contrario, su justificación y existencia está ampliamente reconocida en la Ley. Lo injusto estriba en quiénes aplican el procedimiento, cómo lo realizan, conceptúan y la interpretación que dan al Código Fiscal. De ahí que sea tan importante que en cargos como éstos se encuentren personas capacitadas jurídicamente que no utilice el poder a su beneficio y que respete al contribuyente.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

EL Estado para prestar los servicios públicos que tiene encomendados, requiere allegarse de los medios económicos que le permitan cumplir con las tareas asignadas. El ejercicio de la facultad económica-coactiva, se tachaba de anticonstitucional; y, diciéndose que violaba los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna que dispone que "nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales - previamente establecidos; que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente y que nadie puede hacerse justicia por si mismo". Al respecto, la Suprema Corte de la Nación, ha establecido jurisprudencia en el sentido de que el poder económico-coactivo de las autoridades fiscales no es anticonstitucional. El maestro Ignacio Burgoa O, señala que el fundamento constitucional del procedimiento administrativo de ejecución se encuentra en el -- Artículo 22 segundo párrafo de nuestra Carta Magna, cita que: "...también están permitidas la aplicación o la adjudicación de los bienes de una persona en favor del Estado cuando dichos actos tengan como objetivo el pago de créditos fiscales resultantes de impuestos o multas y para cuya realización las - autoridades administrativas están previstas de la llamada facultad económica coactiva, cuyo fundamento constitucional, a nuestro entender, se encuentra en - el propio artículo 22 de la Ley suprema, el cual también delimita su procedencia-cobro de impuestos o multas- "El procedimiento Administrativo de Ejecución es una facultad económica-coactiva de las autoridades fiscales cuando se aplica para la recuperación de los créditos fiscales que adeuda el contribuyente.

Este poder de la autoridad ,límita hasta cierto punto al contribuyente;pero si el procedimiento administrativa deriva de un acto ilegal, el recurrente tiene medios de defensa para hacer valer sus derechos.Quã podemos entender como un acto ilegal en el procedimiento? que un crédito que nunca ha sido - notificado,y el contribuyente no tuvo oportunidad para aclarar,ajustar o - bien inconformarse contra el cobro, procede oponerse contra un acto que de origen está viciado.

EL Procedimiento Administrativo de Ejecución, se resume en las siguientes etapas: A) Requerimiento; B) Embargo; C) Intervención; D) Remate.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social, la autoridad facultada para realizar el procedimiento administrativo de ejecución es el Jefe de la Oficina para Cobros del IMSS; sus atribuciones las contemplan los artículos 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social; y en forma supletoria se aplica en el procedimiento el Código Fiscal de la Federación.

Los Ejecutores realizan físicamente las fases marcadas en el Código - Fiscal de la Federación, al aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, lo hacen a través de un acto delegado por el Jefe de la Exactora,-- funcionario que firma el mandamiento de ejecución,ampliaciones de embargo,-- nombramientos de interventor,acuerdos de rompimientos de cerraduras,acuerdos de remate,etc.,.

Contra los actos de las oficinas para cobros que causen un perjuicio a un patrón, o a un tercero perjudicado,procede el Recurso de Oposición al - Procedimiento Administrativo de Ejecución.Esto puede ser, que no se haya dejado citatorio,que exista un vicio en el procedimiento, etc.,

C A P I T U L O VII.

VII. MEDIOS DE DEFENSA

7.1. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

- 1) EN CONTRA DE LA NOTIFICACION Y COBRO DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.
- 2) DICTAMEN DEL GRADO DE RIESGO.
- 3) DICTAMEN DE SUSTITUCION PATRONAL.
- 4) DICTAMEN DE PENSIONES.

7.2. EL RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

7.3. EL RECURSO DE REVOCACION Y JUICIO FISCAL.

7.4. EL JUICIO DE NULIDAD.

7.5. EL AMPARO.

7.6. PRINCIPALES JURISPRUDENCIAS EN MATERIA FISCAL EN RAZON AL COBRO DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

VII. MEDIOS DE DEFENSA.

Hablar de medios de defensa, implica citar el campo jurídico con que cuenta el particular en un Estado de Derecho. Para Nava Negrete. "El Estado de Derecho es la normación jurídica de la Administración en la producción de los actos administrativos, es la no ingerencia de la Administración en los derechos e intereses legítimos de los administrados sino con arreglo al derecho y control de la legalidad de los actos administrativos con intervención de órganos jurisdiccionales." "El Estado Administrador no puede actuar ni ejercitar su actividad sino en los casos y bajo las condiciones determinadas por el Estado Legislador". (270).

El Estado de Derecho es la protección del particular contra actos de arbitrariedad de las autoridades administrativas. "De esta manera se integra un sistema constitucional que tiene una doble finalidad: por una parte, el Estado debe, frente a las inconformidades que se le planteen, justificar legalmente sus actos para precisar que se ha subordinado al interés general; y por otra parte, para que los particulares dispongan de medios de defensa legales que les permitan liberarse de los actos indebidos de los funcionarios o empleados, que al actuar a nombre de las entidades públicas, lesionan sus derechos públicos subjetivos". (271)

"En un Estado de Derecho resulta imperativo que exista un control de la actividad administrativa, con objeto de que las autoridades arreglen sus actua--

(270) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Ob. cit. pág. 37.

(271) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. pág. 580.

ciones a lo dispuesto por la Ley y los particulares que pudieran resultar lesionados con violaciones a la misma tengan una protección o tutela".(272).

Los medios de defensa que se estudian en este capítulo son los relacionados en materia tributaria:en especial los que se aplican para impugnar el cobro de las Cuotas Obrero Patronales.

Dentro de los medios de defensa administrativos analizaremos la parte oficiosa que se desarrolla dentro de la misma autoridad emisora del acto que lesiona los intereses del particular,así como el medio de defensa que la ley establece mediante el proceso contencioso administrativo.Lo que nos interesa en nuestro estudio es el desarrollo de los medios de defensa en el contencioso fiscal de la federación.

Para Fix Zamudio "Uno de los aspectos esenciales del debido proceso legal es el derecho a garantía de defensa o de audiencia,el cual no puede desvincularse de la acción procesal,puesto que la misma tiene carácter bilateral,y no podemos concebir actualmente esta última si no se ejercita a través de un procedimiento que permita la adecuada defensa de las dos partes,puesto que la propia acción implica no sólo el inciso sino la continuación del proceso hasta sus últimas etapas,incluyendo la ejecución,con excepción de la de carácter penal".(273).

(272) DE LA GARZA,FCO. Ob.cit.pág.814.

(273) FIX ZAMUDIO,HECTOR.-El debido Proceso Legal en los Derechos Constitucional e Internacional.-Revista Lex.Año 2. No.9. Mes 15-Septiembre 1987.México.D.F. pág.5.

Importante es la garantía de audiencia consignada en el artículo 14 Constitucional. La tutela de este derecho constitucional de audiencia señala que: - "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..." Debe concebirse como la garantía a ser oído y vencido en juicio, entendiéndose a este último no sólo al proceso judicial sino también el procedimiento administrativo y por consecuencia las formalidades del procedimiento en ambas ramas.

Antes de entrar al estudio del Recurso Administrativo, brevemente se expone el derecho de petición, que es una garantía del particular de acudir ante la autoridad para obtener una respuesta a los planteamientos expuestos. "El Maestro Ignacio Burgoa O., afirma que "El derecho a pedir, contrario y opuesto al de venganza privada, descastado éste de todos los regímenes civilizados, es, por tanto, la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan en su favor para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente". (274).

El artículo 8o. de la Constitución Federal señala que: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrá hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

(274) REYES VERA, RAMÓN. - Las Contribuciones sus Principios Doctrinarios y Constitucionales. - Revista Lex. Año. I, mayo-15 de 1990. México. D.F. pág. 30.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

El derecho de petición conforme al artículo 8 Constitucional contempla tres requisitos. 1o.- se formula por escrito; 2.-de manera pacífica y 4.-en forma respetuosa. Los efectos del derecho de petición en materia judicial o administrativa tienen por objetivo impulsar una respuesta al sujeto que ejerce este derecho. En materia fiscal los artículos 34 y 37 establecen: "Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello". El Artículo 37: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que está se dicte.

Cuando se requiera al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido". Al plazo que transcurre de -- cuatro meses y el silencio de la autoridad se le denomina "Negativa Ficta" y se hace valer ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.-Las Leyes Fiscales,establecen medios de defensa a los particulares para acudir mediante el recurso administrativo ante la autoridad que le cause agravio.Cuando la Ley Fiscal correspondiente no prevé ningún recurso administrativo,se aplicara supletoriamente el Código Fiscal de la Federación.Este ordenamiento fiscal señala que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal proceden los recursos de: 1.- El de revocación y, 11. El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

En el Procedimiento Contencioso Administrativo ,proceden los recursos de:- 1.-Recurso de Reclamación y 11.-Recurso de Revisión, Artículos 242 al 249, -- del Código Fiscal de la Federación.

Para nuestro estudio, analizaremos primeramente al Recurso Administrativo y después el Procedimiento Contencioso Administrativo que se lleva ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el Procedimiento Contencioso Administrativo en la vía de Amparo.En especial lo relacionado a la Cuota Obrero Patronal cuando el particular recurre a éstos medios de defensa.

Nava Negrete, dice que el recurso administrativo "Estrictamente hablando se trata no de un procedimiento preventivo sino represivo;se busca la depuración legal de un acto que ha lesionado los derechos del administrado.Inferido el daño se persigue la certidumbre jurídica y como efecto el retiro total o parcial del acto dañino".(275)

Serra Rojas dice que: "El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la pro--
(275)NAVA NEGRETA,ALFONSO.Ob.cit.pág.51.

pia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto". (276)

Para el Maestro Gabino Fraga, "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o 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 o la inoportunidad del mismo". (277).

"La Ley de Justicia Fiscal desarrollo el juicio de anulación siguiendo el sentido del recurso por exceso de poder establecido en Francia". (278)

Por esa razón, considero importante exponer la concepción de recurso administrativo que explica Duverger; "La terminología concerniente a los recursos ante la administración no es la misma en derecho fiscal y en derecho administrativo general. En derecho administrativo general, se llama "recursos contenciosos" a los recursos llevados ante un juicio, los recursos llevados ante un administrador siendo, el recurso "gracioso" (llevado ante el autor del acto, para demandarle lo retire o lo modifique), sea el recurso "jerárquico" (llevado ante el superior del autor del acto, para demandarle la utilización de su poder jerárquico a fin de anular o modificar el acto de su subordinado). En derecho fiscal" Los terminos recursos graciosos y los recursos contenciosos tienen di-

(276) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. pág. 555.

(277) GABINO, FRAGA. Derecho Administrativo. -pág. 396. 6ta, edic, Cit por. NAVA NEGRETE, ALFONSO. Ob. cit. pág. 51 y 52.

(278) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. pág. 643.

ferente significado: Pero los dos designan recursos llevados ante la administración". continúa diciendo que: "Por recursos gratuitos, se entiende en derecho fiscal, un recurso ante la autoridad, que tiene por objetivo obtener de ella un favor, una ventaja, una "gracia", es decir una derogación a las reglas legales aplicables en la especie"... "Se llaman recursos contenciosos, al significado particular del término en derecho fiscal, un recurso llevado ante la administración, - en la que no se demanda un favor, pero se reclama lo debido, se invoca su derecho. El contribuyente contesta aquí la legitimidad, la regularidad, la legalidad del impuesto que se le reclama. En estos recursos contenciosos intervienen dos hipótesis distintas: 1o. El recurso contencioso ante la administración, es condición obligatoria al recurso jurisdiccional". (279).

Más adelante trataremos al recurso contencioso administrativo en materia fiscal. Primeramente nos abocaremos al estudio del recurso administrativo. Nava Negrete divide los elementos que integran un recurso en: "1.- Constitutivos o esenciales:

- a) Una ley que establezca el recurso.
- b) Un acto administrativo.
- c) Lesión a un derecho o interés legal del administrado.
- d) La autoridad administrativa competente ante quien se interpone el recurso.

11.- Como de su naturaleza o carácter:

- a) Plazo dentro del cual se puede hacer valer por el particular.
- b) Formalidades y forma de su interposición.
- c) Un procedimiento que ha de seguir la autoridad en el conocimiento y solu--

(279) DUVERGER, MAURICE. Ob. cit. págs. 437, 439 y 440. (Trad. de la autora.)

ción del recurso.

d) Garantías que debe otorgar al administrado para la suspensión del acto que se reclama, de ser procedente.

e) Pruebas, decisión administrativa, etc. (280).

En cuanto a las resoluciones de los recursos administrativos, de acuerdo al artículo 133 del Código Fiscal de la Federación. La resolución que ponga fin al recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo en su caso.

II. Confirmar el acto impugnado.

III. Mandar reponer el procedimiento administrativo.

IV. Dejar sin efecto el acto impugnado.

V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código.

En cuanto a la formalidad para interponer el recurso, el artículo 122 cita las siguientes:

I. El acto que se impugna

II. Los agravios que le cause el acto impugnado.

III. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

(280) NAVA, NEGRETE, ALFONSO. Ob.cit.pág.52.

Cuando no se haga alguno de los señalamientos de las fracciones I y II de este artículo, la autoridad fiscal desechará por improcedente el recurso interpuesto. Si se omiten los de la fracción III, se tendrá por no ofrecidas las pruebas". (281).

Artículo 123. "El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

- I. Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.
- II. El documento en que conste el acto impugnado.
- III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que esta se hizo.

IV. Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial en su caso.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones I a III de este precepto, la autoridad fiscal tendrá por no interpuesto el recurso. En los casos a que se refiere la fracción IV de este artículo, se tendrán por no ofrecidas las pruebas".

Las causales de improcedencia las establece el artículo 124 y son:

(281) La reforma fiscal del 28 de diciembre de 1989, en lo relativo al Código Fiscal en los artículos 122 y 123, en el último párrafo de ambos artículos se preveía que cuando no se reunieran los requisitos de las fracciones citadas, "la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo de cinco días los indique" ...los presente (art. 123). Las nuevas reformas, dan menos oportunidad al contribuyente. El Código anterior daba más flexibilidad en el procedimiento.

"Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

- 1.- Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- II.- Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento a éstas o de sentencias.
- III. Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- IV. Que se hayan consentido,entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.
- V. Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- VI. En caso de que no se amplie el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 de este Código.
- VII. Si son revocados los actos por la autoridad.

El plazo para interponer los recursos es de 45 días hábiles siguientes a -- aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado. Art. 121.-- CFF.

el Código Fiscal de la Federación prevé los siguientes recursos administrativos: Artículo 121 del Código Fiscal de la Federación.

I. EL DE REVOCACION y

II. EL DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

EL recurso administrativo es un medio de defensa que prevé la ley fiscal respectiva y debe agostarse este medio de defensa antes de acudir ante el superior jerárquico; es decir, en materia fiscal, primero se acude ante la autoridad que

dictó la resolución o acto impugnado cuando la ley respectiva así lo requiera, y posteriormente, después de agotado el procedimiento se acude ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y contra las resoluciones del Tribunal: el recurso de reclamación; el recurso de revisión; Artículos 242 a 249 del Código Fiscal de la Federación; esto es, agotando los recursos ante la propia autoridad, o acudir directamente al Amparo si se adecua la impugnación a los requisitos que éste prevé. (Art. 249.CFF)

El Procedimiento Contencioso Administrativo es otro medio de defensa del particular. "contencioso administrativo es un control jurisdiccional exclusivamente y, la justicia administrativa otro tanto sólo que como ya hemos convenido su estudio puede abarcar también los recursos administrativos, no porque éstos sean un control jurisdiccional sino por cuanto que con ellos el administrado tiene la oportunidad de obtener un acto de justicia en un campo administrativo, de una autoridad administrativa y con apoyo en el derecho administrativo, sólo por esto y nada más". (282)

"El contencioso administrativo es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos-, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa". (283).

(282) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Ob, cit, pág. 111.

(283) ARGANARAS, MANUEL. J., -Tratado de los Contencioso Administrativo.- Tip. E. Argentina, 1955. B.A. s/p. Cit. por. SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. pág. 608.

Duverger cita que: "Los recursos jurisdiccionales son los recursos ante los tribunales. En derecho común administrativo, se les llama recursos contenciosos; en derecho fiscal, este último término designa también un caso particular de recursos ante un administrador. No se le empleará para los recursos ante un tribunal, afín de evitar toda confusión. Pero se emplea desafortunadamente todo término de "contencioso", como sustantivo, para designar los recursos jurisdiccionales, al sentido técnico preciso.

Los recursos jurisdiccionales en materia fiscal son dominados por un principio de base: la distinción de los recursos ante los tribunales judiciales. Siguiendo la naturaleza de los impuestos, en efecto, se va ante uno u otro de éstos dos ordenes de jurisdicción. Pero esta distinción interfiere con otro: aquel del contencioso represivo y del contencioso no represivo". (284).

"El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnadas, entabladas entre los particulares y la administración pública". (285)

(284) DUVERGER, MAURICE. Ob. cit. pág. 442. (Trad. de la autora.)

(285) LUCERO ESPINOSA, MANUEL. - Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. - Edit. Porrúa, S.A. 2da. edic. Méx. 1992. --- pág. 17.

"En Francia hay dos ordenes de jurisdicciones ordinarias los tribunales judiciales y los tribunales administrativos...En Suecia y en Luxemburgo, los procesos fiscales son llevados ante los tribunales administrativos; en Bélgica, se llevan ante los tribunales civiles. En Francia, la solución adoptada es curiosa. El contencioso fiscal esta repartida entre dos ordenes de jurisdicción, siguiendo la naturaleza del impuesto: las contestaciones concernientes a los impuestos sobre la renta y las tasas sobre el volumen de los negocios son llevados ante los tribunales administrativos; las contestaciones concernientes a otros impuestos son llevados ante los tribunales judiciales". (286).

El procedimiento contencioso que nos interesa es el establecido en materia fiscal, previsto en el Código Fiscal de la Federación y cuyo antecedente es la Ley de Justicia Fiscal que norma la existencia y organización del Tribunal Fiscal de la Federación y por consiguiente, se imitó el sistema francés de justicia administrativa. "La doctrina administrativa francesa, reconoce cuatro formas del contencioso-administrativo:

- 1.- El contencioso de plena jurisdicción.
- 2.- El contencioso de anulación.
- 3.- El contencioso de interpretación; y
- 4.- El contencioso de represión o represivo". (287).

Por lo anterior, el Tribunal Fiscal de la Federación se comprende en el sistema de lo contencioso administrativo, en materia tributaria se aboca a la competencia de anulación y de plena jurisdicción, se concreta a la aculación de actos o -

(286) DUVERGER, MAURICE. Ob. cit. págs. 442 y 443. (trad. de la autora.)

(287) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. págs. 614 y 615.

LA CUOTA OBRERO PATRONAL-APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

EL PRINCIPAL OBJETIVO DE ESTUDIO, ES LA NATURALEZA JURÍDICA, SOCIAL Y ECONÓMICA DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL. CONSIDERO QUE CONSTITUYE UNA DE LAS PRINCIPALES BASES DE FINANCIAMIENTO DEL SEGURO SOCIAL, A TRAVÉS DE LA EMISIÓN DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL, YA SEA MEDIANTE EL COBRO BIMESTRAL, EL ENTEPO PROVISIONAL, LAS DIFERENCIAS, - LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS. CUALQUIERA QUE SEA EL ORIGEN DE LA EMISIÓN DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL, ÉSTA TIENE UNA REPERCUSIÓN SOCIAL, POLÍTICA, FISCAL Y ECONÓMICA EN - EL PAÍS.

LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN EMPLEADAS SON A TRAVÉS DE UN MÉTODO DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL BIBLIOGRÁFICA DEL TEMA DE ESTUDIO; LA EXPOSICIÓN A PIÉ DE PÁGINA DE CITAS, ASÍ COMO TRANSCRIBIR ARTÍCULOS RELACIONADOS CON EL TEMA Y ANEXAR APÉNDICES DOCUMENTALES. LOS PRINCIPALES AUTORES CONSULTADOS, POR CITAR ALGUNOS SON: EMILIO MARGAIN MANATOU; LUCIEN, MEHL; ERNESTO, FLORES ZAVALA; BENJAMIN, K. RETCHKIMAN; ANDRÉS SERRA ROJAS; SERGIO FRANCISCO, DE LA GARZA.

LA TESIS CUENTA CON NUEVE CAPÍTULOS, CADA CAPÍTULO TIENE UN RESUMEN Y UNA CONCLUSIÓN DE CAPÍTULO, Y CONCLUSIONES DE FINAL DE OBRA.

EN EL CAPÍTULO I, SE PARTE DE UN ANÁLISIS HISTÓRICO Y JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. SU NACIMIENTO EN ALEMANIA COMO RESULTADO DE UNA PROTECCIÓN A LA CLASE PRODUCTIVA. EN MÉXICO NACE DE LA LUCHA REVOLUCIONARIA DEL PUEBLO MEXICANO. TAMBIÉN SE HACE UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN PAÍSES COMO SON: CHILE, FRANCIA Y ARGENTINA.

EL CAPÍTULO II. DENOMINADO -LA TRIBUTACIÓN-, INICIA CON EL ESTUDIO DEL IMPUESTO Y LA COMPARACIÓN ESTRUCTURAL DE ÉSTE CON LAS CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, EN ESPECIAL LA CUOTA OBRERO-PATRONAL.

EL CAPÍTULO 111, TITULADO -LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL SU NATURALEZA JURÍDICA-. SE ENFOCA AL ANÁLISIS DE LAS FACULTADES TRIBUTARIAS DEL INSTITUTO PARA DETERMINAR, PERCIBIR Y CORRER LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES.

EL CAPÍTULO IV. SE REALIZA UN ESTUDIO DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL COMO CRÉDITO FISCAL, SU NACIMIENTO Y EXIGIBILIDAD.

EL CAPÍTULO V.- ANALIZA LOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CUOTA OBRERO-PATRONAL.

EL CAPÍTULO VI. ESTUDIA LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ECONÓMICO-COACTIVO PARA EL COBRO DE LA CUOTA OBRERO-PATRONAL.

EL CAPÍTULO VII. SE ESTUDIAN LOS MEDIOS DE DEFENSA EN CONTRA DEL COBRO DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

EL CAPÍTULO VIII.-LA FORMA DE GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL Y SUSPENDER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

EL CAPÍTULO IX. ESTE CAPÍTULO ESTUDIA LA POLÍTICA FISCAL, SOCIAL Y ECONÓMICA DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL. SUS EFECTOS Y LOS FACTORES DE PRESIÓN Y LA EVASIÓN FISCAL.

FINALMENTE CONCLUIR, QUE EL PROBLEMA FINANCIERO DEL IMSS, SE DEBE A LOS CAMBIOS DE TIPO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL; SIENDO EL DEMOGRÁFICO Y LA DESNUTRICIÓN LOS PRINCIPALES FACTORES. POR LO QUE LA CUOTA OBRERO PATRONAL COMO MEDIO DE FINANCIAMIENTO CONSTITUYE UNO DE LOS PRINCIPALES SOPORTES DE LA EXISTENCIA DEL SEGURO SOCIAL.

Vo.Bo.
A. Vera
DR. DAMIAN REYES VERA.

MÉXICO, D.F. A DE JUNIO DE 1994.

procedimientos o confirmación de éstos, combatidos por los particulares ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Más adelante se estudiará con detalle la competencia y facultades de este órgano.

"Materialmente el contencioso-administrativo se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la Administración que realiza el acto lesivo".(288).

El contencioso administrativo en materia tributaria, en especial la controversia que se lleva ante el Tribunal, consecuencia de una resolución administrativa que agravia al particular, es un medio de defensa de los administrados frente a los actos de la administración que lesionan sus derechos.

El Tribunal Fiscal de la Federación a emitido diversas tesis y jurisprudencias en materia de Seguridad Social, éste órgano de justicia, autónomo de la administración, es decir, no está sometido a jerarquía administrativa alguna, aún y cuando sus funciones están delegadas por el Poder Ejecutivo. En sus resoluciones ha establecido credibilidad y confianza, sobre todo en lo relacionado a la seguridad social que cada vez, se ha ido perfeccionando el procedimiento en los actos administrativos del IMSS, precisamente por las cuantiosas resoluciones en su contra emitidas por el Tribunal y asentando jurisprudencia al respecto.

Si bien es cierto que "el derecho a la justicia", puesto que no solamente significa la posibilidad de acudir a los tribunales, sino que se debe garantizar el resultado efectivo de su ejercicio".(289)

También, es clara la política fiscal del gobierno de cerrar cada vez más los medios legales de los particulares adecuando mediante ley, los lineamientos

(288) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob.cit.pág.609.

(289) FIX ZAMUDIO, HECTOR. Artículo, cit. Rev.Lex.No.9.pág.5.

y normas jurídicas que protejan al fisco aún en contra del Estado de Derecho.

De ahí que estemos de acuerdo con el pensamiento del maestro Reséndiz Nuñez que cita: "La diversificación y complejidad a que ha llegado la Administración, por otra parte, nos coloca frente a difíciles situaciones en la defensa de los intereses de los particulares, ya que, aún cuando éstos en nada contradigan a los de la comunidad, sino que se trata estrictamente de actos de autoridad atentatorios contra derechos individuales, la administración tiende a resolver conforme a sus propias reglas, consolidando no solamente su amplísimo poder, sino yendo en contra de los principios que debieran regir sus actuaciones". (290)

Así observamos que en materia tributaria, cada año, se dan modificaciones, - adiciones, reformas, derogaciones, etc., que generan incertidumbre jurídica, y - para el contribuyente común, un desconocimiento fiscal que incluso para los - mismos abogados presenta problemas, ya sea por la forma de la redacción o bien porque el Reglamento en lugar de aclarar lagunas fiscales, las confunde más. - Los términos son rebuscados y difíciles de comprender a primera vista.

Hablando de la justicia, Pérez Dayan cita que: "Ningún sistema de derecho - puede aspirar a ser completo si no cuenta con un mecanismo de control constitu- - tucional coherente, seguro y efectivo, encargado a órganos (primordialmente ju- - diciales), cuya situación se halle tanto por encima de la autoridad, como de los gobernados en su calidad de destinatarios de la acción del Estado.

(290) RESENDIZ NUÑEZ, CUAUHTEMOC. - Estado de Derecho y Administración Pública. - Artículo. Revista Mexicana. Lex. Año. 2, No. 7 - junio de 1987. pág. 39.

Evidentemente, es el juicio de garantías que consagra la Constitución Federal, a quien se asigna en su forma más elevada y perfecta la primordial función de asegurar la vigencia de la voluntad popular soberana, en todo tiempo, forma y circunstancia..."(291).

Los medios de defensa que la ley establece, constituyen un campo de derecho y protegen a los particulares cuando se afectan sus intereses. Sin embargo, en materia fiscal existen intereses de estado; la legislación cada día se adecua más a los deseos del fisco, que a la verdadera legalidad. El fisco legisla y cierra cada vez más un orden de derecho y establece leyes del todo anticonstitucionales independientemente de que existen las represalias fiscales que se visualizan -- para todo contribuyente que desee combatir con el fisco. La presión y el terrorismo fiscal alcanza no sólo al contribuyente sino en ocasiones a su propio abogado. De ahí que se deba de establecer la implantación de la Institución tutelar de los derechos de los gobernados frente al gobierno. Establecer la figura del Ombusman que: "puede ser una forma directa de participación ciudadana en México, ya que uno de sus rasgos peculiares es la relación directa con la ciudadanía -- para investigar los agravios que ha sufrido por parte de la administración pública".(292)

R E S U M E N

- I.-Los medios de defensa con que cuentan los particulares, deben garantizar la aplicación del derecho.
- 2.-Los particulares frente a las Autoridades Administrativas deben tener una escala de igualdad ante la Autoridad Jerárquica Superior.

(291) PÉREZ DAYÁN, ALBERTO. Ob.cit. pág.9.

(292) GARCIA RUIZ, MA. DE LOURDES. - La Participación Ciudadana en las decisiones político-administrativas del Estado Mexicano. - Mx. Castañon. Edic. 1985, 308 pp. Rev. Lex. Año. 2, No. 5. - marzo. 1987. - pág.34.

7.1. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

El recurso de inconformidad es el medio de defensa previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social para que los particulares afectados en sus intereses por actos de las autoridades del Instituto las recurran agotando esta vía.

El trámite del recurso de inconformidad se ajusta a las disposiciones del Reglamento del artículo 274, y en materia supletoria al Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles y a la Ley Federal del Trabajo.

El procedimiento para interponer el recurso de inconformidad se basa en un trámite que busca la sencillez, no se sujeta a formalidad especial alguna, sin embargo en requisitos elementales del procedimiento sigue los lineamientos del modelo judicial sin ser tal. (art. 3o. del Reglamento del art. 274 de la LSS).

El artículo 274 de la Ley del Seguro Social prevé; "Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos".

Del artículo 274 LSS, se comprende que; son sujetos de hacer valer el recurso:

- a) Los patrones y demás sujetos asegurados.
- b) Los asegurados o beneficiarios.

EL recurso de inconformidad condiciona:

- a) La existencia de un acto definitivo que lesione los derechos de los inconformes.

El artículo 274 de la Ley del Seguro Social, remite al Reglamento del citado artículo, el que establece:

- a) Ante quién se tramita y resuelve. (Art. 2o. del Reglamento).
- b) Formalidades del recurso. (Art. 3)
- c) Apercibimientos. (Arts. 3 y 9)
- d) Términos para su interposición (Art. 4o. Regl.)
- e) Forma de notificación. (Arts. 6, 7, 8, 10.)
- f) Procedimiento del recurso. (Arts. 11 a 17)
- g) Reglas de las resoluciones (Arts. 18 a 25)
- h) Suspensión del Procedimiento económico-coactivo. (Art. 27)
- i) Recurso de Revocación.

Brevemente expondremos en el orden señalado el procedimiento establecido por el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

a) Ante quién se tramita y resuelve.

El recurso de inconformidad se dirige al H. Consejo Consultivo Delegacional - competente de la jurisdicción del negocio del patrón, sujetos obligados, o domi--

cilio del pensionado.(293).

El trámite se interpone ante el Departamento de Inconformidades, que depende de la Jefatura de Servicios Jurídicos Delegacionales. El Departamento de Inconformidades lo estudia, resuelve sobre la admisión, integra el expediente y elabora el proyecto de resolución y lo somete a la consideración y aprobación del Consejo Consultivo Delegacional, quien lo rechaza, modifica o aprueba en sesión.

Son competentes para resolver los recursos: El H. Consejo Técnico, y los Consejos Consultivos Delegacionales, están autorizados para firmar los acuerdos y resoluciones: El Secretario General del Instituto, o en su defecto el Prosecretario General, y en los Consejos Consultivos el Secretario del Consejo Consultivo.

b) Formalidades del recurso. (Art. 3o. del Reglamento).

"El escrito que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Expresará el nombre y domicilio del recurrente, así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción como asegurado, según el caso;

b) Mencionará con precisión la oficina o funcionario de que emane el acto reclamado, indicando con claridad en qué consiste este acto y citando, en su caso, las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que ésta le hubiere sido dada a conocer;

(293) El H. Consejo Técnico, por norma no resuelve los recursos de inconformidad, cuando se llegan a presentar los recursos directamente en el domicilio donde sesiona el H. Consejo Técnico; se admiten para trámite y se turnan a la Delegación competente para ser resueltos por los H. Consejos Consultivos. En el Distrito Federal existen 4 Delegaciones, cada una tiene un Consejo Consultivo Delegacional y por consecuencia una Jefatura de Servicios Jurídicos y un Departamento de Inconformidades. (El jefe de los Servicios Jurídicos es el que realiza la función de Secretario del Consejo) Sesionan una vez a la semana. En el D.F. la jurisdicción Territorial se distribuye en 4 Delegaciones.

c) Hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma; y

d) Contendrá una relación con las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que se apoya el recurso.

c) Apercibimientos (artículos 3 y 9 del Reglamento).

Los apercibimientos son los requerimientos de la autoridad que resuelve, tienen un término y un apercibimiento que se traduce en la acción de desechar el recurso si no se cumple en el término y forma señalados. El término de los requerimientos es de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente a el en que surta efectos la notificación del acuerdo. El apercibimiento puede ser para dos efectos: 1) Desechar el recurso de plano; 2) Resolverlo con los elementos con que se cuenta,

Procede el desechamiento de la acción intentada cuando no se cumple con requerimientos que soliciten:

a) Acredite la personalidad con que se actúa.

(Artículo 19. C.F.F. En ningún trámite administrativo se admite la gestión de negocios).

b) Si existe oscuridad en el escrito.

(No se reúnen elementos suficientes para resolver).

c) Se le requiere que exhiba algún documento, aclare, etc., el recurso, y tenga el apercibimiento "se desechará de plano la acción intentada y se tendrá por no interpuesto el escrito de inconformidad".

En los casos en que se resuelve con los elementos que se cuentan es cuando se previene de alguna prueba y no se cumple con el requerimiento, también puede ser el caso de un documento que no impida el estudio del fondo del recurso.

d) Términos para su interposición.

"El recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugna".

Por acto definitivo, en el caso de las Cuotas Obrero Patronales, de acuerdo con el Reglamento del Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, es vencido el término que tiene el patrón para realizar aclaraciones y ajustes, quedando firme el crédito fiscal, se cuenta la fecha de notificación 15 días hábiles para aclaraciones y ajustes, el decimosexto día hábil es exigible el crédito fiscal (art.45 LSS). Para efectos de la inconformidad se cuentan los 15 -- días hábiles a partir del decimosexto día hábil.

Si el escrito de inconformidad se presenta fuera del término señalado, se sobresee por extemporáneo.

La excepción, es en el caso de los Capitales Constitutivos, el término de 15 días hábiles se cuenta a partir de la fecha en que se notifica al patrón. (El plazo para aclaraciones y ajustes se cuenta a la par con el tiempo para inconformarse). El término de 17 días hábiles es sólo si aclara y ajusta. (Art.45 LSS)

f) Forma de Notificación. (Arts. 6,7,8,10).

En cuanto a la notificación se siguen los lineamientos que señala el Código - Fiscal de la Federación.

El artículo 6o. del Reglamento del artículo 274 de la LSS, señala que: "se notificarán personalmente los acuerdos o resoluciones que: admitan o desechen los recursos; admitan o desechen las pruebas; contengan o señalen fechas o términos para cumplir requerimientos o efectuar diligencias probatorias; ordenen notificaciones

a terceros; ordenen diligencias para mejor proveer, cuando éstas requieran la presencia o la actividad procesal del inconforme; pongan fin al recurso de inconformidad o cumplan resoluciones de los tribunales".

"Se notificarán por correo registrado, con acuse de recibo los acuerdos que: - contengan algún requerimiento a terceros ajenos al recurso, resuelvan sobre la - suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, declaren el sobreseimiento del recurso o decidan sobre el recurso de revocación".

g) Procedimiento del Recurso. (Arts. 11 a 17 Regl. art. 274).

El auto de admisión del Recurso.

- 1) acepta personalidad o calidad del que promueve.
- 2) señala el acto que se impugna.
- 3) califica y admite las pruebas o bien señala fecha para desahogo si el caso lo amerita.
- 4) se ordena informe a las dependencias del Instituto, y una vez integrado el expediente proseguir con el proyecto de resolución.
 - a) Los informes a dependencias se giran y se da un término de tres días para rendirlo, salvo caso especial que lo amerite.
 - b) En cuanto a las pruebas, se aceptan todas excepto la confesional (informes que rinden las dependencias o funcionarios del IMSS, si se aceptan). Las pruebas se califican y de así requerirlo para mejor proveer se señala fecha y hora para desahogo. Cuando las pruebas documentales no pueden ser proporcionadas por la autoridad, la carga de la prueba se translada al recurrente y se le da un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación -

del requerimiento, y en caso de no cumplir la prueba queda desierta. Las pruebas se valoran en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles en los artículos 197, 199, 200 y 202.

Terminado el periodo de recepción de pruebas e integrado el expediente, se turna para proyecto de resolución. Cabe hacer mención que el recurrente puede ampliar su escrito y pruebas que a su juicio son necesarias para resolver el recurso en cualquier tiempo, excepto claro está cuando se fija desahogo de pruebas y está el expediente para resolución.

h) Reglas de las Resoluciones. (Arts 18 a 25).

Las resoluciones que pongan fin al recurso, de acuerdo al artículo*133 podrán:

1. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo en su caso.
- II. Confirmar el acto impugnado.
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo.
- IV. Dejar sin efecto el acto impugnado.
- V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente a favor del recurrente.

Las resoluciones deben contener también los requisitos que cita el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

Integrado el expediente de inconformidad, se elabora un proyecto de resolución dentro de los 30 días siguientes.

El proyecto de resolución se discute en sesión del H. Consejo Consultivo, se aprueba, rechaza o modifica según el caso.

La resolución final se dictará en sesión por mayoría de votos y las firma - el Secretario del H. Consejo Consultivo.

* Véase Art. 133. Código Fiscal de la Federación.

El artículo 22 del Reglamento del 274 de la LSS, establece la estructura de la resolución, misma que dividiremos a continuación: "La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad ...

- a) no se sujetará a regla especial alguna, bastando para su legalidad
- b) que se ocupe de los motivos de impugnación aducidos por el inconforme, y
- c) decida lo conducente sobre las pretensiones de éste,
- d) analizando las pruebas recabadas y expresando
- e) los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisivos del fallo".

EL recurso de inconformidad sigue un procedimiento aparentemente sencillo, sin embargo su proceso de lleva aplicando disposiciones del Código de Procedimientos Civiles. Así observamos que para regular el procedimiento, valorar pruebas y resolver la resolución, se guía por el Código Federal de Procedimientos -- Civiles y del Código Fiscal de la Federación.

En la práctica la resolución contiene:

- 1) Identificación del Inconforme. (Exp. Reg. Patronal. etc.,)
- 2) Resultando. (Primero....Segundo.....)
- 3) Considerando. (Primero.--"El acto reclamado se encuentra debidamente acreditado en autos, en los términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles a fojas....del expediente, con la copia de..."). Segundo.--La recurrente señala como motivo de impugnación...Tercero...etc....").

"Las pruebas anteriores fueron valoradas en los términos de...."

"Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos..., se dicte la siguiente:

- 4) Resolución. (primero.--Se declara...(art.133.CFF)...Segundo....

5) "Comuníquese esta resolución a la inconforme en...."

6) Notifíquese.

7) "Así lo resolvió el H.Consejo Consultivo Delegacional en su Acuerdo No.... de fecha.....y se autoriza por el Secretario del H.Consejo Consultivo Delegacional en los términos.....firma...."

h) Suspensión del Procedimiento económico-coactivo.(art.27).

La solicitud de suspensión al procedimiento económico-coactivo se pide en el inicio o durante el trámite del recurso sin que exista resolución notificada, ya que de ser así se turnan los antecedentes para efectos de que la oficina ejecutora acuerde lo necesario, o bien podrá solicitarla ante la autoridad en donde esta impugnando el recurso.

Las garantías más comunes son el Embargo y la Fianza. El primero aún y cuando se solicite al H.Consejo Consultivo, se remite a la exactora para efecto de ser calificado en los términos de los artículos 60 a 68 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación. La Fianza se califica y mediante acuerdo se informa si se requiere por una sola vez, para que se corrija con apercibimiento, o si se acepta y se da la suspensión con base en el Código Fiscal de la Federación.

i) Recurso de Revocación.

El Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, prevé un recurso contra las resoluciones del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional. El artículo 26 del citado reglamento cita que el recurso de revocación procede: "en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas," el término para interponerlo es de tres días siguientes

Cuando se impugna el cobro de la Cuota Obrero Patronal, las causas pueden ser multiples, como se trata del estudio del fondo, es decir los motivos y fundamentos que se tuvieron para emitir la Cuota. De ahí que se trate de la Emisión Bimestral Anticipada, de Cédulas de Diferencias de Cuotas Obrero Patronales motivadas por visitas de Auditoria, cambio de grado de riesgo, etc.,

El Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido las siguientes tesis respecto a las cédulas de cuotas obrero patronales:

CEDULAS DE COBROS DE CUOTAS OBRERO PATRONALES.-SUS VICIOS FORMALES DEBEN PLANTEARSE EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD Y NO EN LA INSTANCIA DE ACLARACIÓN.- La falta de los requisitos formales de las cédulas de cuotas obrero patronales constituye una cuestión de derecho que sólo puede ser materia de impugnación en el recurso de inconformidad y no en la instancia de aclaración, ya que ésta los únicos puntos que procede examinar son los relacionados con el importe de créditos; por tanto, no hay consentimiento con la falta de los requisitos formales si un particular hace valer tal cuestión hasta la interposición del recurso y no en la instancia de aclaración ".Revisión No.1445/84-1-10-85.(294).

De igual forma, en el recurso de inconformidad si se impugna únicamente la notificación, se estudiará si se cumplieron los requisitos formales citados en el Código Fiscal de la Federación, de ser fundada la inconformidad se ordena la reposición del acto.

CEDULAS DE LIQUIDACION PARA EL PAGO DE CUOTAS OBRERO PATRONALES.-SU MOTIVACION Y FUNDAMENTACION.-El hecho de que en las cédulas de diferencias por la fal-

(294) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Año VII, No.70, Oct-1985, pág.-304.

de pago de las cuotas obrero patronales emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social se señalen diversas características de identificación y se citen algunos artículos de la Ley del Seguro Social y el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, de ninguna manera significa que las mismas se encuentren debidamente fundadas y motivadas, ya que para que se dé tal requisito deben expresarse detalladamente los elementos que se tuvieron en cuenta para la procedencia del cobro que se hace y citarse los -- artículos aplicables, debiendo existir indudablemente entre éstos y aquéllos - perfecta adecuación". Revisión No. 1489/80. Resuelta en sesión del 15 de junio de 1982. (295).

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS CEDULAS FORMULADAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- Si el patrón alega dentro del recurso de inconformidad falta de fundamentación y motivación de las cédulas materia del recurso y éstas son confirmadas por la autoridad, al promover el juicio de nulidad en contra de la resolución ante este Tribunal, debe el patrón exhibir dichas cédulas para - demostrar la falta de fundamentación y motivación de las mismas y, si no lo hace, la Sala no podrá examinar esa circunstancia por lo que entonces deberán considerarse infundados los argumentos hechos valer al respecto. Revisión No. 1638/84.-25 10-85. (296).

CUOTAS OBRERO PATRONALES.- SE DEBEN FUNDAR Y MOTIVAR LAS LIQUIDACIONES POR TAL CONCEPTO.- No es suficiente que en las liquidaciones emitidas por concepto de cuotas obrero patronales se señalen simples datos de identificación y diversos -

(295) RTFF. Año IV, No. 30 junio de 1982. pág. 579.

(296) RTFF. Año VII. No. 70, Oct. 1985. pág. 359.

preceptos legales que se refieran al aspecto sustantivo y adjetivo, contenidos en un simple formato previamente elaborado, porque con ello no se cumplen los requisitos de la debida fundamentación y motivación que debe contener todo acto de autoridad ya que, para ello, es indispensable que se señalen los preceptos legales específicamente aplicables al caso, así como que se expresen las circunstancias de hecho que tuvo la autoridad y que al encuadrar en los supuestos normativos de los preceptos señalados, dan como resultado la adecuación entre las circunstancias del caso concreto y la fundamentación legal, cumpliéndose así el requisito de la debida fundamentación y motivación" Revisión No.685/80.Tesis de Jurisprudencia No.86.Aprobado el texto del 31-03-1981.(297).

CUOTAS OBRERO PATRONALES.-DISTINCION ENTRE LA INDEBIDA MOTIVACION Y FUNDAMENTACION Y LA OMISION DE ESTOS REQUISITOS.-No existe falta de fundamentación y motivación en las cédulas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, -- cuando en las mismas se expresa que fueron emitidas en virtud de que el patrón -- omitió formularlas por sí mismo, independientemente de que la motivación y fundamentación de que se habla sea insuficiente para considerar la legalidad de dichas cédulas, pues una cosa es la falta de fundamentación y motivación de una resolución y otra distinta lo es la indebida fundamentación y motivación de la misma." Revisión No.486/84-resuelta 20-09-1984. (298)

RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL SEGURO SOCIAL.-TERMINO PARA SU INTERPOSICION. Para resolver el término para la presentación del recurso de inconformidad deberá estarse a lo señalado por la propia autoridad en la cédula de liquidación que se notifica, debiéndose tomar en cuenta que el término para la interposición del re-

(297) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.III.págs.1542 y 1543.
(298) Rev. Trib.Fisc.Fed.Año.VI, No.57, sept.1984.pág.175.

curso será de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de la nueva liquidación o en su caso de aquella en la que se convirtió en definitiva la liquidación notificada por la autoridad para el pago de cuotas obrero patronales y sobre la cual no se hizo aclaración alguna". Revisión No.1521/79-sesión del 3-agosto de 1984. RTFF. Año.VI.No.56,agosto de 1984,pág.12.(299).

RECURSO DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-AL RESOLVERLO SE ENCUENTRA IMPEDIDO PARA ENTRAR AL FONDO DEL ASUNTO.- Si el particular solicita ante el Instituto Mexicano del Seguro Social la nulidad de una notificación a través del recurso de inconformidad, éste está impedido para resolver sobre la legalidad del acto cuya notificación se impugna, puesto que no puede aducirse que el recurrente tuvo conocimiento de éste en la fecha en que se promovió su recurso, en los términos de los artículos 104 del Código Fiscal de la Federación y 320 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que el agotar el citado recurso presupone su inconformidad con la notificación, de la cual sólo la infiere o tuvo noticia, y no su conocimiento conforme a derecho". Revisión No.840-/80, resuelta el 9 de noviembre de 1981. RTFF. Año III, No.23, nov-1981, pág.614.(300).

SEGURO SOCIAL.-CONTRA EL ACUERDO QUE RESUELVE LA INCONFORMIDAD NO PROCEDE LA REVOCACION.-EL recurso de revocación, previsto por el artículo 26 del Reglamento del artículo 274 del Seguro Social, procede contra acuerdos de trámite que dicten el Secretario General del Instituto y Secretario del Consejo Consultivo, pero es improcedente contra la resolución final del Consejo Técnico que resuelva la inconformidad, porque ésta es de carácter definitivo y no admite recurso". 2do.T.C.-Informe 1982,3a.,p.66.(301).

(299) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.III.pág.1635.

(300) Ibidem.pág.1637.

(301) Idem. pág.1908.

NULIDAD DE NOTIFICACIONES.-La autoridad administrativa antes de entrar al estudio y resolución del fondo del recurso administrativo, debe resolver el incidente de nulidad de notificaciones planteado por el particular en los términos de los artículos 309, 319 y demás relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al caso y no declararse a priori incompetente para resolver sobre la nulidad de notificaciones planteadas por el actor, argumentando que no tiene el carácter de autoridad fiscal y por lo mismo, sus resoluciones son de carácter administrativo y no fiscal". Revisión No. 620/84. resuelta el 15 de agosto de 1985. RTFF. Año VII, No. 68, agosto de 1985, pág. 150. (302).

FUNDAMENTACION.-LA AUTORIDAD AL DETERMINAR EL HECHO INFRACTOR DEBE ESTABLECER LOS PRECEPTOS LEGALES APLICABLES AL CASO.-Si la resolución al tipificar cita diferentes preceptos que no le son aplicables, carece de fundamentación". Revisión No. 42/83. resuelta el 30-October de 1984. RTFF. Año VI, No. 58, octubre 1984, pág. 323. (303).

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-AMBOS SON REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE TODO ACTO DE MOLESTIA DE UNA AUTORIDAD.-El artículo 16 Constitucional establece que la autoridad debe motivar y fundar debidamente sus resoluciones, por lo que ambos requisitos deben ser satisfechos; por lo tanto no basta que la resolución se encuentre debidamente motivada para cumplir con la garantía Constitucional". Revisión No. 1683/81-resuelta 29-02-1984. ATFF. Año. V, No. 50. febrero de 1984, pág. 702. (304).

MOTIVACION.-LOS ACTOS DE AUTORIDAD DEBEN CONTENER, ENTRE OTROS REQUISITOS, LA DEBIDA MOTIVACION PARA QUE SURTAN SUS EFECTOS LEGALES.-Conforme a lo que establece el artículo 16 de la Constitución Federal de la República, los actos de autoridad

(302) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. T. II. pág. 535.

(303) Ibidem. pág. 344.

(304) Idem. pág. 345.

deben estar debidamente motivados,entendiéndose por ello que existiendo una norma jurídica,se expresen las razones y motivos o circunstancias especiales que - llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal".Revisión No.296/79-resuelta el 17-agosto de 1981. RTFF.Año,VI,No.57,septiembre 1984,pág.191. (305).

NOTIFICACIONES.-EL AFECTADO DEBE IMPUGNAR SU NULIDAD A TRAVES DEL RECURSO CORRESPONDIENTE.-Si el notificado estima que la diligencia correspondiente no se - llevó a cabo con una persona que no era su representante legal,tal hecho lo debe hacer valer a través del recurso correspondiente y no en juicio de nulidad,ya - que atento a lo dispuesto en el artículo 320 del Código Federal de Procedimientos Civiles se tendrá la notificación como válida,motivo por el que las Salas del - Tribunal están impedidas de conocer y más aún de resolver oficiosamente tal circunstancia".Revisión No.59/79.Resuelta -3-09-1981.RTFF.Año V,No.50.02-1984.pág.- 668. (306).

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.-BASTA CON QUE SE EXAMINEN LOS PROBLEMAS ESENCIALES SIN QUE TENGAN QUE REFERIRSE A LOS PRECEDENTES QUE SE CITAN.-Si al resolverse - un recurso administrativo se examinan todas las cuestiones propuestas,en su aspecto fundamental, debe considerarse que se actuó correctamente,no obstante que no se analicen minuciosamente los precedentes que se pretendía se aplicaran, si con los argumentos expuestos es suficiente para que el interesado esté en aptitud de combatir el fondo del asunto". Revisión No.440/79. resuelta-25-agosto-1981.-- (307)

(305)TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.II.pág.367.

(306)Ibidem.pág.420.

(307)TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.III.pág.566.

En el recurso de inconformidad que impugna la notificación se debe avocar al estudio de la formalidad y legalidad de la misma; pero cuando se recurre la notificación y cobro. Si se comprueba que la notificación no se llevó conforme a derecho, se tiene por notificado en el escrito de inconformidad y se procede a entrar al estudio del fondo.

Con respecto al fondo, se estudia la motivación y fundamentación de la cédula de liquidación; en algunas ocasiones se impugna la competencia del funcionario emisor de la liquidación, o bien que las cédulas carecen de firma autógrafa. En el recurso de inconformidad se han dado diversas tesis emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación; en muchos casos se ha ordenado al Instituto que reponga sus actos y los ajuste a derecho motivando y fundando sus actuaciones. De ahí que cada vez se perfeccionen las diligencias del Instituto, tratándose de ajustar sus resoluciones a principios legales y a jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

2) DICTAMEN DEL GRADO DE RIESGO DE TRABAJO.

Las inconformidades en materia del grado de riesgo de trabajo se dan: por Dictamen del Grado de Riesgo de Trabajo, Dictamen de Clasificación de Empresas.- Reclasificación o negativa a la Disminución de grado de riesgo.

En la determinación, reclasificación, disminución del grado de riesgo de trabajo, se encuentran dos medios de defensa al patrón: El Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo establece, en su artículo 35, el procedimiento administrativo de aclaración. Este recurso que bien puede denominarse de reconsideración, se interpone cuando hay desacuerdo en la clasificación, o determinación del grado de ries-

go, se interpone ante la dependencia técnica responsable en el término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución que determine el grado de riesgo de trabajo o clasificación de la empresa.

El recurso de inconformidad es la mejor opción ya que el Reglamento citado en el artículo 37 establece que el plazo "correrá simultáneamente para intentar, una u otro, la aclaración administrativa o el recurso de inconformidad".

Respecto al Grado de Riesgo de Trabajo, Determinación del grado, Clasificación y Reclasificación de las Empresas, el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido las siguientes tesis:

CEDULAS DE LIQUIDACION DE CUOTAS OBRERO PATRONALES.-DEBE DECLARARSE SU NULIDAD SI SE FUNDAN EN UN DICTAMEN DE LA COMISION TECNICA DE CLASIFICACION DE EMPRESAS - DEL SEGURO SOCIAL. QUE FUE DECLARADO NULO POR EL TRIBUNAL FISCAL.-Si las cédulas de diferencias en el pago de cuotas obrero patronales que fueron confirmadas en la resolución impugnada en el juicio, son consecuencia directa e inmediata de un dictamen de clasificación en grado de riesgo de la Comisión Técnica de Clasificación de Empresas del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual fue a su vez declarado nulo por el Tribunal Fiscal en un diverso juicio de nulidad, debe concluirse que aquellas liquidaciones que tuvieron su fundamento en el referido dictamen, participan de la misma suerte al ser consecuencia de un acto carente de legalidad". Revisión N.200/84. Resuelta el 27-3-1985. (308)

(308) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación .Año IV, Nos.16 y 17. enero-mayo de 1981. pág.349.

DICTAMEN DE CLASIFICACION DE EMPRESAS.-ELEMENTOS QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA CUANDO ES DUDOSA.-De conformidad con los artículos 4o y 5o. del Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, cuando la clasificación de una empresa sea dudosa, el Instituto Mexicano del Seguro Social debe determinar su clase y grado de riesgo con base en los siguientes elementos; similitud de actividad, peligrosidad de sistema de trabajo y producción, mínimo de trabajadores, monto de inversiones, o por algún otro medio semejante, por tanto si la empresa tiene como actividad fundamental la venta de ropa y discos, que en los términos del artículo 12, puede quedar incluida tanto en la Clase I, fracción 83 que se refiere a la venta de ropa y artículos de bonetería, como en la Clase II fracción 173 relativa a grandes almacenes de ropa y novedades; en el caso de que la autoridad estime que debe clasificarse en la Clase y fracción señalada en segundo término, debe fundar y motivar debidamente su dictamen tomando en cuenta todos los elementos establecidos por el citado artículo 4o". Revisión No. 1895/81. resuelta el 18 de noviembre de 1982. (309).

SEGURO DE RIESGO.-DEBE COTIZARSE CONFORME AL DICTAMEN DE CLASIFICACION VIGENTE, MIENTRAS NO SE MODIFIQUE.-De acuerdo con lo previsto por el artículo 13 del Reglamento de Clasificación de Empresas y Grado de Riesgo, mientras una empresa no obtenga la nulidad definitiva del dictamen del Instituto que la clasificó en un grado mayor del que pretende, deberá cotizar en la clase, grado y prima en que lo determinó dicho dictamen, que proceda que por sí y ante sí decida cotizar en una forma diversa, por lo que en ese caso deberán reconocerse como válidas -

(309) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año V; No. 35. noviembre 1982, pág. 25.

las liquidaciones complementarias que el Seguro le formule de acuerdo con el dictamen de clasificación que se encuentre vigente, independientemente de que si posteriormente logra la disminución pretendida en su clase y grado, mediante la sentencia definitiva respectiva, se le bonifique con efectos retroactivos las cantidades pagadas en exceso". Revisión No.267/80-10 de junio de 1981.(310).

RECURSO DE INCONFORMIDAD.-EN EL DEBEN DESAHOGARSE LAS PRUEBAS QUE LA EMPRESA - APORTE, CUANDO SOLICITE ANTE LA AUTORIDAD LA DISMINUCION DE GRADO DE RIESGO.-De conformidad a lo que establece el artículo 11 del Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, la autoridad al resolver el recurso de inconformidad, debe desahogar las pruebas que la empresa aporte, porque si la solicitud de disminución de grado de riesgo se funda en una prueba, la autoridad debe desahogarla, y además de esta manera se da oportunidad al particular de demostrar las medidas que en seguridad e higiene haya adoptado la empresa". Revisión No.1157/82. Resuelta el 22 de marzo de 1984. (311).

CLASIFICACION DE EMPRESAS Y GRADOS DE RIESGO.- COBRO DE DIFERENCIAS POR RECLASIFICACION DE EMPRESAS.-El artículo 13 del Reglamento de Clasificación y Grado de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, establecía que las empresas cubrirían sus cotizaciones de acuerdo con la clase, grado y prima que el Instituto les asignará en los términos de ese reglamento, aun cuando interpusieran contra dicha fijación los recursos o juicios que procedan.--

(310). Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año IV, Nos.16 y 17-enero-mayo. - 1981. pág.608.

(311) Revista del Trib.Fisc. de la Fed. Año V. No.51.marzo de 1984.pág.798.

Sin embargo, si al resolver sobre la legalidad de dichos cobros se tiene conocimiento que la reclasificación en que se fundan ya ha sido nulificada en forma definitiva por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, debe anularse también el cobro de dichas diferencias". Revisión No.628/81.Resuelta el 15 de febrero de 1982. (312).

SEGURO SOCIAL.-RIESGO DE TRABAJO, SU CLASIFICACION INCIDE EN LA RECLASIFICACION DE LA EMPRESA PARA COTIZACION SOBRE.-Según lo disponen los artículos 80 de la Ley del Seguro Social y 24 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo, la dependencia técnica responsable de esa clasificación y determinación revisará anulamente el grado de riesgo conforme al cual están cubriendo sus primas las empresas, para confirmarlo, disminuirlo o aumentarlo de conformidad con el índice de siniestralidad, que se determina obteniendo el promedio del producto del índice de frecuencia por el de gravedad de los riesgos computados y evaluados en la empresa en el último período anual que corresponda a su clase. Como se ve, si en la determinación del nuevo grado de riesgo sobre el que deberá cotizar la empresa quejosa, incide la evaluación que como riesgo de trabajo hizo el Instituto Mexicano del Seguro Social, resulta inconstitucional que la autoridad responsable se negara a analizar tal calificativa, pues todas las que se emitan por la dependencia técnica correspondiente, necesariamente influyen en la reclasificación de la empresa por su grado de riesgo". Gaceta del S.J.F. No.51.1er.T.C. del 16o.C., - marzo 1992, pág.79. (313).

(312). Revista del Trib. Fisc. de la Fed. Año. IV, No.26. febrero de 1982. pág.144.

(313) R.T.F.F. Año V, 3a. Epoca. No.52, abril de 1992. págs.31 y 32.

El Instituto debe fundar y motivar las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales por los dictámenes de grado de riesgo de trabajo, clasificación y reclasificación de las empresas, y la disminución del grado de riesgo. Así mismo se debe expresar las razones o motivos que lo llevaron a concluir que debía efectuar; dado el caso, el cambio de grado, prima, clasificación o reclasificación. En lo relativo al aumento del grado de riesgo, el índice de siniestralidad que debe ser superior al grado de riesgo que la empresa se encuentra cotizando y los índices de frecuencia y gravedad promedio de los tres últimos años.

3) DICTAMEN DE SUSTITUCION PATRONAL.

La Sustitución Patronal contempla el artículo 270 de la Ley del Seguro Social, y se produce cuando hay transmisión por cualquier título de los bienes esenciales de la explotación con ánimo de continuar la actividad de la empresa sustituta. La sustitución patronal se realiza a través de una investigación de probable sustitución patronal, la lleva a cabo la Jefatura de los Servicios Jurídicos Delegacionales a través del Departamento de Asuntos Legales. Esta investigación tiene por objeto principal determinar si los bienes afectos a la explotación del negocio fueron transpasados o transferidos por el deudor anterior a otro. En el Instituto Mexicano del Seguro Social se dan casos frecuentes de evasiones fiscales por este motivo. Al momento de requerir el cobro a un determinado patrón de un día a otro desaparece el deudor y en su lugar se encuentra otra empresa, persona moral o física totalmente diferente, la única similitud es el giro comercial y la ubicación del negocio. De ahí que el H. --

Consejo Técnico del IMSS emitiera el acuerdo No.4966 del 11 de enero de 1950, en el que se considera que existe sustitución patronal, cuando hay identidad en el giro y en la ubicación del negocio. Por esa razón, cuando se investiga una probable sustitución patronal es importante la comprobación de la propiedad de los bienes de toda la negociación. Y, se configuran los supuestos jurídicos con la transmisión de los bienes a cualquier título y el ánimo de explotar la negociación se presumirá en todos los casos salvo que se desvirtue. A continuación se citan las siguientes tesis del Tribunal Fiscal de la Federación:

SUSTITUCION PATRONAL.-CASO EN QUE SE PRODUCE.-En los términos del artículo 270 de la Ley del Seguro Social, se considera que hay sustitución de patrón en el caso de que el particular presente carta de sustitución patronal ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, debidamente requisitada, en la que expresamente reconozca y declare su carácter de patrón sustituto. En consecuencia, si el particular de mutuo propio solicita ante el propio Instituto que se le tenga como patrón sustituto para todos los efectos legales a que haya lugar, desde ese momento queda debidamente configurada la sustitución patronal". Revisión No.32/81. del 11 de septiembre de 1981.(314).

SUSTITUCION PATRONAL.-CASO EN QUE SE CONFIGURA.-De conformidad con el artículo 270 de la Ley del Seguro Social, se considera que hay sustitución de patrón en el caso de transmisión, por cualquier título, de los bienes esenciales afectos a la explotación, con ánimo de continuarla, y el propósito de continuar la explotación se presume en todos los casos. Ahora bien, cuando se trata de negocios del

(314) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año III, No.21, septiembre de 1981. pág. 339.

mismo giro comercial y la misma ubicación, sin que se acredite por el propietario del nuevo negocio haber adquirido la maquinaria por operaciones celebradas con - terceras personas, debe considerarse probada la transmisión de los bienes esenciales afectos a la explotación, en los términos del precepto invocado, ya que dada - la coincidencia de giro y ubicación, así como la ausencia de prueba en contrario, es de presumirse con apoyo en el artículo 93, fracción VIII, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que incluye a las presunciones como medios de prueba reconocidos por la ley, que existió esa transmisión de bienes, por lo que se configura la sustitución patronal". Revisión No. 774/83-Resuelta el 17 de abril de 1985. (315).

SUSTITUCION PATRONAL.-CARGA DE LA PRUEBA.-En los términos del artículo 270 de la Ley del Seguro Social se considera que hay sustitución patronal en el caso de transmisión por cualquier título de los bienes esenciales afectos a la explotación con ánimo de continuarla, por lo que si el Instituto Mexicano del Seguro Social dictamina dicha sustitución patronal con base en que se dieron los dos supuestos a que alude el precepto en comento, queda obligado a probar tales extremos en los términos del artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la materia". Revisión No. 250/83.-Resuelta el 16 de enero de 1985. (316).

En la sustitución patronal se deben de dar los supuestos de la transmisión de los bienes y el ánimo de continuar la explotación del negocio, si éstos elementos no se acreditan por el Instituto no se da la Sustitución Patronal.

(315) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VI, No. 64, abril de 1985. -- pág. 822.

(316) R.T.F.F. Año VI, No. 61, enero de 1985. pág. 560.

4) DICTAMEN DE PENSIONES.

El artículo 275 de la Ley del Seguro Social establece que: "Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones - que esta ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y - Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que - establece el artículo anterior".

"Cuando....., así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad,....."(Artículo 274.LSS).

Así el asegurado o sus beneficiarios pueden optar por agotar el recurso de inconformidad, o bien sin hacerlo, ir directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para impugnar el dictamen sobre pensión que consideren les cause perjuicio.

En relación a las pensiones son pocas las inconformidades que se interponen - ante el Instituto, por lo general se acude directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. De lo anterior se citan las siguientes Tesis:

SEGURO SOCIAL.-NO FUNGE COMO AUTORIDAD AL NEGARSE A OTORGAR UNA PENSION DE -- VIUDEZ.-En el supuesto de una negativa del Instituto Mexicano del Seguro Social, al otorgamiento de una pensión de viudez, el citado organismo no tiene el carácter de autoridad, pues en tal hipótesis no actúa como organismo fiscal autónomo, ya - que no está fincando un crédito en contra de la beneficiaria ni determinando las bases para su liquidación, en términos del artículo 268 de la Ley del Seguro So-- cial, sino que el propio organismo aparece como deudor de la pensión de viudez -

correlativa al fallecimiento del esposo de la quejosa; tanto es así que el artículo 275 del mencionado ordenamiento legal, previene que este tipo de controversias podrán dirimirse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin que sea necesario previamente el recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico. Ante esas circunstancias, resulta operante la causal de improcedencia prevista en el artículo 73 fracción XVIII de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 1o, fracción I y II a contrario sensu del mismo ordenamiento, y 268 de la Ley del Seguro Social, por lo que debe sobreseerse en el juicio de garantías". 2a. E.C.-Informe 1983, 3a., p. 76 y 77. (317).

PENSIONES RECLAMADAS AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, NATURALEZA INDEMNIZATORIA DE LAS.- Artículo 65. Las pensiones que el Instituto está obligado a otorgar a los trabajadores asegurados, con motivo de incapacidad proveniente de riesgo de trabajo, tienen naturaleza indemnizadora, por lo que debe entenderse que el laudo que condena al pago de una indemnización significa que el Instituto está obligado a pagar la pensión correspondiente a ese pago de incapacidad, de conformidad con la Ley que rige su funcionamiento". Amparo directo No. 451/75. 4a. Sala Corte de Justicia de la Nación. resuelto el 17-marzo de 1976. (318).

SEGURO SOCIAL, MONTO DE LA PENSION QUE OTORQUE EL.- La pensión que se otorgue a un trabajador incapacitado por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, al relevar éste al patrón de las obligaciones que sobre responsabilidad por riesgo establece la Ley Federal del Trabajo, dicha pensión deberá ser cuan-

(317) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. T. III. pág. 1911.

(318) MORENO PADILLA, JAVIER.- Nueva Ley del Seguro Social. Edit. Trillas. 6ta. edic. México. 1980. pág. 403.

tificada de conformidad con el grupo de cotización correspondiente al salario que se determine al momento en que se establezca el grado de la incapacidad". Séptima Época, Quinta Parte. Vols. 139-144, pág. 51. A.D. 2613/80. (319)

RIESGO DE TRABAJO, INDEMNIZACION A CARGO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO-SOCIAL EN CASO DE BENEFICIARIOS.-El Instituto Mexicano del Seguro Social, conforme a lo ordenado por la Ley que lo rige, se subroga en la obligación que la Ley Federal del Trabajo impone a los patrones en caso de riesgo de trabajo - cuando aseguran a sus trabajadores en dicha institución, por lo que el derecho a la indemnización (o su equivalencia jurídica, consistente en pensión) en los casos de muerte, debe pagarse a los beneficiarios que señala la propia Ley, y en su defecto, a los demás beneficiarios a que se refiere el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo de 1970". Séptima Época, Quinta Parte. Vols. 151-156. pág. 78. A.D. 4511/75. (320)

PENSION DE INVALIDEZ, DERECHO A LA, ARTICULO 128, fracción I. Si el obrero - está incapacitado para el desempeño de trabajos en general, ello implica que - esté imposibilitado para procurarse un trabajo que le produzca la remuneración a que alude el Artículo 68 de la Ley del Seguro Social y que, por tanto, si - cumple con los demás requisitos fijados por dicha Ley, su derecho a ser pensionado por invalidez es procedente". Amparo Directo. 3784/73. Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1974. 2a. Sala, p. 62. (321).

(319) JURISPRUDENCIA-TESIS DE EJECUTORIAS 1917-1985. Apéndice al Sem Jud. de la Fed. Quinta. Parte. Cuarta Sala. México. 1985. pág. 259.

(320) Ibidem. pág. 232.

(321) MORENO PADILLA, JAVIER. Ob. Cit. pág. 389.

SEGURO SOCIAL, JUBILACION Y PENSION DE SUS TRABAJADORES COEXISTENCIA DE DERECHOS.-La obtención de la Jubilación a cargo del Seguro Social, no es óbice para que el trabajador disfrute de la pensión por invalidez, vejez o cesantía ya que son de naturaleza diversa, la primera porque se origina en la condición de empleado del Instituto, y las ulteriores en su calidad de asegurado dentro del régimen y por el tiempo de cotización, de ahí que no se excluyen y subsisten independientemente, pues son autónomas y de origen distinto, las cuales conforman una suma económica total en favor del pensionado". Gaceta S.J.F. No.46, 5o.T.C., octubre 1991, p.-63.(322).

PENSIONES POR JUBILACION Y VEJEZ. NATURALEZA JURIDICA DE LAS.-Las pensiones jubilatorias por años de servicio y por edad avanzada son de naturaleza jurídica diversa y se generan por hechos distintos aunque coexistentes respecto a la pensión por vejez, puesto que la naturaleza de las primeras es contractual dado que derivan del cumplimiento del régimen de jubilación y pensiones que forma parte del respectivo contrato colectivo de trabajo y su otorgamiento se da concretamente por los años de servicio prestados al patrón, en el caso el Instituto Mexicano del Seguro Social, y en cambio la pensión por vejez es de naturaleza legal, prevista en los artículos 137 y 138 y demás relativos de la Ley del Seguro Social, y el derecho a que se otorgue tiene su origen en hechos diversos a los exigidos para la jubilación, porque según señalan dichos preceptos los requisitos necesarios para ello son haber cumplido sesenta y cinco años de edad, tener quinientas semanas de cotización y quedar sin trabajo remunerado". Gaceta S.J.F. No.43, 1er. - T.C. del 7o.C., Julio de 1991.p.105.(323).

(322) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 3a. Epoca. Año. IV. Dic-1991. p.11.- No.48.

(323) R.T.F.F. Año. IV. No.45. Septiembre de 1991. pág.15.

PENSION JUBILATORIA Y PENSION POR CESANTIA EN EDAD AVANZADA.-El otorgamiento de la pensión jubilatoria por años de servicios a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, no impide que el demandante pueda disfrutar de la pensión por cesantía en edad avanzada, pues la primera de tales prestaciones deriva de su carácter de trabajador al servicio del Instituto, se regula por el régimen de Jubilaciones y Pensiones, forma parte del contrato colectivo de trabajo, es de origen extralegal; la segunda, se genera por su carácter de asegurado, se reglamenta conforme a la ley que rige a dicha institución y es consecuencia del número de cotizaciones realizadas, de haber cumplido la edad límite y estar privado el asegurado de trabajo remunerado; de donde ambas pensiones son de naturaleza distinta". Gaceta S.J.F. 1er. T.C. del 1er.C. No.45, septiembre 1991, p.40.(324).

En cuestión de Pensiones el H.Consejo Técnico del Instituto emitió el acuerdo No.7329/76 del 3 de marzo de 1976. En dicho acuerdo se citan normas para el otorgamiento de las pensiones. En el caso de anticipo de pensiones está el Acuerdo No. 36987 del 23-04-1956.

Actualmente los pensionados han buscado, mediante la unión y concertación pacífica, un incremento a la raquítica pensión que reciben; dinero que es insuficiente para subsistir y sin embargo refleja un aspecto económico de las reservas del fondo financiero del IMSS. Y, sobre todo del manejo del fondo de esas reservas.

(324)Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.3era.Epoca.Año IV.noviembre de 1991.No.47.pág. 35.

R E S U M E N .

PRIMERO.- El recurso de inconformidad es el medio de defensa previsto en la Ley del Seguro Social y su respectivo Reglamento al artículo 274. Debe agotarse antes de acudir ante el Tribunal.

SEGUNDO.- Sólo procede contra actos definitivos que perjudiquen el interés jurídico del recurrente.

TERCERO.- No requiere de formalidad alguna, sin embargo sí se prevén algunas formalidades; se diseñó para que el particular acuda ante la autoridad administrativa para que modifique, regule, deje sin efecto o bien confirme sus actos. Por tal razón no se requiere que sea un profesional en la materia quien lo interponga, por esa situación se dan casos, que profesionistas no instruidos en materia jurídica, no argumenten elementos necesarios para ganar el juicio ante el Tribunal Fiscal o el Amparo cuando se llega a este juicio.

CUARTO.- El Recurso de Inconformidad sin ser un juicio procesal, utiliza términos y procedimientos para sus trámites y resoluciones, aplica en materia supletoria disposiciones del Código Fiscal de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles.

QUINTO.- La Suspensión al Procedimiento Administrativo de Ejecución se solicita desde el inicio o durante el transcurso del recurso sin que exista resolución notificada, ya que en este caso, se turna para resolución de la Oficina Ejecutora.

SEXTO.- Los recursos más comunes son los que se impugnan contra la notificación y cobro de la Cuota Obrero Patronal, derivada de una visita de auditoría; de un aumento de grado de riesgo; por el cobro de una liquidación en base a un dictamen

de sustitución patronal. Por lo general se impugna la falta de la debida fundamentación y motivación de los créditos requeridos; la falta de firma de la autoridad que emite el cobro; la falta de notificación indebida, etc.,

SEPTIMO.-En el caso de los Dictámenes de Grado de Riesgo a las Empresas, se prevé el recurso de aclaración administrativa a que se refiere el artículo 35 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo. "sin perjuicio de que pueda interponer el recurso de inconformidad..."

OCTAVO.-En los Capitales Constitutivos no se cuenta el término que otorga el Reglamento para el Pago de Contribuciones y Cuotas en el Régimen del Seguro Social; el término es de 15 días hábiles contados a partir de la fecha al en que surta sus efectos la notificación de la cuota generada por tal razón.

NOVENO.-El procedimiento de Aclaración mediante "aclaraciones y ajustes", es un medio administrativo de vital importancia en la Institución ya que, por políticas institucionales; aún y cuando la Ley determina un plazo para acudir a que se aclare o ajuste un crédito, se realiza en forma extemporánea y se procede bien al ajuste, la cancelación o modificación de así proceder. Lo anterior da como resultado el reconocimiento de errores administrativos que pueden ser solucionados por este procedimiento, y no dar lugar a un recurso de inconformidad e incluso alargar un procedimiento acudiendo ante los Tribunales competentes.

DECIMO.- Los recursos de inconformidad en materia de Seguridad Social representan un verdadero antecedente del actuar, sobre todo del Tribunal Fiscal de la Federación que ha dejado sin efecto muchas resoluciones del Instituto, para que

se emitan en base a derecho. Esto, lejos de propiciar problemas, ha generado una coordinación del IMSS, con sus autoridades administrativas, se han corregido y perfeccionado los procedimientos para el cobro de los créditos fiscales. Sobre todo, se ha intentado capacitar al personal operativo y autoridades administrativas, ya que la mayoría de los problemas jurídicos se deben a la falta de capacitación del personal operativo, ya sea en la emisión, determinación, fundamentación y motivación, notificación o ejecución de las cuotas obrero patronales.

ONCEAVO.-El Tribunal Fiscal de la Federación, en la mayoría de los casos, constituye un verdadero órgano administrativo imparcial que al resolver para efectos, señalando los errores del Instituto, ha obligado a éste a perfeccionar cada día más la emisión de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales.

DOCEAVO.-El artículo 45 de la Ley del Seguro Social, en las reformas del 20 de julio de 1993, señalan que: "...Los capitales constitutivos tienen el carácter de definitivos al momento de notificarse y deben pagarse al Instituto, en un término no mayor de quince días, contados a partir de aquél en que se haga la notificación de los mismos". La actual disposición viola un principio de garantía constitucional señalado en los artículos 14 y 16 constitucional. Ya que deja al patrón en total estado de indefensión, y la única salida es cuando se está en desacuerdo con el fincamiento del capital constitutivo, de inmediato interponer el recurso de inconformidad.

7.2. EL RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

El artículo 116 del Código Fiscal de la Federación prevé que: "Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer los siguientes recursos:

1. El de revocación.

11. El de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El artículo 118 del citado ordenamiento señala que "El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procederá contra los actos que:

1.-Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.

11.-Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

111.-Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.

IV.- Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

Los artículos 126 a 128 relacionados al procedimiento del recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución establecen los siguientes requisitos:

a) Solo procede contra actos de la Oficina Ejecutora y ante esta autoridad - debe impugnarse.

b) Solo se impugnan actos del procedimiento de ejecución por lo tanto no -- procede impugnar la validez del acto administrativo que haya determinado el crédito.

c) El término para interponerlo es de 45 días hábiles (Artículo 121) siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.

d) La oportunidad para hacerlo valer sera:

1) Las violaciones cometidas antes del remate sólo se harán valer hasta el - momento de la convocatoria en primera almoneda.

e) Se cuenta el término de 45 días hábiles, a partir del día siguiente al en - que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo en los siguientes casos:

1) Cuando la impugnación se refiera a violación de actos de la autoridad ejecutora como es el embargo de bienes inembargables.

2) Que de llevarse a cabo la ejecución sería imposible la reparación material.

3) Cuando se impugne la notificación del procedimiento en los casos previstos en el artículo 129.

Por otra parte, el artículo 128 del citado ordenamiento legal establece la oposición de terceros o reclamación de preferencia.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución interpuesto por el tercero que afirme ser propietario de los bienes embargados, hará valer -

el recurso en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen - fuera de remate o se adjudiquen los bienes al fisco.

Ahora bien, cuando se hace valer el derecho de preferencia, el tercero que - tenga derecho a interponer el recurso podrá hacerlo valer en cualquier momento antes de que se aplique el importe del remate a cubrir el crédito fiscal. (véase Art. 128 del CFF - medio de oposición por parte de un tercero que impide que - se realice el remate al interponer el recurso de oposición de tercero -).

En cuanto al procedimiento y trámite se siguen los lineamientos previstos - por los artículos 120 a 124 y 130 a 133 del Código Fiscal de la Federación.

El Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución es un - medio de defensa del particular de hacer valer sus derechos cuando considera - que la autoridad está violando éstos. En el procedimiento rápido y eficaz que - ejerce la autoridad para cobrar sus créditos fiscales, su finalidad es agotar la última fase del procedimiento administrativo de ejecución. Ante éstos actos de difícil reparación material, el particular tiene un medio de defensa ante el fisco y es la interposición del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

Es cierto, que existe otra vía para suspender el procedimiento y es, solici- - tando la suspensión al procedimiento en base al artículo 144 del CFF, situación que estudiaremos en el capítulo octavo.

Las Oficinas Para Cobros del IMSS, son las autoridades competentes para hacer valer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, resultado del cobro de cuotas obrero patronales que no fueron pagadas oportunamente -

en los plazos citados por la Ley del Seguro Social y su Reglamento aplicable.

El artículo 258-E de la Ley del Seguro Social, señala:

"Los Jefes de las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán las siguientes facultades y atribuciones:

I.- Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales;

II.- Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación;

III.- Ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que llevan a cabo; y

IV.- Las demás que señalen esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales".

La fracción III del artículo 258-E de la Ley del Seguro Social faculta al jefe de la Oficina para Cobros para "ventilar y resolver los recursos previstos en el CFF relativos al procedimiento de ejecución..."

De tal razón que, la oficina para cobros del IMSS, es la autoridad competente para que el particular que considere afectado un derecho por actos de la oficina ejecutora, los haga valer primeramente ante esta autoridad, agotando así el principio de definitividad y acudir posteriormente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación señala en el artículo 118, cuatro fracciones que ya relacionamos. En la fracción primera en la parte que cita: "...o que su monto real es inferior al exigido siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o..."; la fracción II, III, y IV, son actos que se impugnan con frecuencia ante las oficinas para cobros. Los elementos que se toman para su resolución son en base al Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

En sí la confusión de orden interno se da en la fracción I. El trastorno se da por la competencia, que es clara en la Ley, pero en el caso del IMSS, se autoriza a dos autoridades para resolver sobre la prescripción.

La prescripción se puede hacer valer ante el Consejo Consultivo Delegacional de la jurisdicción correspondiente mediante el recurso de inconformidad. Es poco común que se haga valer la extinción de los créditos fiscales cuando se exija el pago de éstos por las oficinas para cobros del IMSS.

La discrepancia interna de las autoridades ha originado que en múltiples ocasiones las oficinas para cobros declaren que son incompetentes para resolver la extinción del cobro de los créditos impugnados mediante el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y que lo hagan valer ante el H. Consejo Consultivo vía inconformidad. Y, en consecuencia el recurrente acude ante el Tribunal Fiscal de la Federación, quien a su vez declara la nulidad de la resolución para el efecto de que la autoridad demandada admita a trámite el recurso interpuesto y resuelva conforme a derecho proceda.

En el caso de la prescripción de créditos que se encuentra facultado para resolver tanto el Consejo Consultivo Delegacional como la Oficina para Cobros del IMSS, el primero por el recurso de inconformidad y el segundo por el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

No es admisible que la Oficina para Cobros declare ser incompetente para resolver sobre el particular, ya que el artículo 258-E, fracción III, LSS y el Art. 118 del C.F.F. establecen las facultades y contra que actos debe interponerse el recurso de oposición. De tal razón, que en algunos casos se remite el escrito para ser resuelto por el Consejo Consultivo, pero éste no tiene facultades para resolver un recurso de oposición al procedimiento administrativo, y en otras -- ocasiones se le solicita al patrón dejando a salvo sus derechos, que haga valer el recurso de inconformidad pidiendo la prescripción de los créditos lo anterior crea tardanza en la resolución, ya que algunos patrones acceden y otros acuden directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación quien deja sin efectos la resolución y se basa en un análisis lógico de la ley. Un caso específico se observa en el Juicio Fiscal No. 165/89-Fecha de resolución 18-IX-89 emitida por la Quinta Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que cita a fojas 5: " A -- mayor abundamiento, esta Sala considera pertinente hacer notar que la prescripción alegada en el multicitado recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, es una excepción propia del procedimiento, por lo que la misma si puede hacerse valer dentro del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, motivo por el cual, una vez más resulta procedente que la autoridad demandada se abocara al estudio y resolución del referido recurso..." concluye. --"Unico.-Se declara la nulidad de la resolución..."

La fracción I Artículo 118 del CFF, en lo relativo a prescripción es el único caso que ha suscitado problemas de jerarquía interna del Instituto, independientemente de que la Ley sí es muy clara y no da lugar a interpretación a confusión de la competencia. En los demás casos el recurso de oposición se resuelve por las Oficinas Ejecutoras sin contratiempo.

A continuación citaremos algunas tesis del Tribunal Fiscal de la Federación:

RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION.-PROCEDENCIA DEL MISMO.-

El recurso de oposición al procedimiento ejecutivo procede en contra de los mandamientos de ejecución y debe agotarse previamente a la interposición del juicio de nulidad ante la autoridad, de conformidad con lo establecido por el artículo 162* del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, cuando no se han notificado al causante previamente las liquidaciones que les dan origen, y por lo tanto, el causante las desconoce, si la demanda está enderezada en contra de los créditos que contienen dichos mandamientos ya no procede el recurso de oposición". Revisión No. 1574/80-14-V-1982. (325).

RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.-El Consejo Consultivo se encuentra impedido para resolver, máxime si la recurrente presenta su escrito ante el Jefe de la Oficina Federal de Hacienda para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social e inclusive consta el sello fechador de la misma. En estas condiciones el Consejo Consultivo, no puede resolver un recurso que jamás fue puesto a su consideración, sino que debe remitirlo para su trámite a la Oficina Federal de Hacienda, porque fue la autoridad ante la que se promovió el recurso

(325) R.T.F.F. Año IV, No. 29, mayo de 1982, pág. 474.

*Cfr. Actualmente el artículo 162 no corresponde al recurso de oposición. El Código Fiscal de la Federación vigente contempla al recurso de oposición en los artículos 126 a 128.

de oposición al procedimiento administrativo de ejecución". Revisión No.456/84.- 27-agosto-1985.(326).

RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION FISCAL.-El artículo 163 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 1982 establecía que la oposición de tercero en un procedimiento de ejecución fiscal podría hacerse valer ante la Oficina Ejecutora, por quien no siendo la persona contra la que se despache la ejecución, afirme ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados. De lo anterior se llega a la conclusión de que, dentro de un recurso de oposición de tercero opuesto en contra de un procedimiento de ejecución, para obtener el levantamiento del embargo de los bienes embargados, debe el recurrente probar en esta instancia ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados, para que se declare fundada su petición, pues de no hacerlo, la autoridad válidamente puede negar su solicitud al no haberse probado aquellos extremos en el juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación en contra de tal negativa, ya que este Organó Colegiado debe juzgar la resolución impugnada tal como fue probada ante la autoridad administrativa". Revisión No.1393/83.- 30-nov.1984.(327).

RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.-MOMENTO EN QUE SE INICIA EL TERMINO PARA SU INTERPOSICION.- Cuando el actor reiteradamente manifiesta que su recurso lo interpuso por haber prescrito el crédito fiscal a su cargo, dicho medio de defensa no se puede hacer valer en cualquier momento del procedimiento de ejecución, sino que el escrito relativo deberá presentarse dentro - (326)RTFF. Año VII.No.68, agosto de 1985, pág.169.
(327)RTFF. Año VI, No.60, dic-1984, pág.459.

del término previsto en el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, partiendo de la fecha en que se inició el ejercicio de la facultad económica coactiva, es decir, con el requerimiento de pago, precisamente por haberse colocado en el supuesto previsto en el artículo 118, fracción I, del mismo Ordenamiento Legal". Juicio No. 244/91-11.- Sentencia de 16 de octubre de 1991, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Yolanda Vergara Peralta.- Secretario: Lic. Alejandro López Sánchez. (328).

RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.- LOS MANDAMIENTOS DE EJECUCION MAL NOTIFICADOS NO SE CONVALIDAN EN TERMINOS DEL ARTICULO 135 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- El artículo 135 del Código Fiscal de la Federación establece que se pueden convalidar las notificaciones mal realizadas cuando el particular se hace sabedor expresamente de las mismas; sin embargo, -- cuando éste al interponer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución hace valer precisamente la nulidad de la notificación del acto administrativo, respecto del cual se inició el procedimiento administrativo de ejecución, y la autoridad demandada reconoce que efectuó ilegalmente la notificación de los mandamientos de ejecución, como son el acta de requerimiento de pago y -- embargo, no debe convalidarlos y por ende tener como sabedor al particular del acto administrativo desde la fecha de interposición de su recurso, ya que por -- la naturaleza ejecutora del acto que se pretendía notificar, las consecuencias -- que produce la notificación mal realizada son de difícil reparación, y por ello la demandada debe pronunciarse en primer término respecto de la legalidad o ile-

(328) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Época. Año V. abril de 1992. No. 52. pág. 21.

galidad de la notificación y no estimar que quedó convalidada, toda vez que de - hacerlo así, ésta dejaría al particular en estado de indefensión al no poder - suspender el procedimiento administrativo de ejecución iniciado en su contra, ya que esto le afecta en su esfera jurídica y económica, transgrediendo el artículo 16 Constitucional, puesto que el procedimiento se encuentra afectado por un acto viciado de origen. En esa virtud, la autoridad debe suspender su actuación, dejar sin efectos todo lo actuado y en su lugar ordenar se practique una nueva notificación de los créditos requeridos, con todas las formalidades que al efecto establece el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación".-Juicio No.18/91-11.- Sentencia de 24 de junio de 1991, por mayoría de 2 votos y 1 en contra.-Magistrada Instructora: Ma. Sepúlveda Carmona.-Secretario: Lic. José Francisco Pérez Rodríguez.(329).

El recurso de oposición a la ejecución de los actos de las oficinas ejecutoras es un medio de defensa importante para el particular, ya que las acciones de las exactoras causan verdaderos actos de molestia en ocasiones con daños materiales irreparables. Y éste recurso permite al particular su defensa.

R E S U M E N .

PRIMERO.-El Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, es el medio de defensa previsto en el Código Fiscal de la Federación, y procede contra actos de las Oficinas para Cobros. Así como en los términos que señala el artículo 118 del citado ordenamiento legal.

SEGUNDO.-La Ley del Seguro Social faculta a las Oficinas para Cobros del IMSS, para resolver y ventilar los recursos de oposición al procedimiento administrativo de ejecución que el particular interponga; y aplicará el Código Fiscal de la Federación para su trámite y resolución.

TERCERO.- En Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo es un medio de defensa del recurrente, ya que de acuerdo al trámite rápido, aplicando el poder económico-coactivo del fisco, tiene la importancia de parar de momento un procedimiento administrativo de ejecución, que de llevarse a cabo trae verdaderos actos de molestia y en algunos casos daños al patrimonio de difícil reparación como sería el caso del remate.

CUARTO.-En el recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, no se cuestiona si el cobro es legal o no. (en cuanto a su emisión, determinación, fundamentación, motivación, etc.,) se analizan los actos propios de las oficinas ejecutoras, si éstos se llevaron conforme a derecho. En sí es el estudio del procedimiento administrativo de ejecución. Existe la excepción que cita la fracción I, del artículo 118 del Código Fiscal de la Federación.

QUINTO.-La Oficina Para Cobros del IMSS, tiene facultades para resolver el recur-

so de oposición. El Consejo Consultivo Delegacional, no tiene facultades para resolver recursos de oposición al procedimiento administrativo de ejecución. De lo anterior se ha dado la controversia respecto a la prescripción de los créditos - que puede solicitarse ante el Consejo Consultivo de acuerdo con el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su Reglamento. Pero también el Código Fiscal prevé la extinción de créditos fiscales. Por otra parte, el artículo 258-E de la Ley - del Seguro Social faculta a las Oficinas Para Cobros del IMSS para resolver y - ventilar este recurso en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Para evitar problemas no jurídicos, sino de jerarquía, es recomendable acudir - vía inconformidad ante el H. Consejo Consultivo, solicitando la prescripción. Legalmente ambas autoridades tienen facultades para resolver sobre éste aspecto.

SEXTO.- EL Procedimiento Administrativo de Ejecución que llevan a cabo las oficinas para Cobros, por su rapidez y su forma de aplicación, empleando incluso la fuerza pública o el rompimiento de cerraduras para extracción de bienes, tiene un -- impacto psicológico en el causante; de ahí que en muchas ocasiones deje perder - sus bienes, permita un mal avalúo e irregularidades en todo el procedimiento sin protestar; posiblemente se deba al desconocimiento de éste medio de defensa, a la mala información que obtiene del propio personal administrativo o de profesionistas no capacitados en la materia. Por lo anterior, sería recomendable que el legislador adicionara una parte del procedimiento administrativo de ejecución en - la parte relativa al remate, y se diera un término conciliatorio al causante para que pagara como última oportunidad su adeudo, no se trata de dar medios dilatorios al procedimientos, considero que más que recuperar un crédito fiscal, éste debe -

justificar su costo. En la fase de remate los costos por gastos de ejecución se incrementan, hay créditos que no valen lo que inicialmente tenían asignado, los gastos de mudanzas llegan a triplicar el valor del crédito y los recargos. Por tal razón el crédito se vuelve antieconómico para el fisco. Si se toma en cuenta el tiempo del personal operativo, almacenaje, avalúos, etc., que en las bodegas se alojan bienes que no salen a venta y que el único perjudicado es el fisco llenando sus bodegas de bienes que no se venden y adjudicándose los virtualmente en un cincuenta por ciento del valor del bien embargado.

Por tal razón, es recomendable dar un término de 10 días antes de convocar a remate a efecto de que el deudor trate de recuperar sus bienes.

SEPTIMO.- Por las implicaciones que tiene el procedimiento administrativo de ejecución, se debería de obligar a las autoridades fiscales a dar una correcta aplicación de lo establecido en el artículo 33 del Código Fiscal de la Federación. El IMSS, imparte cursos gratuitos de asistencia al contribuyente, pero en materia de Procedimiento Administrativo de Ejecución no se han impartido y existe demasiada confusión, recelo e inconformidad del patrón quien se encuentra agredido al verse privado de sus bienes que en la mayoría de los casos son bienes esenciales para la explotación de su negocio, y que pese a ser bienes prohibidos o inembargables se llegan a rematar por desconocimiento, y el silencio a un derecho violado, no se puede reclamar cuando se remata, se convierte en un acto definitivo de irreparable daño.

De lo anterior, se concluye que la justicia no puede adivinar las violaciones al derecho, el que calla otorga, y es la regla en materia fiscal cuando existe desconocimiento de nuestros derechos. Y, en la aplicación del procedimiento administrativo se observan muchos silencios.

7.3. EL RECURSO DE REVOCACION Y JUICIO FISCAL.

El artículo 117 del Código Fiscal de la Federación establece que el recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas que:

1.- Determinen contribuciones o accesorios.

11.- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a ley.

111.- Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras.

No procederá el recurso de revocación contra las resoluciones que decidan el procedimiento de investigación y audiencia".

El recurso de revocación tiene la excepción de indicar que: Art.125."El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación..." Cuando la Ley Fiscal aplicable no señale un medio de defensa previo, y que se deba agotar ante la autoridad administrativa del acto que se impugna, se puede acudir directamente ante el Tribunal, no antes ya que se sobresee el recurso por no haberse agotado el medio de defensa que tiene el particular. Por tal razón, en materia de seguridad social la Ley del Seguro Social, prevé el recurso de inconformidad concluido éste, se puede acudir a la instancia siguiente. En el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su Reglamento Interior, establece lineamientos y formalidades en la presentación del Recurso de Revocación. en su artículo 144 cita las autoridades competentes ante quienes se debe acudir para interponer el recurso de revocación:

El recurso de revocación lo analizaremos desde el punto de vista previsto en el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social en el capítulo 111.- Artículo 26 que cita: "Contra las resoluciones del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, procederá el recurso de revocación ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. El recurso se interpondrá dentro de los tres días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano".

EL recurso de revocación que señala el artículo 26 del citado reglamento, es optativo del inconforme, ya que puede acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación cuando considere un agravio de sus derechos. El recurso de revocación que indica la Ley del Seguro Social establece un término de 3 días para interponerlo ante las autoridades competentes del IMSS, no se sujeta al término del recurso de revocación que señala el Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria. Más bien podría ser llamado un recurso de reconsideración de la autoridad, cuando no admite el recurso o las pruebas ofrecidas.

R E S U M E N .

PRIMERO.-El recurso de revocación que señala el Código Fiscal de la Federación es aplicable en los casos en que las Leyes Fiscales de la materia del acto que se impugna no prevea un medio de defensa, o señale a éste como recurso previo.

SEGUNDO.-El recurso de revocación de acuerdo al art.125 del C.F.F. es optativo.

TERCERO.- EL reglamento del Art.274 de la LSS, art.26 prevé el recurso de revocación y se interpone en el término de 3 días siguientes a la notificación del acto impugnado, ante el Consejo Consultivo Delegacional.

7.4. JUCIO DE NULIDAD.

El Código Fiscal de la Federación contempla dos procedimientos diferentes.- Por una parte: "Los Procedimientos Administrativos ante las Autoridades, y por otra, "El Procedimiento Contencioso Administrativo". Éste último es el que estudiaremos. Pero brevemente analizaremos la naturaleza jurídica del órgano administrativo que es competente para el desarrollo de la materia contenciosa fiscal de la federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación es una creación de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936; "emitió el sistema de justicia francés y dio origen al tribunal fiscal de la federación, típico tribunal administrativo".(330) Nava Negrete refiere que: "México con la Ley de Justicia Fiscal tuvo el intento saludable de alcanzar esa fuente creadora de derecho administrativo que es la jurisprudencia pretoriana francesa, pero el resultado ha sido otro, se ha forjado un tribunal fiscal tutelador de los derechos de los administrados y sobre todo una garantía eficaz como contralor de la legalidad de la conducta de la administración en el limitado campo que posee".(331).

La exposición de motivos de la ley de justicia fiscal define la autonomía del Tribunal Fiscal de la siguiente forma: "El Tribunal Fiscal de la Federación está colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integra ese Poder,-

(330) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Ob. cit. pág. 309.

(331) Ibidem. págs. 310 y 311.

sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras; será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa".

De lo anterior destaca que: El Tribunal Fiscal de la Federación

- a) "está colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo";
- b) "no está sujeto a dependencia alguna;
- c) Falla en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades - mediante ley".

Los Fallos del Tribunal tienen el carácter de anulación de actos, no tiene facultad para modificarlos ni para hacer efectivas sus ejecutorias. De acuerdo al artículo 104 es un Tribunal Administrativo diverso del Tribunal Judicial y por lo tanto sus resoluciones no tienen naturaleza judicial, también carece de facultades para resolver sobre la constitucionalidad de leyes.

En cuanto a su procedimiento y estructura, ésta última se establece en la Ley -- Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. funciona con una Sala Superior y - Salas Regionales. Su procedimiento se rige en base al Código Fiscal de la Federación y a falta de disposición expresa se aplica supletoriamente el Código Federal de - Procedimientos Civiles.

Para interponer un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación debe agotarse el recurso administrativo que la Ley Fiscal respectiva establezca, excepto en aquéllos recursos cuya interposición sea optativa.

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación cita las siguientes causas de improcedencia:

I.-Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

II.Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

III.Que haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

IV.Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código.

V.-Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

VI.Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

VII.Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.

VIII.Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

X. Cuando no se haga valer agravio alguno.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

XII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales aplicables.

La procedencia del juicio será examinada aún de oficio".

Los Procedimientos que se siguen en el juicio fiscal se citan en el título VI "Del Procedimiento Contencioso Administrativo".

Uno de los principales requisitos para interponer el juicio de nulidad es que la resolución que se impugna produzca agravio en materia fiscal. La interposición del juicio ante el tribunal fiscal de la federación debe comprenderse dentro de la Competencia de ese Cuerpo Colegiado. El artículo 23, fracción I a X de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación menciona las siguientes resoluciones de carácter definitivo:

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

II.- Que se nieguen las devoluciones de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.

III.- Interpongan Multas por Infracción a las normas administrativas federales.

IV.- Causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V.- Nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejercito, de la fuerza aerea y de la armada nacional de sus familiares o derechohabientes.

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebradas por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX.- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

X.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal".

El Tribunal Fiscal de la Federación, también es competente para conocer de las infracciones a los funcionarios públicos en aplicación de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación prevé en el artículo 238 en que casos es ilegal una resolución administrativa.

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecten las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de la resolución impugnada.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Estas cinco fracciones determinan las causales de nulidad que puede hacer valer el particular en contra de los actos de las autoridades administrativas, resoluciones definitivas que le causen agravio en materia fiscal. En el caso de estudio, el IMSS, se impugna la resolución que dicta el H. Consejo Técnico o Consejo Consultivo Delegacional; en materia de seguridad social se debe agotar previamente el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su Reglamento.

En razón a las causales de nulidad citadas por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación. A continuación citaremos las siguientes tesis del Tribunal:

JUICIO DE NULIDAD.-CUANDO PROCEDE EN MATERIA DE SEGURO SOCIAL. De conformidad con lo establecido por el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, Artículo 90 - fracción IV del Código Fiscal de la Federación y artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, tratándose de resoluciones del Instituto Mexicano del Seguro Social el juicio de nulidad sólo procede en contra de las resoluciones del Consejo Técnico recaídas en el recurso de inconformidad que se haya promovido a su vez respecto de actos definitivos del Instituto en los que se determine una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación". Revisión No.918/80-resuelta el 23 agosto de 1981. (332).

JUICIO DE NULIDAD.-FORMA PARTE DE LA LITIS EN DICHO JUICIO LA LEGALIDAD DE UNA DILIGENCIA DE NOTIFICACION CUANDO FUE IMPUGNADA EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL IMSS.- Si en el recurso contra el cobro de cuotas obrero patronales el particular manifiesta conocer la notificación del crédito, la combate y se hace sabedor a partir de la fecha de interposición del recurso y el Instituto lo sobresee por extemporáneo, al considerar que la notificación se ajusto a derecho, el particular puede válidamente objetar en juicio de nulidad las razones en que se basa el Instituto mencionado desde el recurso aludido". Rev.No.32/83.-del 25 - 05-1983.(333).

(332)Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.Año.111, No.20.Agosto.1981.p.258.

(333)TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.II.pág.858. y 859.

-"En la cita(332), el artículo 190 en el Código Fiscal vigente se refiere a la adjudicación del fisco federal. En cuanto a la competencia del Consejo Técnico en 1981 se descentralizó la Unidad de Inconformidades del IMSS y se crearon Delegaciones con un Consejo Consultivo por Delegación.Las facultades las establece el artículo 258-B de la Ley del Seguro Social.

JUICIO DE NULIDAD.-ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL CREDITO REQUERIDO A TRAVES DE UN MANDAMIENTO DE EJECUCION.-Si el actor desconoce el origen de un crédito fiscal que le fue requerido a través de un mandamiento de ejecución, es procedente el juicio de nulidad en contra de dicho crédito, ya que es el único medio legal de defensa que puede oponer el afectado, para combatir el crédito fiscal que se le finca".Revisión No.619/84-del 3 de sept.1985. (334).

LITIS EN EL JUICIO CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCION RECAIDA A UN RECURSO.-Es indebido que al impugnarse una resolución recaída a un recurso administrativo se examine la legalidad de la que en él se impugnó, pues la litis en el juicio debe referirse a la resolución impugnada en el mismo, que es la que puso fin al recurso y, por ello, si se alega su falta de fundamentación y motivación, lo que debe de examinarse es si se dieron los elementos que permitieran al interesado conocer - la base del pronunciamiento".Rev. No.65/81. 10-09-81.(335).

Por lo que se refiere a las sentencias que pronuncia el Tribunal Fiscal de la Federación, el artículo 239 en relación con el artículo 237. Estas se fundan en - derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, y podrá dicha sentencia:

"1. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

11. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

111. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, - debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se traté de facultades discrecionales..."(Art.239.CFF).

(334) Tribunal Fiscal de la Federación 50 Años.T.II, pág.858.

(335) Ibidém.

El Tribunal Fiscal emite resoluciones de anulación y de no ser cumplidas por el poder público.(Art.239,plazo de cuatro meses)tienen que ejecutarse por la - vfa del recurso de Queja relativo a las sentencias del Tribunal Fiscal de la - Federación se han dado diversas tesis de las cuales citaremos algunas:

NULIDAD DECRETADA POR LA SALA REGIONAL.-ES ERRONEA CUANDO LA DECLARA SI LA - RESOLUCION SE HABIA DEJADO SIN EFECTO.-Cuando una autoridad administrativa deja sin efecto una resolución directa por ella, es indebido declarar su nulidad. En estos casos no existe el acuerdo objetado por la actora en su demanda".Rev.No.- 1308/84 del 27-02-1985.(336).

NULIDAD.-EFECTOS DE LA MISMA CUANDO LA RESOLUCION IMPUGNADA QUE RESUELVE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL CARECE DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-Si la Sala del conocimiento declara la nulidad de una - resolución que resuelve el recurso de inconformidad establecido en la Ley del - Seguro Social por carecer de fundamentación y motivación porque se basó en un - acuerdo que resolvió otro recurso y que ya habfa sido nulificado,la declaratoria de nulidad no debe ser lisa y llana ni debe ser en los términos de la del acuerdo en que se basó,sino que debe ser para el efecto de que la autoridad emita -- otra resolución debidamente fundada y motivada,en la que resuelva el recurso - conforme a derecho proceda,sin basarse en un acuerdo inexistente legalmente por haber sido nulificado".Rev. No.173/83. 6-sept.1983. (337).

TESIS DE JURISPRUDENCIA No.210.-17-abril-1985.-CASOS EN QUE LA SENTENCIA DEFINITIVA PUEDE DICTARSE EN ESA FORMA.-El artículo 239 del Código Fiscal de la Fede-

(336)TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.II.pág.870.

(337)Ibidém. pág.871.

ración en vigor establece en su fracción 111, primera parte, que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, sin limitar los casos en que la sentencia puede dictarse en esta forma, y el último párrafo del mismo precepto tampoco es limitado, sino simplemente señala que en los supuestos previstos en las fracciones 11, 111, y V del artículo 238 deberá declarar la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución, lo cual no excluye que este mismo tipo de nulidad pueda decretarse en otros casos, si así procede". Revisión No. 977/85; Rev. 778/84; Rev. 1192/84 de fechas 8-marzo de 1985 y 30 de noviembre de 1984, respectivamente. (338).

NULIDAD PARA EFECTOS.-CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA EMITIDA EN TAL SENTIDO.- La declaración de nulidad de una sentencia fundada en el inciso b) del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación y motivada en que se incurrió en una violación al procedimiento, debe ser para el efecto de que se subsane la irregularidad y se dicte una nueva resolución, como en derecho proceda, pues al no haber examinado las cuestiones de fondo controvertidas, no puede la Sala hacer ningún pronunciamiento sobre ellas, sino que, congruentemente con la causal de nulidad que consideró fundada, las cosas debe volver al estado en que se encontraban al cometerse la violación procesal". Revisión No. 1155/79- 21 de abril de 1981. (339).

SENTENCIA.-CAUSAL DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.-La responsable está obligada a resolver en primer lugar en relación a las causales de previo y especial pronunciamiento, como lo son las que establece el artículo 217 del Código

(338) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. T. II. pág. 872.

(339) Idém. Actualmente Art. 238-fracc. 11 y 111 del C.F.F. vigente.

Fiscal vigente".Revisión No.1131/84 del 28 de mayo de 1985.(340).

El artículo 217 de la Ley de Amparo cita que son de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. El de interrupción por causa de muerte o disolución.
- V. La recusación por causa de impedimento..."

SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL.-DEBE SEÑALAR LOS TERMINOS CONFORME A LOS CUALES LA AUTORIDAD DEBE EMITIR LA NUEVA RESOLUCION.-Cuando se declara la nulidad de la resolución que recayó a un recurso debe indicarse a la autoridad en qué términos debe dictar la que sustituye a la anulada,pues de no proceder en tal forma el recurso quedaría sin resolución". Revisión No.606/84. 12-02-85.(341).

SENTENCIA.-LA PROCEDENCIA DE UN VICIO FORMAL EXCLUYE EL ANALISIS DEL FONDO.-- Si se declara la nulidad de una resolución porque se incurrió en un vicio formal e incluso se señala expresamente como efecto de la sentencia que se subsane la irregularidad,no puede interpretarse que se haya examinado el fondo del asunto,-pues tendrá que ser la autoridad demandada la que lo haga al acatar ese pronunciamiento".Revisión No.1428/80. 25-sept-1981. (342).

Ahora bien,cuando se emite una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación por las Salas Regionales o la Sala Superior,proceden los siguientes recursos:

(340)TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.II.pág.882.

(341)Idém.

(342)Ibidém.pág.892.

- a) Recurso de Queja.
- b) Recurso de Reclamación.
- c) Recurso de Revisión.
- d) Amparo.

Las Salas Regionales se dividen en Metropolitanas y Foráneas, y la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación resuelve en juicios con características especiales que son: 1.-El valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año. 11. Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. (Art. 239-bis.CFF).

Primeramente estudiaremos brevemente el Recurso de Queja:

Este recurso se tramita por incumplimiento de sentencia firme, y es el particular quien podrá acudir por una sola vez ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia. El artículo 239-Bis del C.F.F. cita las siguientes reglas, que resumimos:

- a) Por la indebida repetición de un acto o resolución anulado.
- b) Por exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia.
- c) No procede respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.
- d) Se interpone por escrito ante el magistrado instructor respectivo.
- e) El término para su interposición es de 15 días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que lo provoca.

f) EL Magistrado Instructor pedirá informe a la autoridad que incumple, quien lo deberá rendir en un plazo de cinco días.

g) Rendido el informe, se resuelve dentro del término de cinco días.

h) En caso de repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente dejando sin efecto el acto repetido, lo notifica y ordena abstención - en volver a repetir el acto. Además la Sala establece la imposición de una multa hasta de 90 veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

i) Cuando la Sala resuelve que hubo exceso en el cumplimiento de la sentencia, se deja sin efecto el acto o resolución y se da un término de 20 días al funcionario responsable para que de cumplimiento al fallo.

j) Durante el trámite de la queja se suspende el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita a la oficina ejecutora en los términos del artículo 144.

k) Quién promueve una queja frívola e improcedente se le impone una multa de hasta 90 veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica - correspondiente al D.F.

De lo anterior, se puede establecer la importancia de este recurso, y el particular debe precisar los fundamentos de derecho y agravios de la queja.

EL recurso de queja esta formulado en el Código Fiscal de la Federación como - el medio de defensa del particular para impugnar las sentencias que emitan las - Salas Regionales y que violen la jurisprudencia del Tribunal Fiscal. Por lo anterior, es improcedente interponer este recurso si no invocan violaciones a la jurisprudencia.

A continuación citaremos tesis del Tribunal relacionadas con el recurso de -
queja:

RECURSO.-ES IMPROCEDENTE SI NO SE INVOCA VIOLACION A LA JURISPRUDENCIA DE -
ESTE TRIBUNAL.- En los términos del artículo 245 del Código Fiscal de la Fede-
ración, el recurso de queja sólo es procedente en contra de las sentencias de
las Salas Regionales que sean violatorias de la jurisprudencia de la Sala Supe-
rior de este Tribunal; en consecuencia, si al interponerse el recurso la parte -
recurrente sólo alega violaciones a determinados preceptos normativos, sin se-
ñalar que se violó determinada tesis jurisprudencial de este Órgano Colegiado,
resulta improcedente dicho recurso, razón por la cual debe subsistir en sus -
términos la sentencia recurrida". Queja No.55/84, sesión del 10 de octubre de
1984.(343).

La jurisprudencia es obligatoria para todas las autoridades que señala la -
Ley que la instituye para efecto de lograr uniformidad y firmeza en la inter-
pretación jurídica.

RECURSO DE QUEJA.-PUEDE DESECHARSE SI LA TESIS QUE SE SEÑALA COMO VIOLADA -
NO ES JURISPRUDENCIA.-Tomando en consideración que de conformidad con lo esta-
blecido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación uno de los re-
quisitos de procedibilidad del recurso de queja es que se señale como violada
una jurisprudencia del Tribunal, es preciso examinar de modo previo si la tesis
que se señala como violación reúne los requisitos conforme a los cuales puede
considerarse como jurisprudencia y de resolverse negativamente, debe desecharse
el recurso por improcedente".Revisión N1.44/82.Resulta 19 abril 1983.(344).

(343)TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.II.pág.1009.

(344)Ibidem.pág.1012.

QUEJA.-AGRAVIO INFUNDADO.-Si del análisis de los razonamientos expuestos en el agravio y del examen de las constancias de autos se desprende que la hipótesis planteada no se encuentra contemplada en la jurisprudencia invocada como violada, resulta claro que la queja es infundada".Revisión No.419/83 y Queja - No.26/83.Resulta en sesión de 18 de mayo de 1984. (345).

b) Recurso de Reclamación.

El artículo 242 del C.F.F. establece que procede en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que:

- 1.-Desecha la demanda;
- 2.-Desecha la contestación;
- 3.-Desecha alguna prueba;
- 4.-Decreten el sobreseimiento del juicio; y
- 5.-Aquellas que rechacen la intervención del tercero.

Se interpone en un término de 5 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto impugnado (1 a 5 de los citados),y se presenta ante la Sala Regional.

De conformidad con el Código Fiscal de la Federación,este recurso no presenta modalidades especiales,sólo el término,contra que actos procede y ante que autoridad se interpone.Por tal razón,es comun interponer en su conjunto Incidente de nulidad de notificaciones y recurso de reclamación siendo válida su impugnación de ambos en el mismo escrito.

(345) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.Año V, No.53,mayo de 1984.pág. 1004.

RECURSO DE RECLAMACION.-Para su admisión no requiere la expresión de agravios". C.S. entre No.8707/37 y 7149/37.-Resuelta el 30 de julio 1937-48,p,37.(346).

c) Recurso de Revisión.

Este recurso es impugnado por la autoridad fiscal. La naturaleza jurídica del recurso de revisión que se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva.En la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte se establece claramente la naturaleza del recurso de revisión:

REVISION FISCAL. SU NATURALEZA JURIDICA.-La intervención de la Suprema Corte en los términos del Decreto de 31 de diciembre de 1946 que la creó, quedó limitada a revisar las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que resulta inconsecuente pretender que si las Salas del Tribunal no tienen competencia para resolver controversias constitucionales, la Suprema Corte aborde la resolución de éstas a través de la revisión fiscal, cuando lo procedente es que la Suprema Corte resuelva violaciones constitucionales a través del juicio de amparo. Consecuentemente, no es agravio operante ante la Suprema Corte la violación de garantías constitucionales cometidas por el Tribunal Fiscal, pues entonces la revisión fiscal se convertiría en una revisión del juicio de amparo, lo que es enteramente impropio de la naturaleza de la revisión fiscal".(347).

EL Código Fiscal señala que la revisión se interpondrá:

- a) Ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva.

(346) JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 1937-1985. Edit. S.H.C.P. México, 1986. pág. 11.

(347) MARTINEZ LOPEZ LUIS.-DERECHO FISCAL MEXICANO.-Edit. Ediciones Contables y Administrativas. S.A. 4ta, edic. México. 1973. pág. 345. (Sem. Jud. de la Fed. Tomo XIX, pág. 39).

b) El término para interponerlo es de 15 días siguientes al día en que surta efectos la notificación.

c) Procede por:

1.-Violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo ,o

11. Por violaciones procesales cometidas en las propias resoluciones o sentencias;

111. Cuando la cuantía del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo diario en el D.F., vigente al momento de la emisión de la resolución impugnada.

IV. Cuando la cuantía sea inferior, el recurso procederá de acuerdo a la importancia y trascendencia del asunto debiendo la autoridad razonar esa circunstancia.

V. En materia de aportaciones de seguridad social, se presume que tienen importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo del trabajo.

VI. Cuando afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto. Este párrafo (IV.art.248.C.F.F) sólo es aplicable a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. por ejemplo el Seguro Social no puede argumentarlo como base para interponer el recurso de revisión.

V. También procede contra las resoluciones o sentencias de la Sala Superior del Tribunal, en los casos a que se refiere el artículo 239.BIS.

El Recurso de revisión sólo se promueve por las autoridades fiscales en contra de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación; y en razón al origen de éste recurso, se aplican las normas establecidas para la revisión en amparo administrativo, sin ser propiamente un amparo, sólo tiene el carácter procesal. Su naturaleza ya se especificó por la Suprema Corte de Justicia.

A continuación se citan las siguientes ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

REVISION FISCAL CONCEPTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN LA MISMA.--La revisión fiscal debe proponerse y substanciarse en los términos, forma y procedimiento que para la revisión de las sentencias de amparo establecen los artículos 103 y 107 de la Constitución, pero de esto no puede desprenderse que el cumplimiento de las sentencias dictadas en revisión fiscal, se haga como en las ejecutorias de amparo, por tratarse de entidades absolutamente distintas y ya que sólo por economía procesal fue por lo que el legislador remitió a las disposiciones de la Ley de Amparo, la tramitación de la revisión fiscal".(348)

"Puesto que la Corte es un Tribunal de alzada, con plena jurisdicción, puede confirmar, modificar o revocar la sentencia recurrida, invocando fundamentos distintos de los presentados por las partes y apoyarse en pruebas que no fueron estimadas en la sentencia".(349).

El Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido las siguientes tesis en materia del recurso de revisión:

(348) Sem. Jud. de la Fed. Tomo CXVI, pág. 400.

(349) Sem. Jud. de la Fed. Tomo XCIII, pág. 1802.

REVISION.-LE SON APLICABLES LAS REGLAS ESTABLECIDAS PARA LA RESOLUCION DE LA REVISION EN AMPARO.-En virtud de que ni el Código Fiscal, ni el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, contiene reglas específicas sobre los requisitos formales que deben reunir las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, y para cumplir con la obligación establecida en el artículo 17 Constitucional, con base en una interpretación analógica autorizada por el artículo 14 Constitucional, se deben considerar aplicables al recurso de revisión en amparo, toda vez que los sistemas y las situaciones son las mismas". Revisión No. 865/82. (350).

RECURSO DE REVISION.-SU PROCEDENCIA.-El artículo 249 del Código Fiscal de la Federación establece que el recurso de revisión debe ser firmado por el Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o por los Directores o Jefes de los Organismos Descentralizados, según corresponda y en caso de ausencia por quienes legalmente deban sustituirlo. De lo anterior se infiere que cuando un asunto, por razón de reformas legislativas pasa de una dependencia a otra, como es el caso de cobros del Seguro Social que anteriormente se efectuaba por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda y Crédito Público y actualmente se efectúan por Oficinas de Cobros del Seguro Social, debe entenderse que el Titular de la Dependencia a la que el asunto corresponde es el que en el momento de interposición del recurso tiene interés fiscal en hacerlo valer, por quedar dentro de su competencia el asunto de que se trate, aun cuando con anterioridad no le hubiera correspondido". Rev. No. 1393/83. del 30-nov.1984. (351).

(350) Rev. Trib. Fisc. de la Fed. Año. V, No. 32. agosto 1982. pág. 41.

(351) Rev. Trib. Fisc. de la Fed. Año. VI, No. 60. dic. 1984. pág. 459.

RECURSO DE REVISION.-SE SOBRESEE SI LA AUTORIDAD SE CONFORMO CON LA SENTENCIA RECURRIDA.-Si de las constancias que obran en el juicio se desprende que el Instituto Mexicano del Seguro Social se conformó con la resolución recurrida, al haber emitido un acuerdo en cumplimiento de la sentencia impugnada, en el que deja sin efecto el diverso acuerdo combatido en el juicio de nulidad, el recurso de revisión debe sobreseerse".Rev.No. 1450/83. 13-septiembre 1984.(352)

REVISION.-EL SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL ESTA LEGITIMADO PARA INTERPONERLO SOLO ANTE LA AUSENCIA DEL DIRECTOR GENERAL.-El artículo 249 del Código Fiscal Federal establece que el escrito por el que se interpone el recurso de revisión debe estar firmado por el Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o por los Directores o Jefes de los Organismos Descentralizados, según corresponda y en caso de ausencia, por quienes legalmente deban sustituirlo. Asimismo, el artículo 9o. del Reglamento por el que se determinaron atribuciones de diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de 15 de abril de 1983, dispone que durante las ausencias del Director General, el despacho y resolución de los asuntos que le competen estarán a cargo del Secretario General y en consecuencia, si no manifiesta que lo suscribe por tal motivo, no acredita su legitimación para hacerlo valer y debe desecharse".Revisión No.1055/83. del 6 de marzo de 1984.(353)

ACLARACION DE SENTENCIA.-PROCEDE A TRAVES DEL RECURSO DE REVISION.-De acuerdo con la aplicación supletoria del artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, procede la aclaración de sentencia cuando exista contradicción, ambi-

(352) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. T.II. pág. 990.

(353) Ibidem. págs. 998 y 999.

güedad u obscuridad en la misma; sin embargo, no se trata de un recurso que debfa agotarse, previamente al medio procesal de defensa idóneo, por lo que si estas irregularidades se hacen valer como agravio en el recurso de revisión, éste resulta procedente, debiendo entrarse al examen de esas cuestiones". Rev. No. 1410/82, sesión-19-octubre de 1982. (354).

REVISION, RECURSO DE, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 248 DEL CODIGO FISCAL FEDERAL. ES IMPROCEDENTE SI NO CUMPLE CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL REFERIDO PRECEPTO (SEGURO SOCIAL).-De conformidad con el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación se desprende que las causales de procedencia del recurso de revisión en materia de seguridad social son las siguientes: a).-Que la cuantía del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento en que emita la sentencia recurrida; b).-Que cuando la cuantía sea menor a la antes mencionada, o bien sea indeterminada, el recurrente razone la importancia y trascendencia del negocio, para justificar la procedencia del recurso; y c).-Que en materia de seguridad social, se presumirá la importancia y trascendencia del negocio, cuando verse sobre la determinación de sujetos obligados a dicho régimen, de conceptos que integren la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo de trabajo. En consecuencia, si la cuantía del negocio es menor a la exigida por el precepto en comento y si el recurrente no razona la importancia y trascendencia del asunto, ni éste se encuentra comprendido dentro de los supuestos mencionados por el propio precepto es evidente que no se surte la procedencia del recurso". (355).

(354) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. T. II. pág. 1038.

(355) Revisión Fiscal No. 94/88 o 1/88.-resuelta en sesión del 26 de abril de 1988. por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

En relación a esta tesis, se han desechado los recursos de revisión que interpone el IMSS, argumentando afectación al patrimonio institucional que se integra en una gran proporción de las cuotas obrero patronales. Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social interponga el recurso de revisión debe aplicar los supuestos previstos en el citado Código Fiscal en su artículo 248 y tampoco puede hacer valer el cuarto párrafo del mismo.

En la Revisión Fiscal es competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver sobre la contradicción de criterios que se den por los Tribunales Colegiados de Circuito que sustenten tesis contradictorias al resolver recursos de revisión fiscal. (Art. 25 fracción XII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). La reforma de las fracciones XII, XIII, y XIV del artículo 25, sobre todo la XII, tiene como finalidad una uniformidad y seguridad jurídica.

Así determinado el recurso de revisión, en materia de seguridad social quien interpone el recurso es el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social y en su ausencia, haciendo mención de esta, el Secretario General.

Se recurren las Sentencias pronunciadas por las Salas Regionales en los términos del artículo 248 del C.F.F. y en el caso específico de la Sala Superior del Tribunal conforme lo establece el penúltimo párrafo, en relación con el artículo 239 BIS.

Para interponer el recurso el Instituto debe valorar la cuantía señalada en el artículo 248 o bien, razonar debidamente la importancia y trascendencia que se resumen en las siguientes supuestos:

- a) determinación de sujetos obligados, de conceptos que
- b) integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo de trabajo. (Art.248.CFF).

El Seguro Social no puede aplicar el cuarto párrafo del citado artículo ya que específicamente se refiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el artículo 248 se determina claramente el tratamiento que se debe dar a las aportaciones de seguridad social y afectación del interés fiscal de la Federación sustentado el juicio de importancia y trascendencia que es diferente para la procedibilidad del recurso que se intente.

REVISION FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 91 DE LA LEY DE AMPARO.-El amparo directo y la revisión de que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito, en razón de su jurisdicción especial, sólo constituyen medios conferidos a los particulares o a las autoridades para ocurrir ante la Justicia Federal en defensa de sus intereses, en contra de sentencias pronunciadas por los tribunales de lo contencioso administrativo. La similitud entre esos medios de defensa extraordinarios lleva a la conclusión de que las resoluciones que en ambos casos se dicten, sólo pueden ocuparse de las cuestiones analizadas por la potestad común, en términos del artículo 190 de la Ley de Amparo, resultando por ello, inaplicable a las revisiones fiscales, lo dispuesto por el artículo 91, fracción I, del propio ordenamiento; de manera que si en éstas se concluyen que son fundados los agravios, de existir conceptos de anulación no estudiados por la sala responsable, deben devolverse los autos a la sala de su origen para que se haga caso de las cuestiones omitidas, de la misma manera que ocurre en el amparo directo que no

permite la sustitución de facultades propias de la responsable. Ello es así - porque si bien el artículo 104 constitucional, en su fracción I-B, dispone que las revisiones contra resoluciones de tribunales contenciosos de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, " se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto..." ,ello no significa que tales - revisiones deban resolverse con las mismas reglas del amparo indirecto en - revisión, sino tan sólo que su trámite debe ajustarse a dichas reglas". Gaceta S.J.F. No.47.2a.S.noviembre 1991,p.28.(356).

REVISIÓN RECURSO DE, PREVISTO POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO LA CALIFICACION DE LOS ARGUMENTOS RELATIVOS A SU PROCEDENCIA. NO LA ELABORACION DE ESTOS.-El Tribunal Colegiado no está obligado a analizar, si existe diverso fundamento para la procedencia del recurso, ni a elaborar razonamientos que lo justifiquen, pues lo que le corresponde es la calificación de la procedibilidad de los recursos de revisión a la luz de los argumentos sostenidos por los recurrentes". Amparo en Revisión 176/89.-Titular de la Jefatura de Servicios Legales del Instituto Mexicano del Seguro Social. (Distribuidora Volks Wagen Salto del Agua, S.A. de C.V.). 30 de marzo de 1989. Unanimidad de votos.-Ponente: Luis Tirado Ledesma.-Secretario: Jorge Higuera - Corona.

(356) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Epoca. Año V, febrero de - 1992. No. 50. pág. 37.

R E S U M E N .

En materia de Seguridad Social, los juicios que ha resuelto el Tribunal Fiscal de la Federación; así como la jurisprudencia que se ha emitido en esta materia, representa una verdadera labor del Tribunal toda vez que, en forma imparcial ha resuelto dando la razón a muchos inconformes, en muchos casos dejando sin efecto las resoluciones emitidas por el H. Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. Lo anterior, lejos de perjudicar a la Institución, la beneficia y el resultado es la búsqueda de perfeccionar el sistema, como es el notificar mejor, fundar y motivar las liquidaciones, modificar sus Reglamentos, un caso específico, la Industria de la Construcción. Quienes litigan en materia de seguridad social, saben que el Tribunal Fiscal de la Federación ha logrado una verdadera aplicación de justicia fiscal. Es en esta materia, donde más se nota el efecto de aplicar y resolver conforme a derecho. El IMSS, ante la serie innumerable de inconformidades resueltas - que el Tribunal Fiscal deja sin efecto por errores legales y administrativos, ha tratado de evitar en sus posibilidades caer en los mismos errores; por esa razón observamos una nueva modalidad en la emisión de liquidaciones comprendidas en el sistema de excepción, programa que se aplica sólo a casos significativos en importe y consecuencias de inconformidad del mismo patrón. Emisiones que se notifican fundamentan y motivan en base a un programa supervizado en el aspecto legal para evitar que el Tribunal deje sin efecto la resolución impugnada por el inconforme.

Las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación son para el efecto de: -
a) Declarar la nulidad de la resolución impugnada; b) Declarar la nulidad de la resolución para determinados efectos; debiendo precisar con claridad la forma y -

términos en que debe cumplir la autoridad demandada y c) Reconocer la validez de la resolución impugnada. Y contra las sentencias del Tribunal proceden los recursos de: a) Queja, b) Reclamación y, c) Revisión.

El patrón interpone el juicio de nulidad en contra de las resoluciones definitivas que le causen agravio y que emiten: a) El H. Consejo Consultivo Delegacional del IMSS, y la Oficina para Cobros del IMSS correspondiente a su jurisdicción.

El Juicio de Nulidad interpuesto por los patrones que consideran agravios y afectaciones en las resoluciones que emiten el H. Consejo Consultivo Delegacional y la Oficina para Cobros del IMSS, se resuelve para efectos de que la autoridad administrativa cumpla con las disposiciones señaladas en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

Son elementos necesarios para el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación: que sea un acto definitivo, que exista interés jurídico y que se hayan agotado las instancias legales existentes conforme a la Ley Fiscal de la materia que se impugna y que sea competente para conocer el Tribunal Fiscal de la Federación.

El juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en materia de Seguridad Social, también procede y es competente el Tribunal Fiscal para resolver sobre otorgamiento de pensiones.

7.5. EL AMPARO.

El juicio de amparo es un sistema de control constitucional que procede por violaciones cometidas por parte de una autoridad, mediante leyes o actos que lesionen los derechos de los particulares.

El amparo en materia fiscal sigue el procedimiento establecido en la ley de Amparo.

AMPARO, NATURALEZA DEL.- El juicio constitucional de amparo no constituye una tercera instancia o un recurso de casación en el que se requiera evaluar los datos de convicción que ya fueron valuados por los grados de la instancia, puesto que el amparo es un juicio concentrado de anulación, esto es, un medio de control constitucional en el que se enjuicia el órgano judicial que pronunció la sentencia reclamada para resolver si en ésta se han violado garantías individuales, en cuyo caso procede restituir al quejoso el goce de las mismas.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1989, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pág.-2378.

EL artículo 1o. de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución cita lo siguiente: "El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- 1.- Por leyes o actos de la autoridad que violan las garantías individuales;
- 11.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- 111.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El amparo es el medio de defensa constitucional y se rige por el principio de

instancia de parte agraviada, de acuerdo al artículo 10. de la Ley de Amparo, cuando el particular se vea afectado en su interés jurídico por actos de autoridad, acude al auxilio de éste juicio de garantías.

Pérez Dayán menciona que: "Por ello, la cotidiana labor del juez de amparo se erige como el principal eje a partir del cual se garantiza y afianza la eficacia del orden constitucional en el sistema jurídico mexicano.

Así, conocer la interpretación que de la Ley reglamentaria del juicio de amparo ha elaborado el juzgador constitucional se presenta, hoy por hoy, como la forma más nítida y consistente para comprender su esencia, la aplicación y vigencia de los principios, la bondad de sus fines y la eficacia de sus alcances". (357).

El artículo 103 de la Constitución que conserva el texto original de la Constitución de 1917, señala que: "los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III. Por Leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". (texto del artículo 10. de la Ley de Amparo).

Por su parte, el artículo 107 Constitucional, se refiere a las reglas que se deben aplicar en las controversias citadas en el artículo 103. Las bases y formas de orden jurídico que cita el artículo 107, se les denomina doctrinariamente "Principios Fundamentales del Juicio de Amparo" y son los siguientes:

(357) PÉREZ DAYAN, ALBERTO. Ob.cit.pág.9.

1. Principio de instancia de parte agraviada.

El artículo 107*,fracción lo. dice: "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;" La modificación o reforma del artículo 4 de la Ley de Amparo del 15 de enero de 1988 establece: "El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley,el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame pudiendo hacerlo por sí,por su representación,por su defensor si se ..."

2. Principio de prosecución judicial del amparo.

Se relaciona a los procedimientos que se deben seguir ante el juicio de amparo.

3. Principio de la relatividad de la sentencia de amparo.

("Formula Otero"-artículo 107,fracción II,de la Constitución y 76 de la Ley de Amparo). En el acta de reformas de 1874,artículo 25 se establecía: "La sentencia será siempre tal,que sólo se ocupe de individuos particulares,limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja,- sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

El principio Oterista pasó a la Constitución Federal de 1857,y posteriormente a la de 1917 de manera incólume,pues ambos congresos constituyentes consideraron este mecanismo como fundamental,para la diferenciación del juicio de Amparo de otros sistemas de control de la constitucionalidad,y sobre todo,para -- lograr de manera eficiente la tutela de las garantías del gobernado,en una nación que se había distinguido por su inestabilidad política,..."(358).

(358)GUTIERREZ BAYLON,JUAN DE DIOS.-"La Fórmula Otero y el Juicio de Amparo.-Revista Lex.-Año.2.No.9. 15-sept. 1987.pág.43.

*Véase Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos .(Comentada) U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México,1985.

3. Principio de definitividad del juicio de amparo.

Este principio se consagra en el artículo 107 fracción III, incisos a) y b), IV, y V, inciso b) de la Constitución y artículo 73, fracciones XIII, XIV y XV de la Ley de Amparo.

Establece que para que proceda el juicio de garantías, se debe agotar primeramente todos los recursos ordinarios que señalen las leyes de la materia del acto que se reclame, excepto las excepciones que cita el artículo 107 de la Constitución.

4. Principio de estricto derecho.

Establece el artículo 107, la aplicación de este principio que se impone obligatoriamente a los tribunales que conozcan del juicio, para avocarse únicamente al estudio de los conceptos de violación planteados por el quejoso sin poder suplir de oficio ni los actos reclamados ni los conceptos de violación. El citado artículo prevé diversas excepciones como el que cita en la fracción II: "Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y de la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando..." .Excepciones que se encuentran en casos de materia penal, laboral, agraria. EL principio de estricto derecho se encuentra en los artículos 107, fracción II, de la Constitución y 76 de la Ley de Amparo).

5. Principio de procedencia del Amparo.

Son autoridades competentes para conocer el juicio de amparo:

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) Tribunales Colegiados de Circuito.
- c) Juzgados de Distrito.

En Materia Administrativa, se dió la reforma del artículo 158 de la Ley de Amparo, en el texto anterior establecía: "El juicio de amparo directo se promoverá en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según el caso,..." El texto reformado vigente a partir del 15 de enero de 1988, dice: "El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos en las fracciones V y VI del artículo 107 Constitucional, y procede..."

Los elementos procesales que intervienen en el juicio de amparo son: (Arts. 103 y 107 de la Constitución.)

Primero. Un acto reclamado y una violación constitucional que se hacen valer ante el juez o tribunal competente.

Segundo. Las partes, que son: una parte agraviada o quejosa, una autoridad responsable, el Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que se asigne para defender el interés público y, dado el caso que exista, un tercero perjudicado.

Tercero. Determinadas figuras procesales, derivadas de su carácter de juicio - sujeto a las formas y procedimientos del orden jurídico, concretamente lo que se refiere a términos, notificaciones, incidentes, reglas de competencia, acumulación e impedimentos.

Cuarto. La improcedencia y el sobreseimiento.

Quinto. La sentencia y su ejecución.

Sexto. Los recursos". (359).

El amparo se divide en Amparo Directo y Amparo Indirecto.

De conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley de Amparo; sólo existen los siguientes recursos:

- 1) Revisión.
- 2) Queja
- 3) Reclamación.

El artículo 21 de la Ley de Amparo establece el término para interponer la demanda de amparo que será de quince días contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado al quejoso la resolución o acuerdo que reclame, excepción (artículo 22.L.A.).

1) Revisión.

El término para interponer el recurso de revisión es de diez días contados desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida. (Art. 86.Ley de Amparo).

La revisión debe interponerse a petición de parte, y directamente ante el juez, o autoridad responsable, en la revisión se deben expresar los agravios que le causa al recurrente la sentencia impugnada. Las pruebas serán exclusivamente las presentadas en el juicio materia de la sentencia recurrida. A continuación se cita la siguiente tesis:

"REVISION EN AMPARO. Comprende sólo los puntos de la sentencia que han sido -- recurridos, quedando el fallo del juez de Distrito firme en la parte en que no fue impugnado.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 1662, pag. 2695. (360).

(360) PEREZ DAYAN, ALBERTO. Ob. cit. pág. 303.

"Audiencia incidental.-Recurso de Revisión.-No es procedente para remediar las - Violaciones Cometidas en ella. En términos del artículo 83,fracción IV de la Ley de Amparo,- los acuerdos pronunciados en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito deberán ser recurridos al momento de impugnarse la sentencia que resuelve el juicio en lo principal a través del recurso de revisión.Sin embargo, tratándose del incidente de suspensión el recurso de revisión conforme a la fracción II del citado numeral, sólo procede contra las resoluciones dictadas por los jueces de Distrito o por el Superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales concedan o nieguen la suspensión definitiva, modifiquen o revoquen el auto en que conceden o nieguen la suspensión definitiva o nieguen la revocación o modificación de la suspensión definitiva. Por lo tanto, el recurso de revisión será improcedente contra los acuerdos dictados en el desarrollo de la audiencia incidental debido a que tratándose de violaciones procesales y no admitiendo expresamente el recurso de revisión su impugnación deberá hacerse mediante el recurso de queja establecido en el artículo 95, fracción IV de la Ley de Amparo. -Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, números 16-18, Tribunales Colegiados de Circuito, -- tesis jurisprudencia 9, pág. 89, (361)

2) Queja.

En el artículo 97 de la Ley de Amparo, se dan términos de 5 días, dentro de un año, y en cualquier momento en los casos de excepción que cita el artículo de referencia. Es importante citar que el artículo 107 fracción II, de la Constitución prevé en los casos del párrafo quinto. "En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población.....no procederá, en ningún caso, la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal;..."

La queja se interpone ante el Juez de Distrito, el Tribunal que haya conocido -

del juicio o el Tribunal Colegiado. en los casos de las fracciones II, III y IV del artículo 98.L.A. ante el Tribunal Colegiado por lo relativo a las fracciones I, VI y X. Por las fracciones V, VII, VIII, y IX, directamente conoce y resuelve - la Suprema Corte o el Tribunal Colegiado. Por lo que se relaciona a la fracción XI, se presenta ante el juez de Distrito y el Tribunal Colegiado resuelve.

A continuación se citan las siguientes tesis:

"QUEJA POR INEJECUCION DE SENTENCIAS. La queja por defecto o exceso de ejecución de - una sentencia de amparo, procede sólo contra las autoridades responsables, y si las que les están - subordinadas, realizan actos violatorios de la sentencia, el camino para emendar sus procedimientos es exigir que la autoridad responsable dicte las medidas conducentes; pero no la queja contra --- quienes no han sido parte en el amparo, y con mayor razón, si los actos de las autoridades ejecutorias no constituyen propiamente desacato a la ejecutoria.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pág. 1228. (362).

El artículo 99, cita que en los casos de las fracciones I, VI y X, del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva.

En los casos de las fracciones V, VII, VIII y IX, del mismo artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, acompañando una copia para cada una de las partes en el juicio.

La tramitación y resolución de la queja en los casos previstos en las fracciones I a X, se sujetará a lo dispuesto en el párrafo segundo, del artículo anterior,

(362) PÉREZ DAYAN, ALBERTO. Ob. cit. pág. 376.

con la sola salvedad del término para que el Tribunal Colegiado de Circuito dicte la resolución que corresponda, que será de diez días.

En el caso de la fracción XI, la queja deberá interponerse ante el juez de Distrito, dentro del término de veinticuatro horas contadas a partir del día siguiente a la fecha en que para la parte recurrente surta efectos la notificación que conceda o niegue la suspensión provisional, acompañando las copias que se señalan en el artículo anterior. Los jueces de Distrito o el superior del tribunal remitirán de inmediato los escritos en los que se formule la queja al tribunal que deba conocer de ella, con las constancias pertinentes. Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda resolverá de plano lo que proceda".

"Queja, Cómputo del término para interponer la, contra el auto que decide sobre la suspensión provisional. - Ante la discrepancia que existe entre los artículos 97, fracción IV, y 99 último párrafo de la Ley de Amparo, sobre los distintos modos de computar el término para la interposición del recurso de queja en contra de las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión provisional de los actos reclamados en el juicio de amparo, se debe atender a lo previsto por el último de esos numerales, por ser benéfico para los afectados, debido a que en él se les otorga un plazo más amplio para interponer dicho recurso.

Informe de Labores de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 101. (363).

3) Reclamación.

El Recurso de Reclamación se interpondrá en el término de 3 días contados desde el día siguiente en que surta sus efectos el acto reclamado. (Art. 103.L.A.)

Este recurso procede contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente

(363) PEREZ DAYAN, ALBERTO: Ob.cit.pág.380.

de la Suprema Corte de Justicia, por los presidentes de las Salas de Corte o por los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito. La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal establece la competencia para conocer del recurso de reclamación.

"MULTAS EN EL RECURSO DE RECLAMACION. PROCEDE IMPONERLAS CUANDO SE INTERPONE SIN MOTIVO Y CON MALA FE. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3o. bis y 103 de la Ley de Amparo, procede imponer una multa al recurrente o a su apoderado, a su abogado, o a ambos, cuando de las circunstancias del caso se advierten elementos suficientes para considerar que el recurso fue interpuesto sin motivo y que se actuó de mala fe; lo cual sucede, entre otros supuestos, cuando los agravios son notoriamente inoperantes porque no combaten las consideraciones del acuerdo reclamado, y a la vez resulte notorio que la interposición del recurso busca retardar innecesariamente la resolución definitiva". Informe de Labores de 1989, Primera Parte, Tribunal Pleno, -- pág. 624. (364).

La Sentencia que concede el amparo tiene por objetivo:

- a) Restituir al agraviado de sus derechos violados.
- b) Que las cosas guarden o vuelvan al estado que tenían antes de la violación.
- c) Amparar y proteger al agraviado contra actos de las autoridades responsables, bajo penalidad de multas, destitución de los funcionarios infractores y pena corporal, en caso de incumplimiento y desobediencia.

A continuación expondremos el Amparo Directo e Indirecto, avocándonos a la materia fiscal, en especial refiriéndonos a los casos que cita el artículo 107, -- fracciones III, incisos a), b), y c). Fracción V, inciso b), fracciones VII, VIII, incisos a), b), c), e), de la Constitución Política Mexicana.

(364) PEREZ DAYAN, ALBERTO. Ob. cit. pág. 383.

En materia Administrativa, es competente de conocer el amparo directo:

EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.

Procede contra:

1. Sentencias definitivas o laudos resolutorios que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados.

2. Sentencias definitivas o laudos resolutorios que pongan fin al juicio cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por misión o negación expresa.

3. Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrá hacerse valer en amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio". (véase art. 158.L.A.)

Las violaciones del procedimiento en los juicios seguidos ante los Tribunales Administrativos, sólo procede contra sentencia definitiva. (Arts. 159, 160 y -- 161 de la Ley de Amparo).

La demanda de amparo deberá formularse por escrito en la que se expresará:

1.-El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre. (Art. 166 y el Art. 27.L.A.) que prevé "...En la materia civil, mercantil o administrativa, la persona autorizada conforme a la primera parte de este párrafo, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado,

...pero las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal,..."

2.-El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

3.-La autoridad o autoridades responsables;

4.-El acto reclamado; y si se reclamaren violaciones a leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en que se sometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado;

5.-La fecha en que se haya notificado la sentencia o laudo al quejoso o en que haya tenido conocimiento de la resolución recurrida;

6.-Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o - conceptos de la misma violación:

7.-La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de varias leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados.

8.-Los datos necesarios para precisar la cuantía del negocio cuando ésta determine la competencia para conocer del juicio".

La suspensión del acto reclamado, se decretará a instancia del agraviado. (Arts.- 124, 125 a 128 y 173 de la Ley de Amparo).

Las resoluciones que pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, en el amparo directo, excepto en los casos que cita la fracción IX del artículo 107 Constitucional.

Amparo Indirecto.

Tiene competencia para conocer de éstos amparos los jueces de Distrito; procede de acuerdo al artículo 114 fracciones I a VI de la Ley de Amparo:

"1. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional, reglamento de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso: (un acto muy común en materia fiscal).

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

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

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

Si se trata de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el juicio contra

la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se apruebe o desapruere;

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación. (En éste caso, en materia fiscal, podría ser el remate de bienes).

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercera;

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 10. de esta ley, Art. 10. de la Ley de Amparo cita en las fracciones;

11.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

111. Por leyes o actos de las Autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

el artículo 116 de la Ley de Amparo cita los siguientes requisitos de la demanda.

1.- Formularse por escrito.

2.- nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre. (véase art. 40. representante o defensor).

3.- nombre y domicilio del tercero perjudicado.(fracción II).

4.- La autoridad o autoridades responsables:el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomienda su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes:(fracción III). Artículo 11 de la Ley de Amparo cita: "Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado". Es importante citar la autoridad ordenadora y ejecutora ;que se refiere el artículo 11;

5.- La Ley o acto que de cada autoridad se reclamen; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación; (fracción IV). Este punto es muy importante en la demanda de amparo, el demandante debe indicar qué ley y qué acto se reclama de las autoridades señaladas como responsables; así mismo se le exige la protesta de decir verdad en cuanto a los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado, en caso de falsedad se impondrá una multa o sanción de acuerdo a lo señalado en el artículo 211 fracción I de la Ley de Amparo.

6.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales - que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 10. de esta Ley; (fracción V). En la demanda se deben de relacionar los actos de las autoridades responsables con las garantías violadas, fundamentando y razonando cada uno de éstos, tendiente a demostrar la ilegalidad de los actos reclamados, además de invocar los preceptos constitucionales violados y los razonamientos jurídicos encausados a demostrar la violación de los actos de la autoridad ordenadora de los agra-

vios que perjudiquen al demandante. El artículo 116 no señala una forma específica para relacionar actos y hechos con preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que se estime se violaron. Por tal razón, es importante llenar los requisitos establecidos en el citado artículo a efecto de que no se sobresea el juicio de amparo indirecto que se promueve. Cabe indicar, que es de vital importancia señalar que el acto de la autoridad administrativa responsable que ordena o ejecuta, le cause agravio y demostrarlo.

Por lo que se refiere a la suspensión del acto reclamado esta se contempla para el amparo indirecto en los artículos 122, a 144 de la Ley de Amparo. El artículo 135 de la citada ley señala que: "Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa o Municipio que corresponde.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables".

En los juicios de amparo (Directo o Indirecto), el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, sólo se toman en cuenta las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucio-

nalidad, no se permite ampliar ni suplir deficiencias salvo en los casos que cita el artículo 107 de la Constitución.

La substanciación del juicio de amparo se establece en los artículos 145 a - 157 de la Ley de Amparo.

La competencia y acumulación se señalan en los artículos 36 a 65 de la Ley - de Amparo, y es improcedente. (Artículo 73, fracción I a XVIII).

Como ya citamos en la página 403, la Ley de Amparo sólo admite los recursos - de revisión, queja y reclamación.

El recurso de revisión de acuerdo con el artículo 83.L.A. procede :

"1. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del - Tribunal responsable, en su caso, que desechen o tengan por no interpuesta una - demanda de amparo;

11. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tri- bunal responsable, en su caso, en las cuales:

a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva;

b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión de- finitiva; y,

c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;

111. Contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;

V.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los - Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el

Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

La materia de recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras".

Intencionalmente se omitió exponer el texto de la fracción IV, esta fracción del artículo 83 se reformó en la Ley de Amparo, y señala: "IV.-Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, o por el superior del tribunal responsable, en los casos en que se refiere el artículo 37 de esta Ley. Al recurrirse tales sentencias deberán, en su caso, impugnarse los acuerdos pronunciados en la citada audiencia".

Antes de la reforma citada, se impugnaban los acuerdos pronunciados en el curso de la audiencia a través de un recurso de queja, ya que se daba el supuesto de recurrir violaciones procesales. Así mismo, se ha dado la problemática debido a esta reforma; y en el caso de abstención, también procede el recurso de revisión en el caso de que no se haya dictado proveído alguno.

EL recurso de revisión "en su inicio no fue considerada como un recurso, sino una facultad del más alto Tribunal Federal para rever las resoluciones de los jueces de Distrito, para someterlas a un examen y, establecer en definitiva la verdad legal". (365)

(365) NORIEGA, ALFONSO.-LECCIONES DE AMPARO.-Edit. Porrúa, S.A. 1er. edición. México, 1975, págs. 779 y 780.

La jurisprudencia ha asentado lo siguiente: "REVISIÓN.- Sólo procede en el juicio de amparo, a petición de parte, y debe declararse ejecutoriada la sentencia de primera instancia, cuando no haya expresión de agravios. En los casos de revisión únicamente pueden examinarse los agravios alegados. (Art. 86). Jurisprudencia: Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y Sala, Tesis 163, pp. 289 y 290.

El recurso de revisión se puede hacer valer por cualquiera de las partes en el juicio. Las autoridades responsables tienen la limitante que señala el artículo 97, sólo en "las sentencias que afecten directamente al acto que de cada una de ellas se haya reclamado;..."

La Constitución en su artículo 107 fracción VIII, establece: "Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión, y señala diversas situaciones en que se recurre por éste medio, incisos a) al f) de los que conoce la Suprema Corte de Justicia. Así mismo prevé que en los casos no contenidos en los incisos a) al f), y contra actos promovidos en contra de autoridades administrativas, constituidas conforme a la fracción VI, base primera del artículo 73 de la Constitución, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito, salvo que se trate sobre institucionalidad de la ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución; ya que en éste caso tiene competencia sólo la Suprema Corte de Justicia.

Por otra parte, el artículo 85 cita los casos en que tiene competencia para resolver sobre el recurso de revisión el Tribunal Colegiado de Circuito (fracciones I a III).

Una peculiaridad del recurso de revisión lo cita expresamente el artículo 88

que condiciona la forma de interposición del recurso de revisión, dice que debe ser por escrito; se expresarán los agravios que causen la resolución o sentencia impugnada; y precisar la cuantía del negocio a efecto de precisar la competencia; así mismo expresa el artículo de referencia que deberá de transcribir, textualmente, en su escrito, la parte de la sentencia que contiene una calificación de inconstitucionalidad de la ley, o la interpretación directa del precepto de la Constitución que se impugna.

La Revisión se interpone en el término de 10 días siguientes que se contarán a partir del siguiente a el en que surta efectos la resolución impugnada. Así mismo, las revisiones que en materia de amparo directo resuelvan los Tribunales Colegiados de Circuito no admite recurso alguno, excepto en los casos citados en el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución.

El recurso de Queja; "junto con la revisión, la queja es uno de los recursos que desde la ley de 1882 han subsistido en la estructura procesal del juicio de amparo".... "la queja fue considerada en su nacimiento y a lo largo de muchos años, insistió en ello, como una forma de revisar los actos del juez de Distrito y de la autoridad responsable, en la ejecución de una sentencia de amparo"....- "la queja más que un recurso en el sentido técnico del término, es un medio de impugnación de la conducta de ciertas autoridades ejecutoras de las resoluciones de los Tribunales Federales". (366).

El recurso de queja procede conforme a lo establecido en el artículo 95 fracciones I a XI de la Ley de Amparo. Los términos para la interposición de la queja (366) NORIEGA, ALFONSO. Ob. cit. pág. 837.

los señala el artículo 97 fracciones I a IV coordinado con el artículo 95, prevé tiempos de cinco días; en cualquier tiempo; y de un año.

La deficiencia de la queja se suple en los casos citados por el artículo 107 fracción II, (materia penal, obrera, agraria, y cuando se trate de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; y en el caso que se afecte derechos de menores e incapaces. Art. 107 de la Constitución).

El artículo 101, L.A. menciona que la sola interposición del recurso de queja suspende el procedimiento en el juicio de amparo en el caso citado, también se prevé, la imposición de una multa para quien promueve sin motivo alguno o de mala fe. (Art. 102. Ley de Amparo).

La jurisprudencia a emitido el siguiente criterio:

-Queja, procedencia del recurso de, tratándose de amparo directo, Es procedente el recurso de queja no solamente en los cuatro casos que en su primera parte - señala el artículo 95, fracción VIII, de la Ley de Amparo, sino en todos aquellos relacionados con la suspensión o no suspensión de los actos reclamados, otorgamiento de fianzas o contrafianzas y libertad condicional, siempre que las resoluciones respectivas causen daño o perjuicios notorios a alguno de los interesados. (Art. 95. L.A.)

Jurisprudencia: Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y Salas, Tesis 153, pp. 270 y 271.

Antes de la reforma de la fracción IV del artículo 83, todos los acuerdos - pronunciados en el curso de la audiencia, se podían impugnar a través del recurso de queja, nunca por el recurso de revisión, se identificaba la naturaleza de ambos recursos, el de revisión en contra de sentencias, y la queja contra las violaciones procesales. Ahora con esta reforma, los acuerdos pronunciados -

en el transcurso de la audiencia, no pueden recurrirse por queja, debe esperarse a la sentencia, y el promovente impugnará tanto la resolución como los acuerdos emitidos que considere le causan agravio, y será por la vía del recurso de revisión.

Cabe aclarar que esta reforma no comprende las resoluciones que emiten los jueces de distrito en la audiencia incidental en la que se impugna por dos vías; los acuerdos de la audiencia incidental por el recurso de queja y las resoluciones en revisión.

Sería importante que se uniformará este procedimiento técnico y se pudiera combatir la sentencia y los acuerdos en el recurso de revisión, evitando de este modo dos medios de recurrir, y por economía procesal.

En cuanto al recurso de reclamación; el artículo 103 de la Ley de Amparo, textualmente dice: "El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o por el Presidente de cualquiera de las Salas, en materia de amparo, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se interpondrá, tramitará y resolverá en los términos previstos por la misma ley".

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los artículos 13, 28 y 9, citan los términos para interponer el recurso de reclamación que es de tres días.

Art. 13, fracción VII. "Las providencias y acuerdos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia que deba conocer del asunto, siempre que la reclamación se presente por alguna de las partes, con motivo fundado y dentro del término de tres días". (Pleno. SCJN).

Art. 28, fracción II. Providencia y acuerdo del Presidente de las Salas pueden

ser reclamados ante la Sala respectiva, dentro del término de tres días, siempre que la reclamación sea presentada por parte legítima y con motivo fundado..."- (es competencia de la Sala de la SCJN).

Art.9o.bis de la misma Ley. "...Las providencias y acuerdos del Presidente de cada Tribunal Colegiado de Circuito pueden ser reclamados ante los propios tribunales, siempre que la reclamación se presente por alguna de las partes - por escrito, con motivo fundado y dentro del término de tres días". (Competencia Tribunal Colegiado de Circuito).

AMPARO CONTRA LEYES.

En nuestro sistema jurídico existe un orden de jerarquía de las leyes :

- a) Normas Fundamentales- La Constitución Política Mexicana.
- b) Normas Secundarias, Las Leyes aprobadas por el Congreso.p.e. La Ley - del Seguro Social.
- c) Normas Reglamentarias-Reglamentos, decretos, ordenes y acuerdos emitidos por el poder Ejecutivo y las Secretarías y Departamentos de Estado.
- d) Normas Individualizadas, -sentencias o convenios celebrados entre particulares.

En el amparo contra leyes se ataca la inconstitucionalidad de éstas cuando se contravienen disposiciones de orden constitucional, es decir, siguiendo el sentido del amparo que busca el control de la constitucionalidad. Cuando el particular se ve afectado por una Ley emitida por el órgano legislativo, ataca la inconstitucionalidad, el contenido normativo y efectos generales de la ley por contravenir a nuestra ley Suprema, la Constitución.

En el amparo distinguen los siguientes procedimientos:

- a) Amparo contra leyes;
- b) Amparo-garantías;
- c) Amparo-casación; y
- d) Amparo-soberanía. "(367).

El amparo contra leyes- "De acuerdo con nuestro sistema, el amparo contra leyes es un "amparo para la desaplicación de las leyes", pues más que un medio de impugnación de las leyes por el cual se logra su anulación, se limita a hacer una declaración particular, ordenando la desaplicación en los casos de leyes heteroaplicativas o no aplicación en caso de leyes autoaplicativas, lo cual pareciera conceder un privilegio a algunos habitantes de la República".(368)

En el amparo contra garantías, a diferencia del primero se analiza si los actos de autoridad violaron las garantías individuales del particular.

El amparo-casación.- en este amparo se analiza la actividad procesal del juez y se busca la nulidad del procedimiento.

Amparo-soberanía.-Constituye un orden de controversia entre las entidades federativas de acuerdo a facultades reservadas a los Estados o entidades federativas en nuestra Constitución.

El amparo contra leyes, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley de amparo en su fracción I, señala que:"Art.22.-Se exceptuará de lo dispuesto en el artículo anterior:

- 1.-Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable -

(367)AGUILAR ALVAREZ Y DE ALBA, HORACIO.- EL AMPARO CONTRA LEYES.-Edit.Trillas.--1er.edic. México.1989.pág.101.

(368)Ibidém.pág.102.

en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días."

El particular conoce la ley; en el caso de una Ley Federal, por medio del Diario Oficial de la Federación, en este medio oficial de publicación se señala la fecha a partir de la cual se inicia su vigencia.

Cuando una Ley es atacada por inconstitucional dentro del término legal señalado en el Art. 22-fracc. 1. L.A. se ampara al quejoso en particular con la no aplicación de la norma. Por otra parte, si el amparo se interpone no a partir de lo señalado por el mencionado art. 22, fracción I, sino cuando la autoridad ejecutora pretende llevar a cabo el primer acto de aplicación, el amparo sólo ordena la desaplicación de la norma al caso concreto. Cabe aclarar que si no se ataca el primer acto de ejecución, la ley debe estimarse consentida.

El artículo 114 fracción I de la Ley de Amparo, señala que "El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso;..."

El amparo contra leyes, o amparo indirecto, o bi- instancial se interpone ante el Juez de Distrito de acuerdo a lo previsto por el artículo 114 fracción I, de la Ley de Amparo y artículo 42 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Las resoluciones del Juez de distrito se pueden impugnar por el

recurso de revisión previsto en el artículo 84 de la Ley de Amparo que cita: "Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

I. Contra las sentencias pronunciadas en las audiencias constitucionales - por los jueces de Distrito cuando:

a) Habiéndose impugnado: en la demanda de amparo, por estimarlos inconstitucionales, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en las sentencia se establezca la interpretación, directa de un precepto de la Constitución subsista en el recurso el -- problema de constitucionalidad; b)..."

Por lo que se refiere al amparo directo o uninstancial, el artículo 158 de - la Ley de Amparo prevee el procedimiento. Este amparo contra leyes es la última oportunidad que tiene el quejoso para atacar el primer acto de aplicación de la ley inconstitucional, en caso de no hacerlo se entenderá como consentida. En este amparo directo contra la aplicación por primera vez de una ley inconstitucional; se ataca a la autoridad que pretende ejecutar dicha ley y es para - un caso en concreto, lo que lo diferencia del amparo indirecto contra leyes que ataca desde la promulgación y ejecución y el término del art.22 de la L.A. sólo es aplicable en las excepciones contenidas en el mismo. En el amparo directo - el término es de 15 días hábiles .Art.21.L.A. Es recomendable agotar el principio de definitividad, por lo que en el amparo directo contra leyes, si la ley -

prevé un recurso, debe agotarse y obteniéndose sentencia definitiva en el término de 15 días que señala el art.21.L.A. acudir al amparo directo art.158 L.A. y, en caso de ser desfavorable la sentencia emitida por el Juez de Distrito; se acude al recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia en los términos del artículo 83 fracción V de la Ley de Amparo. Ahora bien, cuando el quejoso no agote el recurso previsto en la ley inconstitucional; acude ante el juez de distrito y se tramita su demanda como amparo indirecto o biinstancial.

Las autoridades responsables en el amparo contra leyes son:

" A. Trátandose de leyes federales autoaplicativas, son autoridades responsables:

- a) El Congreso de la Unión.
- b) El Presidente de la República.
- c) el o los secretarios de Estado refrendatarios.

B. Si se trata de leyes federales heteroaplicativas, se impugnará dentro de los 15 días siguientes al primer acto de aplicación y deberán señalarse como autoridades responsables:

- a) El Congreso de la Unión.
- b) El Presidente de la República.
- c) el o los secretarios de Estado refrendatarios.
- d) autoridad que pretenda ejecutar la ley, aplicándola al caso concreto.

C) En las leyes locales autoaplicativas, lo serán:

- a) La legislatura del Estado,
- b) el gobernador.
- c) el funcionario refrendatario (si se está previsto en la Constitución de la entidad federativa correspondiente).

D) Las leyes locales heteroaplicativas.

a) la legislatura local.

b) el gobernador del Estado.

c) el funcionario refrendatario (si se está previsto).

d) La autoridad que pretenda aplicar dicha disposición. (369)

La Ley de Amparo contra leyes tiene una gran transcendencia jurídico político y social. Analizado su procedimiento y control de la constitucionalidad, es un medio de defensa de los particulares y la jerarquía de los principios que contiene nuestra Carta Magna.

El Congreso de la Unión aprueba leyes que atentan contra el orden común y en muchos casos benefician a un sector de la sociedad y desprotegen a otro, la inconstitucionalidad de las leyes, no es atacada en su totalidad por todos los particulares que se ven afectados con su promulgación y vigencia de la ley inconstitucional, ya sea por falta de conocimiento o bien por no tener problemas o posibilidad económica para interponer un amparo, sobre todo por la complejidad y que encierra en sí el juicio de amparo. El artículo 166 de la Ley de Amparo señala los requisitos que debe contener un amparo, en caso contrario se corre el peligro de que éste sea sobreseído y en consecuencia se pierda.

El 20 de julio de 1993, se publicó el decreto por virtud del cual se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social. Esta ley cuya reforma a diversos artículos sobre todo de índole financiero, responde a una necesidad económica de la Institución que se encuentra en un déficit financiero que no había presentado. Su promulgación y publicación pese a rechazos que ha tenido por el sector patronal, que es el más afectado tiene una tendencia a solucio-

(369) AGUILAR ALVAREZ Y DE ALBA, HORACIO. Ob.cit.pág.144.

nar la difícil situación presupuestal del IMSS. El riesgo de equilibrar las finanzas del IMSS, fueron las bases principales para las reformas propuestas que en sí se centran en la integración del salario base de cotización, el incremento en los porcentajes de acuerdo a los seguros a cubrir, de ahí que desde el aspecto económico se encarece la mano de obra y se genera desempleo. El artículo 32 de la Ley del Seguro Social es uno de los más comentados e impugnados por el sector patronal. "En un trabajo de análisis de las repercusiones económicas y políticas de la nueva ley, Vector precisa que la inconformidad del sector empresarial se ha traducido en advertencias en torno a la interposición de juicios de amparo, suspensiones en el pago de las cuotas al IMSS e, incluso, su separación del Pacto... Asimismo, la aportación patronal se incrementaría 6 puntos porcentuales brutos, mientras que el efecto promedio neto sería de 3.9 puntos porcentuales, toda vez que 35% del pago de la cuota al IMSS es deducible de impuestos.

El efecto bruto a las empresas pequeñas y medianas en general será sustancialmente menor de 6% y mayor en el caso de las empresas grandes, ya que en 4% de las empresas que cotizan en el IMSS (alrededor de 26,104) se concentra 8% de los trabajadores que ganan más de 10 salarios mínimos, además de contar con programas de prestaciones más amplios..... Por su parte, el Consejo Coordinador Empresarial ha manifestado que los efectos sobre las empresas puede significar hasta el 15%, de incremento en las aportaciones, El costo individual de un empleado que gana 25 salarios mínimos o más se incrementaría en 150%. ". (370).

La Ley del Seguro Social y sus reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1993, el término para interponer el amparo contra esta Ley es de 30 días hábiles, en contra de su promulgación y ejecución.

(370) EDITH CASTRO Y GERARDO FLORES.- Reporte del Periódico el Universal de fecha 27 de julio de 1993. "Acuerdo IMSS-Empresas para cesar embarcos a industriales que no han pagado las cuotas. pág.15.

RESUMEN.

El amparo representa una garantía de los derechos individuales, es el medio de defensa constitucional y se rige por el principio de instancia de parte - agraviada cuando hay afectación del interés jurídico por actos de autoridad.- El amparo tutela la seguridad jurídica. El juicio de amparo se divide en amparo directo o uninstancial y amparo indirecto o biinstancial; los recursos que comprende son el de revisión, queja y reclamación. En el procedimiento de amparo las partes que intervienen son: a) el agraviado o agraviados; b) la autoridad responsable, c) el tercero perjudicado y d) el Ministerio Público. - El artículo 166 de la Ley de Amparo cita los requisitos de la demanda de amparo. Uno de los principales efectos del amparo es la suspensión del acto reclamado y control de la constitucionalidad. La sentencia que concede el amparo, - protege y ampara al individuo y ordena a la autoridad el respeto o la no aplicación de la norma que cause agravio a las garantías individuales. El término para interponer el amparo es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a el en que surta sus efectos la notificación del acto definitivo que el quejoso considera se violan sus derechos. En el amparo se distinguen cuatro procedimientos: a) Amparo contra leyes; b) Amparo-garantías; c) Amparo-casación y d) Amparo-soberanía. El amparo contra leyes se interpone en el término de - 30 días hábiles se ataca la promulgación y aplicación de la norma inconstitucional; también existe la opción de atacar el primer acto de la autoridad que pretenda aplicar la norma. En este caso se promueve amparo directo y el término es 15 días. Art. 158.L.A.

JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE AMPARO.

-AMPARO DIRECTO.-Sólo pueden promoverlo contra la sentencia definitiva, quienes hayan sido partes en el juicio, debiendo las partes extrañas al mismo reclamar - la protección federal ante los jueces de Distrito.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, - p.277. (PÉREZ DÍAZ, ALBERTO. Ob. cit. pág. 289).

- AMPARO INDIRECTO QUE SE FORMULA COMO DIRECTO. SU PRESENTACION ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SI PRODUCE EFECTOS JURIDICOS.-Si la demanda de amparo se presentó oportunamente ante la autoridad responsable, por estimar el quejoso que el acto reclamado es impugnabile a través del juicio de Amparo Directo, aunque el Tribunal Colegiado haya emitido la demanda relativa al juez de distrito, por considerar que es éste el competente para conocer del asunto en amparo indirecto, su presentación interrumpe el término de los quince días que señala el artículo 21 de la Ley de Amparo, pues no puede considerarse que una demanda de amparo indirecto ha sido presentada extemporáneamente cuando se entrega a la autoridad responsable, si la demanda se elabora como amparo directo.

Informe de labores 1989, Tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito tesis jurisprudencial. I, p.81 (PÉREZ DÍAZ, ALBERTO. Ob. cit. pág. 65.)

ARTICULO 83

-RECURSOS EN EL JUICIO DE AMPARO. SON IMPROCEDENTES SI NO SE FORMULAN AGRAVIOS.- En los casos en que la ley no previene la suplencia de los agravios en la interposición de un recurso, éstos son la materia que constituye el motivo de inconformidad y son, por tanto, el objeto de estudio del recurso; en consecuencia, si el inconforme se limita a relatar los hechos sin ofrecer los argumentos que en su concepto le agravian, debe considerarse improcedente el contenido de su escrito, pero no infundado, siendo lo técnicamente adecuado desechar el recurso interpuesto.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, No. 49, Tribunal Pleno, pág. 83. (PÉREZ DÍAZ, ALBERTO. Ob. cit. pág. 702).

QUEJA ADMINISTRATIVA.-LA QUEJA ADMINISTRATIVA NO ES UN RECURSO POR VIRTUD DEL CUAL SE ESTUDIE, ANALICE Y RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DE UNA RESOLUCION.-Del contenido de la queja, sólo deben tomarse en consideración los hechos que aludan a la

comisión de una pretendida falta en el despacho de los negocios a cargo de un -
funcionario judicial. De ahí que, por regla general, no es procedente analizar -
los fundamentos de una resolución, ni menos pronunciarse al respecto, pues ello -
equivale a tratar la queja, como si fuera un recurso, lo cual carece de funda-
mento legal.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, No.33.Tribunal Pleno, tesis jurisprudencial 15/90.
pág.20.

-(PEREZ DAYAN, ALBERTO. Ob. cit. pág. 705 *)

ARTICULO 91, FRACCION I.

REVISION FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 91 DE LA LEY DE -
AMPARO. El amparo directo y la revisión de que conocen los Tribunales Colegiados
de Circuito, en razón de su jurisdicción especial, sólo constituye medios confe-
ridos a los particulares o a las autoridades para ocurrir ante la Justicia Fede-
ral en defensa de sus intereses, en contra de sentencias pronunciadas por los -
tribunales de lo contencioso administrativo. La similitud entre esos medios de
defensa extraordinaria lleva a la conclusión de que las resoluciones que en -
ambos casos se dicten, sólo pueden ocuparse de las cuestiones analizadas por la
potestad, común en términos del artículo 190 de la Ley de Amparo, resultando por
ello, imponible a las revisiones fiscales, lo dispuesto por el artículo 91, frac-
ción I, del propio ordenamiento; de manera que si en éstas se concluye que son -
fundados los agravios, de existir conceptos de anulación no estudiados por la -
sala responsable, deben devolverse los autos a la sala de su origen para que se
haga cargo de las cuestiones omitidas, de la misma manera que ocurre en el amparo
directo que no permite la substitución de facultades propias de la responsable.
Ello es así porque si bien el artículo 104 constitucional en su fracción I-B, -
dispone que las revisiones contra resoluciones de tribunales contenciosos: de
las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, " se sujetarán a los
trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitu-
ción fije para la revisión en amparo indirecto...", ello no significa que tales
revisiones deban resolverse con las mismas reglas del amparo indirecto en revisión, sino

*Cfr. véase PEREZ DAYAN, ALBERTO. Ob. cit.; esta obra presenta una compilación de ju-
risprudencia en materia de amparo, descrita en un orden armonioso con los artícu-
los de la Ley de Amparo.

tan sólo que su trámite debe ajustarse a dichas reglas.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 47, Segunda Sala, Tesis - Jurisprudencial 6/91, página 28.

-(PÉREZ-DÁYAN, ALBERTO. Ob. cit. pág. 709).

DEMANDA FISCAL, DESECHAMIENTO DE LA. EL AMPARO DIRECTO PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO CONFIRMA.- La resolución de una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que confirma el auto que desecha una demanda es de aquellas a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46 de la Ley de Amparo, que si bien no deciden el problema planteado por el actor en su demanda, dan por terminado el juicio relativo. Por tal motivo, su reclamación debe hacerse en amparo directo ante los Tribunales Colegidos de Circuito, de conformidad con lo establecido en los artículos 107, fracción 111, inciso a), constitucional, así como 44 y 158 de la ley citada, de acuerdo con sus textos reformados vigentes a partir del 15 de enero de 1988, y no en amparo indirecto como procedería antes de las referidas reformas.- Esto es así, porque para los efectos del amparo, el juicio se inicia con la presentación de la demanda ante el órgano correspondiente, pues independientemente de las concepciones doctrinales del concepto genérico de juicio, éste debe entenderse atendiendo a la intención de las reformas constitucionales y legales citadas. Cuando no se requieren pruebas no allegadas a la responsable para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto procesal proveniente de tribunales administrativos, no se justifica la promoción de un amparo que admite hasta dos instancias y supone la celebración de una audiencia con un período probatorio, sino la de un juicio constitucional que normalmente se tramita en una sola instancia y que requiere de la celebración de una audiencia con términos para el conocimiento y desahogo de pruebas. Lo anterior, por motivos de economía procesal. En el caso de la resolución que confirma el desechamiento de la demanda, los elementos para juzgar si ésta estaba o no en condiciones de ser admitida, ya debieron ser aportados ante la autoridad de primera instancia o ante la responsable.

Gaceta del Sem. Jud. de la Fed. No. 47, Segunda Sala, Tesis Jurisprudencial 5/91, -pág. 27. (PÉREZ DÁYAN, ALBERTO. Ob. cit. pág. 702).

ARTICULO 73,FRACCIÓN V.

INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR LA LEY.LO TIENE EL QUEJOSO CUANDO EN UNA RESOLUCION SE LA APLICA. AUNQUE NO SE CITEN LOS PRECEPTOS RELATIVOS.- Constituye acto de aplicación de un precepto legal la resolución que de manera indudable se funda en él,por darse con exactitud sus supuestos normativos,aunque en el mismo no se invoque expresamente debiendo concluirse que el quejoso tiene interés jurídico para reclamar la resolución y la ley aplicada.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,número 36,Tribunal Pleno,pág.-34. (PÉREZ DÁYAN,ALBERTO. Ob.cit.pág. 702.)

ARTICULO 83,fracción V.

REVISION EN AMPARO DIRECTO. RESULTAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS SOBRE VIOLACIONES PROCEDIMENTALES O DE INEXACTA APLICACION DE UNA LEY SECUNDARIA.- Los agravios que plantean violaciones procedimentales o de inexacta aplicación de una ley secundaria resultan inoperantes en la revisión de sentencia pronunciada en amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito,pues tales cuestiones no pueden ser materia de la revisión,toda vez que la Suprema Corte debe limitarse a resolver sobre la constitucionalidad de la ley, conforme con lo dispuesto por los artículos 83, fracción V,párrafo segundo, y 93 de la Ley de Amparo, en el sentido de que en la revisión en amparo directo la materia se limita,exclusivamente, a la decisión de cuestiones propiamente constitucionales,sin poder comprender otras.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,número 33,Tribunal Pleno,pág.39.

(PÉREZ DÁYAN,ALBERTO. Ob. cit,pág. 706).

LEYES AUTOAPLICATIVAS. CONCEPTO. Las consecuencias de una ley o decreto serán inmediatas cuando por su sola expedición se cause un perjuicio real o de ejecución para los particulares,sin necesidad de actos de autoridad de aplicación,posteriores; o sea, cuando sus preceptos adquieren,por su sola promulgación,el carácter de obligatorios,y para que tengan tal carácter es necesario que,desde el inicio de su vigencia, el particular se encuentre en la situación prevista en la

en la norma, sin exigir ésta para que aquél se encuentre obligado a hacer o dejar de hacer algo, ningún ulterior acto de autoridad.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte. - Salas y Tesis Comunes, pág.122. (PÉRES DÁYAN, ALBERTO. Ob.cit.pág.76).

LEYES AMPARO CONTRA. ALTERNATIVAS QUE TIENE EL AFECTADO PARA IMPUGNARLAS Y LAS REGLAS, QUE DEBE OBSERVAR. La fracción XII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, contiene diversas reglas que deben observarse en aquellos casos en que se ataque una ley por estimarla inconstitucional. Tal dispositivo, que se refiere expresamente a las leyes autoaplicativas -que son aquellas que causan agravio desde el momento en que entran en vigor-, establece diversas opciones en beneficio del afectado para ejercitar la acción constitucional. Si desea impugnar desde luego el ordenamiento de que se trate, tendrá un término de treinta días contados a partir de aquél en que entre en vigor (artículo 22, fracción I). Si desea esperar a que le sea aplicado tal ordenamiento, podrá acudir al órgano de control constitucional, pero dentro del término de quince días siguientes al en que tenga conocimiento de dicho acto de aplicación. Más todavía, en las reformas de 1968, el legislador de amparo, con un amplio espíritu de liberalidad, consagró en beneficio de los particulares otra oportunidad para ejercitar la acción constitucional contra las repetidas leyes, al prever en el último párrafo de la fracción XII, del artículo 73 de la Ley de la Materia, que si contra el primer acto de aplicación de la ley procede algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pudiera ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la Ley en Amparo. Que si el particular optara por el recurso o medio de defensa en los que podría incluso, argüir ilegalidad, sin que se entendiera por ello sometimiento a la ley, podrá reclamar en amparo la resolución adversa que recayerá a dicho medio de impugnación, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación. Al señalar las dos últimas alternativas (es decir, al prever que contra el primer acto de aplicación procediera

algún recurso, y establecer la opción de agotarlo o de promover el juicio de garantías) el legislador de amparo no previó, por ser irregular, la situación de que el afectado simultáneamente promoviere contra el primer acto de aplicación, de una ley la acción constitucional y el recurso ordinario establecido por ella. Sin embargo, atendiendo al espíritu que informa los diversos dispositivos que se refieren a la improcedencia del juicio de amparo, cabe establecer que si el afectado optara por seguir la primera de las alternativas señaladas en el último párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de la Materia, es decir, por agotar la acción de amparo contra el primer acto de aplicación de la ley, el quejoso deberá observar todas las reglas y principios aplicables al juicio constitucional. Debe entenderse que cuando se pida amparo contra el primer acto de aplicación de una ley (si se estima que esta es inconstitucional, desde luego), el quejoso no sólo habrá de promover su demanda dentro de los quince días siguientes al en que tenga conocimiento de dicho acto, sino que lógicamente, deberá señalar como acto reclamado la ley. El no hacerlo así, y limitarse a impugnar sólo el acto de aplicación por vicios propios y dejar pasar el término de quince días siguientes a aquél, sin atacar la ley, implica un consentimiento tácito de ésta. Aceptar el criterio opuesto, implicaría permitir la promoción reiterada de juicios de amparo, lo cual es contrario a la Ley de la Materia.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, -- Salas y Tesis Comunes, págs. 1748-1749.

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EL SOBRESEIMIENTO SI EL QUEJOSO, AL IMPUGNAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACION SURGIDO EN UN JUICIO, NO RECLAMA LA AFECTACION DE DERECHOS SUSTANTIVOS SINO UNICAMENTE DE DERECHOS MERAMENTE PROCESALES. -- Una cuestión de constitucionalidad surgida en el procedimiento judicial, relativa a la constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, debe analizarse si su acto de aplicación tiene una eje-

cución de imposible reparación cuando los efectos legales y materiales alcanzan a afectar al quejoso de manera cierta e inmediata en algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales que no es susceptible de repararse con el hecho de obtener una sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irreparablemente la violación y, por consiguiente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución, en relación con los diversos 114, fracción IV y 158, último párrafo, de la Ley de Amparo, es procedente plantearla en amparo indirecto ante el juez de Distrito. Ahora bien, si en un caso en concreto la parte quejosa ni expresa ni tácitamente formula un planteamiento vinculado con la posible afectación de derechos sustantivos sino únicamente alega que se afecta su posibilidad de defensa, implicando cuestiones meramente procesales relacionadas con temas probatorios que de suyo encuadran en el artículo 159, fracción III, de la Ley de Amparo y no de la fracción IV, del artículo 144, de la propia ley, debe sobreseerse en el juicio con fundamento en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 158, último párrafo y 74, fracción III, del mencionado ordenamiento legal".

Gaceta S.J.F. No.43.Pleno,junio 1991,p.61.(véase Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 3a.Epoca.Año IV,No.45.Septiembre de 1991.pág.17.).

7.6. PRINCIPALES JURISPRUDENCIAS EN MATERIA FISCAL EN RAZON AL CORRO DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.

A continuación citaremos algunas jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación y del Poder Judicial Federal:

JURISPRUDENCIA, NATURALEZA. La jurisprudencia, en el fondo consiste en la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene - que hacer al aplicar ésta.

Apéndice al Sem. Jud. de la Fed. 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pág. 1697.

"INCONFORMIDAD ANTE EL SEGURO SOCIAL, DEBEN ESTUDIARSE TODOS Y CADA - UNO DE LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS POR EL INCONFORME.-Según lo que dispone el artículo 22 del Reglamento del artículo 133, actual 274 de la Ley del Seguro Social, la resolución que se dicte en el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, pero para que se considere legal, deberá ocuparse de todos los motivos de impugnación aducidos por el inconforme". -(Revisi-- siones Nos. 826/77, Rev. No. 579/76; Rev. No. 1220/80). Sentencia de la Revisión No. 2064/84. Exp. 100(06)2064/87/494/87. del Tribunal Fiscal de la Federación pág. 4.

Jurisprudencia No. 209, sentada por la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

"VIOLACIONES FORMALES.-SI SE ESTIMAN FUNDADAS DEBE ORDENARSE QUE SE - SUBSANE SIN ENTRAR AL FONDO DEL ASUNTO.-Si al examinarse los conceptos de - nulidad hechos valer en contra de una resolución que recayó a un recurso ad-

ministrativo, se considera fundado el relativo a la violación formal de no haberse estudiado los argumentos que se hicieron valer en esa instancia, debe declararse la nulidad para que se subsane esa irregularidad sin entrar al fondo del asunto, pues para esto sería preciso el previo pronunciamiento de la autoridad administrativa". (371). Sentencia de la Rev. No. 2064/87.

Jurisprudencia No. 402, visible a fojas 668 de la Tercera Parte del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. 1917-1975 correspondiente a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia que textualmente dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, DEBEN CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCION Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO.-Las autoridades responsables no cumplen con la obligación Constitucional de fundar y motivar las resoluciones que pronuncian, expresando las razones legales en que se apegan, cuando éstas aparecen en documentos distintos".

Jurisprudencia asentada por el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, del Primer Circuito, visible en las págs. 56 y 57 del informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Parte. 1976.

"SEGURO SOCIAL, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE SUS COBROS".-Si el I.M.S.S., como organismo fiscal, hace un cobro de liquidaciones de machote, en las que se fincan diferencias obrero patronales por mayor número de semanas, que las pagadas por un trabajador o por un grupo de salario más alto, pero sin motivación alguna que exprese el porqué del cobro, de un número mayor de cotizaciones semanales o el porque se cobra en un grupo de salario más alto, sino sólo se da a conocer como una conclusión dogmática y gratuita, al cobro de tales diferencias, no - (371) EXP.100(06)2064/87/494/87.T.F.F.pág.9.

puede decirse que el acto está debidamente motivado, en términos del artículo 16 Constitucional, ya que no se proporciona al afectado, los elementos de conocimiento necesarios para que examine, la legalidad o procedencia del cobro que se le hace. Y si bien el procedimiento apuntado, puede significar un camino burocrático más cómodo y menos costoso, para el Instituto, no es menos cierto que cuando se ha depositado la facultad de cobrar tales adeudos por la vía económica coactiva, al equiparar al cobro fiscal, lo que hace aplicable las consecuencias del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, en vez de que tenga que acudir a los Tribunales establecidos, para cobrar sus adeudos como debe hacerse cuando se trata de créditos fiscales en términos del artículo 14 Constitucional. el uso preciso y delicado de los mecanismos Constitucionales de protección al ciudadano, es un valor más importante que aquella eficacia burocrática a la que por ende, debe sacrificarse a las vías de legalidad, pues será demasiado otorgar a una autoridad, la facultad de efectuar sus cobros en la vía económica coactiva, sin importarle al mismo tiempo, la obligación de motivarlos y fundarlos legalmente".

Jurisprudencia No.29 sentada por el Tribunal Fiscal de la Federación.- Sala Superior.

"FIRMA FACSIMILAR.-CARECE DE AUTENTICIDAD UNA RESOLUCION QUE CONTENGA - DICHA FIRMA". (372).

Jurisprudencia No.154.Sala Superior del T.F.F.

"FIRMA AUTOGRAFA.-Si la autoridad aporta como prueba el original de la resolución donde conste la firma de puño y letra del funcionario que autorizo - (372)EXP.8956/88.Sentencia emitida el 17-02-1982 por la Sexta Sala Regional del T.F.F. pág. 4.

el acuerdo impugnado no se viola el artículo 16 Constitucional".(373).

Jurisprudencia No.86.Sala Superior del T.F.F.

"CUOTAS OBRERO PATRONALES.-SE DEBEN FUNDAR Y MOTIVAR LA LIQUIDACIONES POR TAL CONCEPTO.-No es suficiente que en las liquidaciones emitidas por concepto de cuotas obrero patronales se señalen simples datos de identificación y diversos preceptos legales que se refieran al aspecto sustantivo y adjetivo, contenidos en un simple formato previamente elaborado, porque con ello, es indispensable que se señalen los preceptos legales específicamente aplicables al caso, así como se expresen las circunstancias de hecho que tuvo en cuenta la autoridad y que al encuadrar en los supuestos normativos de los preceptos señalados, dan como resultado la adecuación entre las circunstancias del caso concreto y la fundamentación legal, cumpliéndose así el requisito de la debida fundamentación y motivación".- (374).

Tesis de Jurisprudencia número 9 de la H.Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la octava Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1975, pág.21, dice:

"ACTOS CONSUMADOS.-Contra los actos consumados es impropio conceder la suspensión pues equivaldría a darle efectos restitutorios los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie".

Jurisprudencia. No.117, Apéndice de 1917-1975, Octava Parte, Pleno y Salas,-- pág,209. cita:

"INFORME JUSTIFICADO, NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES.--

(373) EXP.8956/88.Sentencia del 17-02-1989, Sexta Sala Regional del T.F.F. pág.4.
(374) Ibidém.pág. 8.

Si las responsables niegan los actos reclamados que se les atribuyen y los quejosos no desvirtúan esta negativa, procede el sobreseimiento en términos de la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo".

Tesis jurisprudencial número 94, publicada a fojas 140 de la Sexta Parte, Tribunal Colegiado de Circuito, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1975, de rubro: "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. NO DEBE OBLIGAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A EMITIR UN NUEVO ACTO PURGANDO EL VICIO DE ILEGALIDAD"

La siguiente jurisprudencia fué establecida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible a fojas 59 y 60 del Boletín al Semanario Judicial de la Federación Año 11, septiembre.

"FIRMA MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE.-El artículo 16 Constitucional señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. De ese lenguaje se desprende que el mandamiento escrito debe estar firmado por esa autoridad competente, porque desde el punto de vista legal, es la firma lo que da autenticidad a los escritos (o a la huella digital, con testigos cuando ello procede). Es decir, un mandamiento escrito sin firma no puede decirse procedente de la autoridad competente ni de ninguna otra. Y así como no podría darse curso a una demanda de amparo carente de la firma, de la misma manera no puede darse validez alguna a un oficio o resolución sin firma, aunque según su texto se diga proveniente de alguna autoridad. Por otra parte, para notificar un crédito fiscal al presunto deudor del mismo, es menester que el notificador le

dé a conocer el mandamiento escrito y por ende firma de la autoridad que tuvo competencia para fincarle el crédito, puesto que sería incorrecto pensar que - la firma del notificador pudiera suplir la firma de autoridad competente de quien debió emanar el fincamiento del crédito ya que esto violaría el artículo constitucional a comento al no ser el notificador autoridad competente para firmar créditos sino para notificarlos.

Este tribunal no ignora que puede ser cómodo para algún organismo fiscal - girar notificaciones y liquidaciones sin necesidad de motivarlas, fundarlas, no firmarlas, pero también estima que un concepto de comodidad o eficiencia así - concebido de ninguna manera es fundamento legal bastante para derogar una garantía constitucional de lo que surgiera sin duda alguna, un mal social mayor.

Pues es claro que las garantías constitucionales no pueden ni deben subordinarse al criterio de eficiencia de empleados o funcionarios administrativos". Amparo Directo. 141/75: Tecnoplásticos, S.A. 29 de abril de 1975.

"CUOTA OBRERO PATRONALES, INEXISTENCIA DE DOBLE PAGO POR EL PATRON, DE LAS.-- La Ley del Seguro Social establece derechos en favor de los trabajadores para gozar de las prestaciones que en materia de seguridad social presta la Institución del Seguro Social, ley que es de observancia general y que tiende a garantizar el derecho de las personas a la salud, a la atención médica, a la - protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, facultando a dicho instituto para la implantación de su régimen obligatorio, el registro de patrones e inscripción de trabajadores; por lo que la empresa quejosa al hacer el pago de las cuotas

correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social, automáticamente se libera de las obligaciones que en materia de seguridad social le impone la Ley del Trabajo, quedando tal obligación única y exclusivamente a cargo del Instituto en los términos del artículo 60 de la Ley respectiva y si la propia empresa proporciona a sus trabajadores prestaciones de las antes señaladas, ello no debe ser obligación legal ni contractual exigible a la misma y, por ende, en tal caso no puede tratarse de un doble pago". T.C.14a.C.-Informe. 1983,,p.448 y 449.(375).

SEGURO SOCIAL, CUOTAS QUE SE CUBREN AL INSTITUTO MEXICANO DEL, NO ESTAN SUJETAS A LOS REQUISITOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD PREVISTOS PARA LOS IMPUESTOS. Las cuotas obrero-patronales que se paguen al Instituto Mexicano del Seguro Social tienen su origen y fundamento en el artículo 123 fracciones XIV, y XXIX, de la Constitución, y no en el artículo 31, fracción IV, de la propia ley fundamental, por lo que no pueden ni deben quedar sujetas a los requisitos de proporcionalidad y equidad a que alude el artículo 31, fracción IV, mencionado, especialmente si se considera que: a) las cuotas de referencia tienen el carácter de primas, y no de contribuciones; b) en cuanto a su asimilación con los créditos fiscales, sólo tienen un fin meramente práctico, dada la exigencia de la prestación del servicio público de seguro que al Instituto Mexicano del Seguro Social le fue encomendado por el Congreso de la Unión, y c) el interés público existente para que dicha prestación sea suministrada -

con eficiencia y oportunidad en beneficio de los asegurados. Nota: El mismo criterio ha sostenido en los asuntos. A.R. 1308/87.-Encajes Mexicanos, S.A., A.R. - 5001/87.-Mundo Viviente, S.A. y A.R. 4774/87.-Compañía Industrial de Orizaba, S.A., y acabados Rio Blanco.

Gaceta S.J.F. No.44.Pleno., agosto 1991, p.115.(376).

De acuerdo al artículo 261.C.F.F. constituye la jurisprudencia que emite el Tribunal Fiscal de la Federación. "Al recibir la sentencia que deje de aplicar algún precedente o la denuncia de contradicción. La Sala Superior establecerá la tesis que deba prevalecer, misma que constituirá jurisprudencia - obligatoria para el Tribunal siempre que se apege a la jurisprudencia que, en su caso hayan formado los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

También constituirá jurisprudencia la tesis sostenida por la Sala Superior al resolver los juicios con características especiales, previstos en el artículo 239 BIS del C.F.F., siempre que se sustente en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario y cumpla con el requisito señalado por el párrafo anterior.

La Sala Superior deberá aprobar la tesis jurisprudencial, la síntesis y, el rubro que corresponda y ordenará su publicación en la Revista del Tribunal. Una vez tomada la jurisprudencia relativa señalará también la numeración progresiva que le corresponda..."

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, sustenta el mismo criterio, es decir; la mayoría de 6 votos, en tres sentencias no (376). Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Época. Año IV, No.46, Octubre de 1991. pág.48.

interrumpidas por otra en contrario establece jurisprudencia.

Para impugnar la falta de aplicación de la jurisprudencia, el recurso -- idóneo es la queja, pero la tesis del Tribunal Fiscal también establece que: -- "JURISPRUDENCIA ESTABLECIDA POR LA SALA SUPERIOR.-SU FALTA DE APLICACION - TAMBIEN PUEDE RECLAMARSE EN EL RECURSO DE REVISION.- (véase Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año IV, Números 17 y 17 de 1981, pág. 482).

De conformidad con el artículo 261 cuarto párrafo del Código Fiscal de la Federación, sólo la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación puede modificar la jurisprudencia, y las Salas Regionales también podrán proponer -- la modificación. La jurisprudencia es obligatoria en su aplicación para el -- Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 192 de la Ley de Amparo cita que: "La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los -- Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en -- ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por 14 Ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por 4 Ministros en los casos de jurisprudencia de la -- Sala.

También constituye jurisprudencia las resoluciones que diluciden las con-- tradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

La Ley de Amparo reformó la denominación del TITULO CUARTO que decía: -
"DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA", para quedar en los -
siguientes términos: "DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE Y DE LOS TRI-
BUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO".

Con las reformas de la Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia como -
máximo órgano del poder judicial, se encausa a un tribunal constitucional, de-
cide sobre la constitucionalidad de las disposiciones legislativas y regla--
mentarias y respecto a la interpretación directa de los preceptos fundamen-
tales, superando de esta forma su carácter de tribunal de casación, resolviendo -
en esencia sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos fe-
derales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

El Semanario Judicial de la Federación en el Tomo 102, pág. 540; establece
la obligatoriedad de la jurisprudencia y cita: "La jurisprudencia de la -
Suprema Corte tiene que considerarse obligatoria también para el Tribunal -
Fiscal pues aunque éste no es mencionado en el artículo 194 de la Ley de -
Amparo, debe considerarse incluido por interpretación extensiva o por medio
de igualdad de razón".

La jurisprudencia busca la uniformidad de criterios, sea la que emita la -
Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circui-
to o bien el Tribunal Fiscal de la Federación.

La jurisprudencia es fuente de derecho, tiene fuerza obligatoria de acuerdo
a lo previsto en los artículos 193 y 193 bis de la Ley de Amparo.

R E S U M E N .

La jurisprudencia es fuente de derecho, es una forma de interpretación judicial. Así el Tribunal Fiscal de la Federación ha establecido verdaderos precedentes en cuanto a la uniformidad de los criterios de las Salas del Tribunal, - asimismo ha establecido una justa y racional aplicación de las normas legales.

La jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano jurisdiccional, es obligatorio para todos los organismos señalados en el artículo 192 de la Ley de Amparo, y entre ellos debe comprenderse aún y cuando no se cite, al Tribunal Fiscal de la Federación. (véase Tomo 102, pág. 540. Sem. Jud. de la Fed.).

La jurisprudencia tiene valor objetivo. "JURISPRUDENCIA ADQUIERE VALOR OBJETIVO, INDEPENDIEMENTE DE LOS ASUNTOS CONCRETOS QUE DIERON LUGAR A ESTABLECERLA. - La jurisprudencia que en los términos de la ley establecen los órganos jurisdiccionales radica en el criterio jurídico que sobre una materia específica se ha sustentado al interpretar o integrar la Ley, con motivo de uno o más casos concretos, según se trate de revisión, contradicción o queja. Por consiguiente, una vez formada la jurisprudencia y, sobre todo, aprobado el texto de la misma, adquiere valor objetivo, independientemente de los asuntos concretos que dieron lugar a establecer la definición jurídica correspondiente. Esto significa que si con motivo de una instancia posterior, como - podría ser la revisión fiscal ante la Suprema Corte o el juicio de amparo ante ella o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, queda sin efecto alguna de las sentencias en las que se estableció el criterio que llevó a convertirse en jurisprudencia en nada se afecta ésta, sino que continua en - vigor". Revista Trib. Fisc. de la Fed. Año IV, No. 28, abril de 1982. pág. 403.

La anterior tesis, explica claramente el criterio jurídico de los órganos que - establecen jurisprudencia.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

PRIMERO.— Contra los actos administrativos o de autoridad, los particulares cuentan con los medios de defensa establecidos en la Ley. En el aspecto fiscal, los agraviados pueden acudir a el recurso administrativo previsto en la ley fiscal específica, en caso de que no se prevenga ningún recurso, se aplica supletoriamente el Código Fiscal de la Federación. Este ordenamiento fiscal señala que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal proceden los recursos de 1.—El de revocación y 11.—El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución. En el Procedimiento Contencioso Administrativo, proceden los recursos de: 1.—Reclamación y 11.—Recurso de Revisión. y finalmente el acudir al amparo.

SEGUNDO.— En el caso de la Cuota Obrero-Patronal. La Ley del Seguro Social establece en el artículo 274 y su respectivo Reglamento, el recurso de inconformidad, que es el medio de defensa que tiene el particular para inconformarse contra actos de la propia Institución. Primera instancia que debe agotarse antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación. Este medio de defensa se interpone cuando existe un acto definitivo que genere un daño a los intereses del inconforme. Quien resuelve este recurso es el Departamento de Inconformidades dependiente del H. Consejo Consultivo Delegacional quien sesiona y determina si se aprueban los proyectos de resolución de los recursos de Inconformidad, resoluciones que son firmadas por el Secretario del H. Consejo Consultivo de la delegación correspondiente.

TERCERO.—El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se tramita ante la autoridad ejecutora, en el caso del IMSS, ante las Oficinas para Cobros del IMSS de la jurisdicción correspondiente, este medio de defensa

es independiente del Recurso de inconformidad y pueden tramitarse simultáneamente, o bien cuando el procedimiento se encuentre aún ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Este recurso se traduce como su nombre lo menciona, oposición a los actos de la oficina ejecutora, y su resolución es susceptible de atacarla ante el Tribunal Fiscal hasta llegar a la última instancia.

CUARTO.—Todos los recursos o medios de defensa que tienen los particulares deben garantizar ampliamente el interés fiscal. Las garantías más comunes son el embargo de bienes con depositaria en el patrón o bien la exhibición de una póliza de fianza. Su constitución se determina en base al artículo 141 a 144 del Código Fiscal de la Federación. Y son la base para otorgar la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución.

QUINTO.— El amparo distingue los siguientes procedimientos. a) Amparo contra--- leyes; b) Amparo-garantías; c) Amparo-casación y ,d) Amparo-soberanía.

El amparo es una garantía de los derechos individuales es el medio de defensa constitucional y se rige por el principio de instancia de parte agraviada. El amparo constituye un control de la constitución. El juicio de amparo se divide en amparo directo o uniinstancial y amparo indirecto o biinstancial; los recursos que comprende son el de revisión, queja y reclamación.

C A P I T U L O V I I I .

VIII. LA GARANTIA DEL INTERES FISCAL.

**B.I. SUSPENSION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
EJECUCION EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCE-
DIMIENTO Y MEDIOS DE DEFENSA INTERPUESTOS.**

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

VIII. LA GARANTIA DEL INTERES FISCAL.

Asegurar, proteger, confiar, prevención, fiarse, resguardar, responder, prenda, caución, aval, fianza, protección; son sinónimos e ideas afines de lo que significa "garantía". Garantizar el interés fiscal es para el fisco, asegurar el crédito fiscal a favor del Erario. Y se da en dos supuestos. a) de oficio y b) a petición de parte.

En nuestro tema de estudio, nos limitaremos al análisis de la garantía del interés fiscal y la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución que se da en las aportaciones de seguridad social.

Vencido el término otorgado por los artículos 45, 46 de la Ley del Seguro Social y artículo 17 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social. El Instituto Mexicano del Seguro Social, con base en los artículos 271 y 258-E, de la citada Ley, procede a requerir del cobro y en caso de no obtener el pago a embargar bienes suficientes para garantizar el interés fiscal. La reforma del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1989, coordinó los términos de exigibilidad de las cuotas obrero patronales y quedó de la siguiente forma: "Tampoco se ejercerá el acto que determine un crédito fiscal hasta que venza el plazo deo de quince días, tratándose de la determinación de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos al seguro social..." Acorde con la legislación, el Instituto se presenta en el domicilio fiscal para garantizar el interés fiscal en las formas establecidas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, existe una excepción para garantizar precautoriamente conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 142 del Código Fiscal. "...-- cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento..."

b) a petición de parte.

Esta forma de garantizar el interés fiscal la cita el artículo 142 en sus fracciones, I, II, y III. "I.-Se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución".

En la fracción primera, se da en base a la existencia de un medio de impugnación y en relación a lo establecido por el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

"II. Se solicite prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades, si dichas facilidades se conceden individualmente".

-Los convenios con facilidades de pago que celebran los patrones deben tener una garantía. La más común es el embargo. El IMSS, pide que se garantice con fianzas un convenio, cuando la cantidad del adeudo, más los recargos y factor de actualización a saldo insoluto inicial, rebasa la cantidad de el adeudo reconocido que se obtiene de multiplicar 51 veces el salario mínimo general mensual en el Distrito Federal. Ya que la garantía de embargo en convenios se obtiene con esta cantidad.

Otro caso, inusual en el IMSS, pero que cita el Código Fiscal, es el referen-

te a la enajenación a plazos de los bienes embargados, artículo 180 último párrafo, y artículo 76 del Reglamento del ordenamiento legal citado.

"III. Se solicite la aplicación del producto en los términos del artículo 159 de este Código". (Reclamación de preferencia.).

La garantía del interés fiscal se constituye de acuerdo a las formas señaladas en las fracciones III, y V del citado artículo.

Art. 141, ... fracc. III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que gozará de los beneficios de orden y excusión".

La fianza que se otorga en garantía del cobro de cuotas obrero patronales o capitales constitutivos se extiende por dos causas: 1) Por un medio de impugnación existente; 2) Por celebración de un convenio.

1) Para garantizar el interés fiscal del medio de impugnación. Es en base al artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, ampara únicamente a la inconformidad o juicio subsecuente hasta que se sepa en definitiva la resolución que resuelva la controversia inicial. De acuerdo al Código Fiscal se garantiza "... además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes". (Art. 144. CFF.).

La Fianza constituye el mejor medio de garantía toda vez que aún y cuando -

es costoso para el patrón, establece una seguridad y es menos onerosa que el embargo. Con frecuencia se cubren más de doce meses, hay patrones que abarcan hasta tres años de posibles máximos recargos, sobre todo cuando los juicios se alargan y es necesario renovar la fianza.

Para el IMSS, también representa la mejor forma de recibir una garantía mediante fianza, ya que el procedimiento de cobro es fácil y sencillo, excepto cuando se pasa el término y ésta prescribe (3 años que se computan a partir del día siguiente de aquel en que haya concluido el plazo concedido a la persona fiada para cumplir con la obligación afianzada.). Cuando se exige el cobro de una fianza, basta con exhibir junto con el requerimiento de cobro, la sentencia que haya recaído y que no se interpuso otro medio de defensa quedando firme. Cuando se trata de : 2) Fianzas que garantizan la celebración de un Convenio.- El incumplimiento del mismo hacen ejecutivo el cobro del mismo a través de la fianza.

La Calificación de la Poliza de Fianza.- Para determinar la aceptación de la garantía, ésta debe estar correcta; es decir, debe contener el nombre de la persona física o moral, su registro patronal, el número del crédito(s), importe y bimestre que ampara la cantidad que cubre el interés fiscal y los recargos calculados conforme a los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación. Cualque error, ya sea en el número del Registro Patronal, número de crédito, etc. inválida la eficacia en el cobro de la poliza. En cuanto a los recargos, si éstos garantizan más de los 12 meses, esto no la inválida. (Única excepción ya que todos los demás datos deben ser correctos).

La garantía señalada en la fracción V. "Embargo en la vía administrativa".- Administrativamente la más cómoda, económicamente más onerosa". (A partir de las reformas del artículo 150, los gastos de ejecución se cobran el 2% por cada diligencia que lleve a cabo el ejecutor; si el 2% a cobrar es inferior a N\$.50.00. se cobra esta cantidad en vez del 2% del crédito. El último párrafo del citado artículo cita que: "En ningún caso los gastos de ejecución, por cada una de las diligencias a que se refiere este artículo, excluyendo las erogaciones extraordinarias, podrá exceder de \$9,000,000.00. Las cantidades a que se refiere este párrafo y el anterior, se actualizarán en los términos del artículo 17-A de este Código". *

En el embargo de bienes conforme a lo establecido en el artículo 155 del Código Fiscal, se menciona el siguiente orden de preferencia: "I. Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios. II. Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia. III. Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores. IV. Bienes inmuebles..."

La forma más común de garantizar mediante embargo de bienes, se realiza con la aplicación de las fracciones III y IV del artículo 155 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso de los bienes muebles se debe de garantizar, la suerte principal, - los recargos moratorios actualizados, factor de actualización, así como los accesos generados y cubrir los 12 meses de posibles máximos recargos.

*Véase Arts. 174-R y 174-C. del Reglamento del CFF. Establece que el 2% de los gastos de ejecución - deberá calcularse sobre la totalidad del crédito omitido y no por cada uno de los conceptos que - la integran, se suprime el 2% por cada diligencia se de un sólo cobro. (D.O.F. 4- octubre 1993).

Por lo que se relaciona a los bienes inmuebles, se solicita certificado de gravámenes, y se inscribe el embargo del inmueble ante el Registro Público de la Propiedad. Los gastos se incrementan más que en el embargo de bienes muebles.

Los accesorios que forman parte del adeudo, y que incrementan el monto de la garantía a cubrir. Presentan dos situaciones:

- 1) Cuando la diligencia se efectúa de oficio.
- 2) Cuando es a solicitud de parte.

En el caso (1), para otorgar la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, se suman los siguientes conceptos: *suerte principal, índice inflacionario, factor de actualización, y recargos; se cobra además el 4 por ciento, es decir, el 2% por cada diligencia; el requerimiento y embargo.

Cuando es a solicitud de parte (2), sea por un recurso de inconformidad o bien por convenio, sólo se cobrará el 2%, toda vez que no se da el requerimiento de cobro, sino únicamente el embargo de bienes a solicitud del deudor, sin que la autoridad fiscal inicie el procedimiento administrativo de ejecución o cuando únicamente se está en proceso de diligenciar e iniciar el procedimiento de ejecución.

Para perfeccionar el embargo de bienes; en las dos formas señaladas, embargo de bienes muebles e inmuebles. Es necesario el perfeccionamiento y aceptación de la garantía por dos vías:

- 1) Dictamen de perito valuador.

2) Fijar de común acuerdo el patrón y el jefe de la oficina exactora, el valor de los bienes embargados en el término de 6 días contados a partir de la

* a la suma total del adeudo se saca el 4 % de gastos de ejecución. La reforma que adiciona el Reglamento del CFF, Arts. 174-R y 174-C, señalan la omisión y pago único del 2% por el total de la diligencia de requerimiento, embargo y remate de los bienes del contribuyente en el proceso administrativo de ejecución.

fecha de realizado el embargo de bienes.

1) El dictamen del perito valuador representa un costo para el patrón, se cobra el 1% sobre el valor del bien valuado. Así por ejemplo en un bien que se ofreció para garantizar un crédito que tiene por costo total N\$ 400,00., si el perito le asigna un precio de N\$ 5,000.00, en base al bien valuado; el patrón pagara el 1% sobre cinco mil nuevos pesos, sobre el bien base del avalúo.

2) La fijación del precio de los bienes de común acuerdo con la oficina exactora, a pesar de que en el mismo embargo se citan los artículos 173 y 175 del Código Fiscal de la Federación y se le menciona tal situación; se hace caso omiso, pocos son los patrones que acuden en el término legal para convenir el precio de los bienes embargados; sin embargo son múltiples las quejas por el costo de las avalúos, o bien en casos más graves por el remate de sus bienes, ya que no sólo no utilizan este medio, sino que además de estar inconforme con el avalúo practicado, tampoco lo impugnan en los términos de ley. La falta de interés y comunicación genera un descontento propiciado por el mismo patrón. Ya, que de haber acudido a la oficina para cobros y acordar el valor de su bien, además de que es sin costo alguno, se está consciente de los términos que se tienen para rescatar sus pertenencias y evitar el remate de los mismos.

Luego entonces, la garantía del interés fiscal en los casos de embargo, se perfecciona con el avalúo, por otra parte, la oficina considera a su criterio que el bien no garantiza plenamente el interés se ordena una ampliación de embargo, lo anterior se apoya en el artículo 154 del Código Fiscal, en relación con los artículos 145 y 151 del mismo ordenamiento legal. De lo anterior, se

genera una nueva diligencia y en consecuencia el pago de gastos de ejecución. Considero que por justicia fiscal, no deberían de cobrarse más gastos de ejecución, ya que, si bien es cierto que un ejecutor no tiene la experiencia necesaria para determinar el valor de un bien embargado, debido a su práctica, en forma presuntiva si puede calcular si el bien embargado alcanzará a cubrir el interés fiscal. Y debido a un vicio común en las diligencias en ocasiones - embargan bienes insuficientes, situación que conlleva a la práctica de una - ampliación de embargo con sus respectivos gastos de ejecución sobre un mismo crédito. Se dan casos en que un sólo crédito ha generado hasta tres ampliaciones de embargo.

El embargo de bienes muebles, en realidad representa un verdadero problema para garantizar el interés fiscal. El problema práctico más común estriba en los artículos 155, 156 y 157 del Código Fiscal de la Federación. Los primeros - se confrontan con el último de los artículos citados. "Quedan exceptuados de embargo: I....., IV. La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a - ella están destinados".

Si visitaríamos una bodega de una Oficina para Cobros, o de Hacienda, observaríamos bienes que son maquinarias de empresas que dejaron de laborar por - haber sido motivo de embargo con extracción inmediata. ¿Cómo se puede precisar en el momento de los hechos si los bienes embargados, que se ubiquen dentro de los prohibidos por el Código, son necesarios para la actividad de la empresa, -

si se deja a juicio del ejecutor? incluso se presta a interpretaciones no - poco comunes que dicen que: Si un patrón tiene 20 máquinas de coser y se le - quitan 4, no va a parar su producción. Sin embargo, es en mi opinión, que en ma- teria económica, costos de producción, cuotas sindicales y otros gastos relevan- tes como son otros impuestos, etc., hacen que una empresa no sea rentable. No - es el propósito del Estado el cierre de las fuentes económicas del país; las - oficinas recaudadoras deberían de tomar un juicio más jurídico-económico de la situación de una empresa y no proceder en forma prepotente a extraer bienes - como medio de presión; ya que se opta por el cierre de la fuente de trabajo. Al igual que la seguridad social tiene su justificación político-social, también así lo tiene un medio de producción que precisamente, es lo que genera y justifi- ca la existencia del seguro social que se financia casi en su totalidad de - la aportación obrero-patronal. Por lo anterior, no se debe dejar a un ejecutor un juicio de elección tan importante como es el cambio de depositario o extrac- ción de bienes en depositaria del fisco. De ahí que el propio Código Fiscal de la Federación, precisa que se puede embargar toda la negociación con todo lo - que de hecho y derecho corresponda a la empresa.

Otro aspecto, se relaciona a la fracción II del artículo 66 del Reglamento - del Código Fiscal de la Federación, que establece: "II. El contribuyente señala- rá los bienes en que deba trabarse, debiendo ser suficientes para garantizar el interés fiscal...". Aquí se dan situaciones confusas en cuanto a la práctica de esta diligencia. Al patrón le conviene señalar bienes esenciales para la explo- tación de su negocio, que el Código prohíbe de embargo, la razón es que le con- viene que el crédito o créditos queden ampliamente garantizados en caso de que

pretenda interponer un juicio fiscal, o bien porque evita ampliaciones de embargo que sólo incrementan su adeudo, y por otra, que dificulta a un ejecutor el llevar a cabo una diligencia con maquinaria pesada. Aún y cuando se han llevado a cabo diligencias llevándose maquinaria trabajando e incluso destruyendo instalaciones especiales. El patrón sabe que uno o tres ejecutores no pueden de momento llevarse su maquinaria y momentáneamente dejarán el bien embargado nombrando al deudor o quien se encuentre como depositario del bien embargado. En la extracción de bienes se maltratan éstos, se destruyen instalaciones costosas, etc., el patrón puede interponer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y solicitar al Instituto en su calidad de fisco el pago de los daños y perjuicios ocasionados.

La Garantía del Interés Fiscal es la base fundamental para exigir el cobro del crédito fiscal, es el aseguramiento de bienes a favor del fisco, por lo tanto debe tenerse un especial cuidado en la forma de constituir el embargo de los bienes, esto es, llevar a cabo la diligencia de requerimiento y embargo conforme a lo establecido en la Ley. Para el Fisco es importante que el procedimiento no presente fallas jurídicas, sea en la forma de notificar, de diligenciar, etc., mientras el crédito fiscal no se encuentre pagado, los bienes puestos en garantía significan una base elemental para reiniciar un procedimiento, sea de cobro a través del procedimiento administrativo de ejecución, o en caso de convenio entre el patrón y el Instituto, garantiza el pago en parcialidades subsistiendo la garantía hasta el pago total. La garantía del interés fiscal es un seguro de confiabilidad de obtener un cobro, o en casos de juicios es la espera hasta que se resuelva en definitiva un proceso sea favorable o desfavorable, pero existe un respaldo que garantiza el interés fiscal.

La garantía del interés fiscal es responsabilidad del fisco, y como tal a él le corresponde calificarla y aceptarla. Responsabilidad que jurídicamente se delega en el jefe de la Oficina Exactora, quién a su vez nombra bajo su responsabilidad a los depositarios que sean necesarios. Los depositarios tienen responsabilidad y esta cesa al momento de la entrega del bien en depositaria. Ahora bien, el artículo 112 del Código Fiscal de la Federación configura el delito fiscal - por disposición de bienes por depositarios o interventores. (Cuando el depositario es propietario del bien embargado existe la justificación del "error de derecho"; en el caso del Interventor depositario, no se admite ninguna causa de justificación prevista en el artículo 15 del Código Penal). En este aspecto - cabe hacer referencia a que existen abusos por parte de los interventores sobre todo de los que tienen el cargo de administradores por lo que se debería de contemplar en el Código algún sistema de control y vigilancia. Ya que no basta que rindan un informe de las finanzas de la empresa, sino una vigilancia estricta de su actuación, que esta se moldee a los fines del fisco y no a fines personales - que fomentan un estado de indefensión del patrón, que sólo es visto como el deudor, el que debe y tiene que pagar.

La cancelación de la garantía procede en los casos señalados en el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Y cita:

- I.- Por sustitución de garantía.
- II.- Por el pago del crédito fiscal.
- III.- Cuando en definitiva queda sin efecto la resolución que dio origen al otorgamiento de la garantía.
- IV.- En cualquier otro caso en que deba cancelarse de conformidad con las disposiciones fiscales.

8. I. SUSPENSION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO Y MEDIOS DE DEFENSA INTERPUESTOS.

Estudiaremos la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución que se dicta por el H. Consejo Consultivo Delegacional y la Oficina Para Cobros del IMSS.

La palabra suspensión significa; detener, interrumpir, cesación, pausa, parada, tregua, descanso, moratoria, etc., La suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, será la no ejecución de actos de la autoridad ejecutora, hasta en tanto se resuelva en definitiva el juicio o juicios que haya interpuesto el recurrente. La suspensión tiene como efecto el de interrumpir, detener, parar o dar suspenso o tregua para salvaguardar los derechos del particular hasta en tanto se determine en forma definitiva si le asiste o no la razón.

En nuestro análisis contemplaremos la suspensión que se otorga en el -- recurso de inconformidad, recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y en el juicio fiscal hasta llegar al amparo. Qué autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social tienen facultades para otorgar la suspensión y los requisitos necesarios para su configuración conforme a la Ley.

1) La Suspensión otorgada por el H. Consejo Consultivo Delegacional.

El artículo 27 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, prevé que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución -- será ordenada por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional que corresponda, con sujeción a las normas apli-

cables del Código Fiscal de la Federación y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece.

La suspensión se solicita, ya sea en el inicio del recurso de inconformidad, o bien durante el transcurso del mismo, hasta en tanto no se haya dictado y notificado la resolución correspondiente.

En el IMSS, existen 4 Delegaciones en el Distrito Federal, y cada una cuenta con un Consejo Consultivo Delegacional. De acuerdo a la jurisdicción de la Delegación que le corresponde al recurrente, se interpone la inconformidad, y en el mismo escrito se solicita la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, o solicitarla con posterioridad.

La garantía ofrecida más común es la fianza o el embargo de bienes.

En el caso de la Fianza, está se califica si es correcta o no, por una sola vez se requiere al patrón su corrección en caso de que presente error o no garantice ampliamente el interés fiscal. Acordada y aceptada la fianza se emite un proveído suspendiendo el procedimiento administrativo de ejecución hasta en tanto cause ejecutoria el medio de defensa que interponga el recurrente. La fianza se remite para guarda y custodia de la Subdelegación y se marca copia a la oficina ejecutora para conocimiento y cumplimiento.

Cuando se trata de una garantía de embargo de bienes, se toman dos criterios; o bien se solicita a la oficina para cobros califiquen si el embargo de los bienes garantiza el interés fiscal, o remiten el acuerdo de admisión de la solicitud de suspensión para que la oficina ejecutora, acuerde la suspensión. En el primer caso se le envía al Consejo Consultivo el informe y calificación del embargo para

que acuerde la procedencia de la suspensión solicitada. En el segundo caso, la oficina emite un proveído acordando o negando la suspensión marcando copia al consejo consultivo para su conocimiento.

Cuando el inconforme solicita la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución ante el Consejo Consultivo Delegacional, y éste ya resolvió y notificó la inconformidad. Procede que se turnen los documentos y la garantía otorgada a la oficina para cobros para el efecto de que ésta, acuerde conforme a derecho. Lo anterior se le comunica mediante acuerdo al recurrente.

2) La suspensión otorgada por la Oficina para Cobros del IMSS.

de conformidad con los artículos 271 y 258-E, de la Ley del Seguro Social, esta facultada para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación. Las determinaciones del fisco se encausan a la ejecutoriedad de las resoluciones fiscales. A continuación citamos la siguiente tesis. "SEGURO SOCIAL, ARTICULO 271 DE LA LEY DEL.-NO VIOLA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.- Es inexacto que el artículo 271 de la Ley del Seguro Social se haga justicia por sí mismo para exigir un derecho, pues las funciones que tienen encomendadas las oficinas de cobro se limitan a tramitar el procedimiento de ejecución que señala el Código Fiscal de la Federación y los recursos que establece dicho código agrario para el procedimiento de ejecución, con sujeción a las normas procesales que ese cuerpo de leyes establece y no en disposiciones especiales emitidas por el propio Instituto". Pleno.-Informe 1984, 1a.p.371.(377).

(377) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS. TOMO III, pág.1906.

El hecho de que el recurrente interponga un recurso de inconformidad no significa que por ese sólo acto se suspende el procedimiento administrativo de ejecución. En las inconformidades como citamos en la pág. 613, la suspensión se solicita ya sea, ante el Consejo Consultivo o ante la Oficina Ejecutora. De acuerdo con el artículo 144, no se ejecutarán los actos administrativos..... 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 de las Oficinas para Cobros proceden en los siguientes casos:

- 1) Con el recurso de inconformidad.
- 2) En el juicio Fiscal.
- 3) En el amparo.

1) En el recurso de inconformidad.-Se dan dos fases. Durante el trámite de la inconformidad y cuando ya se encuentra resuelta y notificada. Durante el proceso, se puede solicitar a la oficina ejecutora acompañando en la solicitud de suspensión copia sellada del medio de defensa, y en caso de que la garantía sea la fianza, original y copia de la misma; en el embargo acompañar copia o bien señalar la fecha de embargo. Cuando aún no exista embargo de bienes se menciona que es la garantía que se ofrece y se solicita quedar como depositario de los bienes embargados. De acuerdo con los artículos 60 a 68 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, los gastos que se generen corren a cargo del recurrente quien los deberá de pagar al momento en que se practique la diligencia, así mismo el avalúo se pagará una vez notificado éste, o bien al momento de su realización. Tratándose de personas físicas el depositario de los

bienes sea el propietario o deudor, y en el caso de personas morales el representante legal. Los gastos de ejecución generados son definitivos y no se devuelven. Respecto a la forma de pago de los gastos generados para garantizar el interés fiscal por existir un medio de impugnación. Se pagan al momento de la diligencia, el ejecutor expedirá el recibo correspondiente, similar situación se da con el perito valuador. Si no se pagan éstos gastos no se puede otorgar la suspensión. Si ya existe el embargo al tiempo que se solicita la suspensión se cobra el 4 por ciento por concepto de gastos de ejecución y si por el contrario es a solicitud, sólo se cobrará el 2 por ciento.*

En varias ocasiones, el embargo de bienes es insuficiente y se debe realizar una ampliación de bienes de la empresa con avalúo.

La suspensión otorgada por motivo de existir un recurso de inconformidad, subsiste hasta en tanto se sepa en definitiva el juicio o juicios que interponga el recurrente, por lo que deberá de exhibir el medio de defensa intentado.

Cuando hay una resolución notificada por el H. Consejo Consultivo, y el recurrente solicita la suspensión al consejo consultivo, éste remite toda la documentación del promovente para que sea la oficina ejecutora quien determine si se reúnen los requisitos legales para otorgar la suspensión solicitada.

El solicitar directamente la suspensión a la oficina exactora, tiene una ventaja de importancia psicológica para el patrón, ya que desde el momento en que la oficina ejecutora tiene conocimiento de la suspensión, no debe ejecutar acto alguno de cobro, hasta en tanto se resuelva el otorgamiento o negativa a la suspensión. Lo anterior da tranquilidad a la empresa...

*La Reforma del Reglamento 4-octubre de 1993, adiciona los artículos 174-R y 174C- mismos que establecen el cobro único del 2% por la diligencia de requerimiento, embargo y remates de bienes del contribuyente. Véanse los citados artículos.

Otra ventaja que tiene el solicitar directamente la suspensión ante la oficina ejecutora, es que la calificación de la garantía del interés fiscal es más rápida y directa, además de que se sigue una secuencia de todo el procedimiento hasta que exista un juicio que resuelva en definitiva. Ya que incluso, la propia oficina requiere al inconforme mediante la amenaza de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, en caso de no exhibir el medio de defensa subsecuente que haya presentado, si es embargo iniciando el procedimiento con el requerimiento; si es fianza haciendo efectiva ésta ante la afianzadora.

Si el medio de defensa interpuesto es el Recurso de Oposición al procedimiento administrativo de ejecución, en el mismo escrito se puede solicitar la suspensión al procedimiento, la cual es acordada durante el trámite, no se ejecutará acto administrativo alguno hasta en tanto se resuelva el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución que tenga como base de impugnación al embargo, y por consecuencia todo el procedimiento se encuentra implícito en él.

2) En el Juicio Fiscal.- La suspensión se solicita por tener interpuesto un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, presenta tres situaciones: a) Cuando es continuidad de una suspensión otorgada por inconformidad; b) Cuando se solicita por primera vez; c) Cuando se comunica a la Oficina para Cobros que el Tribunal Fiscal otorgó la suspensión.

a) Cuando es continuidad de una suspensión otorgada por inconformidad.- En estos casos, el patrón tiene conocimiento de una prevención de subsistencia de la suspensión, condicionada a la exhibición del juicio o juicios que intente el recurrente. Por regla general, cuando se tiene una resolución desfavorable, se -

exhibe la copia sellada del medio de defensa interpuesto solicitando se continúe con la suspensión otorgada. La oficina exactora otorga la suspensión y previene para que se le informe de los juicios subsecuentes.

b) Cuando se solicita por primera vez.-Se procede a llenar los requisitos legales, y si procede se otorga o bien se niega .

c) Cuando se comunica a la Oficina para Cobros que el Tribunal Fiscal otorgó suspensión. En el caso citado, la oficina requiere de la copia sellada del acuerdo de suspensión emitido por el Tribunal. Aún y cuando el Tribunal debe de comunicar la suspensión, existe falta de comunicación, y se han dado casos, raros pero existen, que el recurrente tiene una suspensión, y sus bienes se remataron, o bien se extraen. Situación delicada, pero que exige a la oficina cuando está desconoce tal información. Son casos raros pero se dan. Por lo general la oficina para cobros suspende el procedimiento administrativo con la copia sellada del acuerdo de suspensión .

El problema de información del tipo citado, se genera en el Instituto debido a la estructura de organización. En el IMSS, por economía administrativa, los profesionistas que tienen a su cargo la contestación de los informes previos y justificados, así como los recursos de revisión que interponen los patronos en contra de resoluciones del Instituto, están bajo la responsabilidad de la Jefatura de Servicios Legales, Departamento Contencioso Administrativo y la Oficina de Amparos que dependen de la Subdirección General Jurídica del IMSS.- Los proyectos de contestación y todos los trámites relacionados con juicios fiscales y amparos, se encuentran centralizados, y remiten a las Subdelegaciones o Delegaciones involucradas a efecto de recabar las firmas autógrafas

de los funcionarios signados como autoridades responsables. Sin embargo, el Tribunal Fiscal de la Federación en su mayoría, y en forma oportuna informa a la oficina para cobros; cuando se requiere del informe previo y justificado de otro requerimiento, del incidente de suspensión, de la admisión, prevenciones, y la resolución. Precisamente, en base a éste comunicado, la oficina espera el tiempo oportuno y legal para reiniciar el procedimiento, si el patrón no exhibe el medio de defensa subsecuente que intente, en caso de resolución desfavorable. En otras ocasiones el Departamento Contencioso Administrativo informa para efectos de cumplir con las sentencias o bien para que se proceda a la activación del procedimiento. Información que es dada también a través de la Jefatura de Servicios Jurídicos Delegacionales. Como se observa existe una información por determinados canales que permiten a la Oficina para Cobros del IMSS, ser una de las dependencias del IMSS, que mejor información tiene de la situación jurídica del patrón inconforme.

3) Suspensión en el Amparo.

En el amparo la suspensión se da por oficio (artículo 123, L.A.), o a instancia de parte, (artículo 124, L.A.) Los efectos de la suspensión otorgada en la vía de amparo, es: "mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo" (378).

La suspensión en el amparo tiene por objeto principal la protección de los

(378) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1985. part. jurisprudencia. Común al Pleno y Salas. p.490. SUSPENSIÓN, EFECTOS DE LA.

-Para la suspensión otorgada por el Tribunal Fiscal de la Federación. Vid. págs. 523, 617 y 618.

derechos del individuo que acude al amparo y protección de la justicia en contra de actos de autoridad que considera viola sus garantías, y hasta en tanto no se resuelva, procede suspender y en caso de desacato, aplicar las sanciones que para tal efecto señala la Ley de Amparo.

A continuación citamos la siguiente tesis: SEGURO SOCIAL.SUSPENSION CONTRA EL COBRO DE CUOTAS PARA EL.-Las cuotas para el Seguro Social tienen carácter -- fiscal y la suspensión que se pide contra su cobro, se rige por el artículo 135 - de la Ley de Amparo, que preceptúa que, cuando el amparo se pide contra el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado; y aplicando el prudente arbitrio y la discreción de que habla la ley, debe negarse la suspensión, porque con ella se producirían - graves perjuicios al Instituto Mexicano del Seguro Social, colocándolo en el peligro de no poder proporcionar sus servicios, que son de interés público".T.C.90. C. Informe 1984,3a,p.313.(379).

SUSPENSION.PROCEDIMIENTO TENDIENTE A DETERMINAR UN CREDITO ES DE ORDEN PUBLICO Y RESPECTO DE EL NO PROCEDE LA SUSPENSION.-La determinación de las cuotas - obrero patronales, se traduce en el acto o conjunto de actos mediante los cuales la disposición de la ley se particulariza, se adapta a la situación de cada - persona que puede hallarse incluida en los presupuestos fácticos previstos. La determinación o liquidación forma parte de un procedimiento administrativo que culmina con la emisión material del documento en el que se fija la medida de lo imponible y se establece el monto o quantum de la deuda, procedimiento que re-

(379)TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.III.pág.1913.

viste el carácter de orden público y respecto del cual dada su naturaleza jurídica, resulta improcedente la suspensión definitiva solicitada, con apoyo en el artículo 124, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales". 3er.T.C.=Informe.1984,3a.,p.133.(380).

La suspensión otorgada por el Tribunal Judicial es acatada por las oficinas para cobros del IMSS; siempre y cuando se tenga conocimiento del incidente de suspensión por escrito, o en su defecto el patrón la exhibe en el momento de la diligencia y se suspende inmediatamente.

En el incidente de suspensión relativo a un juicio de amparo, con fundamento en los artículos 135 y 139 de la Ley de Amparo, se otorgaba la suspensión provisional para que se mantenga las cosas en el estado que guardaban; (en el caso de oficinas exactoras para que no se embarguen bienes propiedad del quejoso ni se extraigan los mismos hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva). Medida que surte sus efectos previo depósito que dentro del término de cinco días, haga el quejoso por el monto total, y siempre que en el momento de la notificación del proveído a las autoridades responsables; éstas no hayan consumado los actos que se reclaman. Con la reforma del artículo 135 de la Ley de Amparo vigente a partir del 15 de enero de 1998, el depósito que se exige, anteriormente se cobraba en la Nacional Financiera, S.A.; actualmente es ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa o Municipio que corresponda. Las reformas de la Ley de Amparo, sobre todo en la suspensión tienen verdaderas innovaciones, ya que, para dar la suspensión se sujeta más a un orden

de tipo subjetivo como es: que la suma exigida EXCEDA LA POSIBILIDAD DEL QUEJOSO "según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables". (Art. 123 .L.A.).

La Ley de amparo es más benevola con el contribuyente, toda vez que señala - que si el juez considera que el depósito del cobro requerido, excede de las posibilidades del quejoso no se exigirá; situación que considero debería de contemplar también el Código Fiscal de la Federación. Anteriormente se observaba una figura jurídica denominada "Dispensa de Garantía", misma que desapareció. La apreciación de la situación económica del quejoso es importante ya que en diversos casos, no se otorga la suspensión por esta situación, los bienes embargados no alcanzan a cubrir el interés fiscal.

Cuando la suspensión es otorgada por la Oficina para Cobros, es una secuela a seguir, sólo se debe de exhibir el recurso subsecuente que se haya intentado, hasta tener una resolución en definitiva. Por lo general, por su comodidad y seguridad es el procedimiento más empleado en la práctica el pedir directamente a la autoridad ejecutora suspenda el procedimiento anexando copia sellada del amparo interpuesto.

La suspensión al procedimiento subsiste hasta en tanto se sepa en definitiva el juicio o juicios que pongan fin a la controversia; de ahí que la suspensión - al procedimiento administrativo de ejecución se constituye en un verdadero medio

de garantía del contribuyente que tiene a su alcance y que evita injusticias, hasta en tanto se determine si al recurrente le asiste o no la razón. Y, mientras tanto salvaguarda sus derechos.

La suspensión al procedimiento administrativo de ejecución tiene como objetivo, dejar las cosas en el estado en que se encuentran o encontraban al momento de solicitar la suspensión y tiene conocimiento la autoridad ejecutora; no tiene efectos restitutivos, ya que éstos son propios de la sentencia que pone fin al juicio. De ahí la importancia que tiene el hecho de promover al mismo tiempo el recurso que se intente y a la vez, solicitar la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución; procurando que se entere la autoridad ejecutora de inmediato para que no realice actos de difícil reparación, es decir, evitar el sobreseimiento por actos consumados.

A continuación se citan las siguientes tesis: "REMATES FISCALES. Cuando el amparo se pida contra remates fiscales, procede conceder la suspensión sin requisito alguno, puesto que los bienes están embargados, para el efecto de que los aludidos bienes no sean adjudicados a tercero .

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1980, Segunda Parte. Salas y Tesis Comunes, pág. 2586.

"REMATES. Aún cuando se haya verificado, procede contra ellos la suspensión mediante fianza, para los efectos de que el rematante no tramita los bienes rematados a tercera persona, si dichos bienes están sujetos a cédula hipotecaria, y el acreedor ocurre en amparo, porque con el remate se vulneran sus garantías.

Apéndice al Sem. Jud. de la Fed. 1917-1980, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pág. 110.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

PRIMERO.-La garantía del interés fiscal constituye un medio de protección de los intereses del fisco. Las garantías más comunes que cita el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación son: la fianza y el embargo.

SEGUNDO.- La calificación de la garantía del interés fiscal, es la base fundamental para otorgar la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, En el IMSS, tienen facultades para otorgar la suspensión, el H. Consejo Consultivo Delegacional y la Oficina para Cobros del IMSS. Los fundamentos legales son los artículos 258-B, 258-E y 27 del Reglamento del 274 de la Ley del Seguro Social, y los artículos 141, 142 y 144 del Código Fiscal de la Federación y artículos 60, a 68 del Reglamento del citado ordenamiento legal invocado.

TERCERO.- El H. Consejo Consultivo Delegacional, sólo otorga la suspensión durante el proceso del recurso de inconformidad, notificada la resolución no puede otorgar la suspensión. Las Oficinas Para Cobros del IMSS, tienen facultades para otorgar suspensión durante todo el proceso, es decir, desde que se inicia el recurso de inconformidad hasta la resolución de la última instancia que impugne el quejoso. La suspensión subsiste condicionada a la comprobación del medio de defensa que se exhiba y la garantía otorgada ante la oficina exactora.

CUARTO.- El interponer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución en contra de actos de la oficina ejecutora, o en contra del embargo, detiene todo el procedimiento hasta en tanto se resuelva éste por la autoridad ejecutora.

QUINTO.-La suspensión al procedimiento administrativo de ejecución es una verdadera forma de detener la ejecución, garantizando al quejoso el respeto de sus

derechos hasta en tanto se resuelva en definitiva su situación jurídica. Es un procedimiento sencillo y fácil de determinar en cuanto al otorgamiento de la suspensión reuniendo los requisitos legales señalados en los artículos 141 a 144 del Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

SEXTO.- El Código Fiscal de la Federación, debería de adoptar la reforma del artículo 135 de la Ley de Amparo, es decir; tomar en consideración la situación económica del quejoso. Precisamente, el no poder garantizar con los escasos bienes que posee una empresa o persona física el interés fiscal, no permite a la autoridad ejecutora, o al fisco en cuestión acordar de conformidad la suspensión solicitada. Anteriormente el Código Fiscal contemplaba la dispensa de garantía, lamentablemente esta disposición fué derogada.

SEPTIMO.- La suspensión al procedimiento administrativo de ejecución tiene como objeto, dejar las cosas en el estado en que se encontraban al momento en que la autoridad ejecutora tiene conocimiento de una solicitud de suspensión, o un comunicado de autoridad superior, como es el caso del H. Consejo Consultivo Delegacional, el Tribunal Fiscal de la Federación, un Juez de Distrito, Tribunal Colegiado de Circuito o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OCTAVO.- La suspensión no tiene efectos restitutivos, ya que éstos son propios de la sentencia que pone fin al juicio. Por tal razón, es conveniente promover en forma simultánea el recurso y la solicitud de suspensión, o bien informar a la oficina exactora respecto del juicio que se tiene en trámite para evitar que se ejecuten actos de difícil reparación. Por economía y tranquilidad del contribuyente es preferible solicitar la suspensión ante la autoridad ejecutora.

C A P I T U L O IX .

LA POLITICA FISCAL Y ECONOMICA DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL Y SU REPERCUSION EN LAS EMPRESAS.

9.1. LA NATURALEZA POLITICA-FISCAL.

9.2. LA NATURALEZA FINANCIERA.

9.3. LA NATURALEZA SOCIAL.

9.4. LA PRESION FISCAL Y EVASION FISCAL .

I) CAUSAS, EFECTOS Y TELEOLOGIA EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

C A P I T U L O I X .

LA POLITICA FISCAL Y ECONOMICA DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL Y SU REPERCUSION EN LAS EMPRESAS.

Un problema importante en materia de Seguridad Social lo constituye la política fiscal y económica del país que afecta y trae consigo una cadena de conflictos.

La Cuota Obrero Patronal es una parte importante de los cimientos principales de financiamiento del Seguro Social; constituida de aportaciones obrero patronales-estado; su incremento o disminución repercuten en las condiciones generales de los servicios y prestaciones proporcionados a los asegurados y sus derechohabientes.

Por una parte, también se producen otras causas de aspecto social como son el aumento o disminución en :

- 1) grado de protección social
- 2) salud y condiciones generales del país.
- 3) práctica médico-sanitaria y servicios de salud.
- 4) proceso salud-enfermedad.
- 5) grado de desarrollo de la seguridad social en determinados sectores o grupos de poder político.

En el aspecto económico encontramos:

- 1) desempleo
- 2) Inflación
- 3) déficit financiero
- 4) aumento de costos por índices demográficos, natalidad y mortalidad.

No es posible separar el fenómeno social del económico y de la política; sin embargo en nuestro país la seguridad social sólo cubre a un pequeño sector productivo, al trabajador; y la base del cobro de la cuota obrero patronal es precisamente la relación obrero-patronal.

Así contemplamos que un pueblo desnutrido y enfermo es un pueblo improductivo. México afronta serios problemas de sanidad, pobreza, marginación, desnutrición, vivienda, incremento de la población y últimamente la concentración urbana, falta de distribución de los habitantes y deterioro del medio ambiente; todo asociado en un mundo de grandes desigualdades en la distribución de los recursos y servicios de salud; y desde luego en la desigualdad en la repartición del ingreso.

El crecimiento de la población en términos de costos-ingresos, representa para el IMSS un verdadero problema que a la fecha no se puede resolver (aumento de derechohabientes y pensiones-incremento en natalidad y mortalidad-).

Las Cuotas Obrero Patronales son aportaciones tripartitas de los sectores: Estado-Patrón-Obrero, siendo de los dos últimos el de mayor ingreso. Si las Cuotas Obrero Patronales se conforman y se crean de la relación obrero-patrón. Para que se constituya la aportación debe necesariamente de existir el empleo. Para que exista progreso debe haber producción, consumo, ahorro y movimiento de capital. De ahí la importante tarea que tiene el Estado de generar empleos o incentivarlos.

Las cargas fiscales son causa importante en la falta de estímulo para crear

fuentes de trabajo. En el caso de la seguridad social, las cuotas obrero patronales tienden a desestimar dicha creación, sobre todo en los trabajadores de salario mínimo; hablando económicamente, al patrón no le conviene crear empleos en los cuales la carga fiscal no le sea posible trasladarla en sus productos y servicios. La Ley autoriza anualmente la deducción de las personas físicas que realicen actividades empresariales, y a las personas morales, para el efecto de determinar su resultado fiscal, podrán deducir de sus ingresos los conceptos que la Ley del Impuesto sobre la Renta autoriza y que entre éstos esta: Las Cuotas patronales al IMSS y cuotas obreras pagadas por el patrón cuando en este último caso se trate de trabajadores que perciban salario mínimo. La política financiera del seguro social tiende cada vez a hacerse más caro el factor trabajo en relación al capital, encarece la mano de obra no calificada en relación con la calificada.

Cuando se incrementan los costos en las aportaciones de seguridad social; tomando en cuenta que no es el único pago que realiza por contribuciones, el patrón aumentará los precios trasladando las cargas a los consumidores, pero hay ocasiones en que no se le permite dicho traslado y se genera otro fenómeno, se da un pacto Estado-Empresario, que se compensa con no incrementar los salarios; en sí quien disminuye todas sus ventajas será el trabajador, y de ahí el estado de pobreza del país. México es un país extremadamente rico en recursos pero con una población extremadamente pobre. La marginación y la total desproporción en la repartición de la riqueza de la nación, da los contrastes de dos clases la pobre y la rica concentrada esta última en un grupo reducido de la

población. Al existir menos posibilidades económicas se acude más a los servicios médicos y hay un verdadero déficit financiero en el suministro de medicamentos, servicios y prestaciones.

Paradójicamente surge el problema demográfico. La Ley del Seguro Social establece que con la aportación de la Cuota Obrero Patronal se cubre al asegurado y a sus derechohabientes, éstos últimos pueden formarse de familias pequeñas - de uno o dos hijos, o las numerosas de hasta 12 hijos. Analizada la situación general del país, la población derechohabiente se ha incrementado y además utilizan los servicios en forma regular ya no esporádicamente como pasaba en años anteriores.

Los incrementos en los costos por los servicios de seguridad social dan como resultado que al ser proporcionados al asegurado y a sus derechohabientes sean reducidos por no llamarlos deficientes, y considero que es aquí donde radica el principal problema financiero del seguro social y es el reflejo de sus finanzas. Actualmente se combate la ideología de servicio programado en cuanto a la calidad y cantidad, siendo ésta última la de preferencia en razón al factor económico.

Costos que se traducen en:

- 1) Incremento en la adquisición de medicamentos y aparatos.
- 2) aumento de pacientes en los tres niveles de salud.
- 3) pago de pensiones.
- 4) incremento de muertes por enfermedades y accidentes de trabajo.

El IMSS presupuesta sus adquisiciones a largo, mediano y corto plazo, prevé -

situaciones como las señaladas y se basa en estadísticas, pero el incremento de la población, los decesos, accidentes de trabajo, o cambios de la política monetaria nacional o internacional no los puede predecir, si puede aproximarse, más no establece cifras correctas que no desequilibren del todo su presupuesto. - A esto, agreguemos que la Seguridad Social ha constituido el estandarte de la política ideológica y económica del Estado que influye en forma importante en decisiones como son:

- a) establece la política fiscal.
- b) programa campañas políticas del partido gobernante y utiliza a la seguridad social como idealismos proselitistas.
- c) el Estado utiliza fondos de la seguridad social para campañas de sanidad y solidaridad para los sectores marginados. Cuando no usa los fondos económicos utiliza los recursos humanos pagados por la Institución.
- d) El Estado en México ha dado poca importancia al factor salud, situación - que se ha observado siempre, basta analizar las sumas asignadas en los - Presupuestos Anuales.

El último punto es suficiente para desmoronar los mejores deseos. El mejor -- Secretario de Salud, la mejor Institución, no logrará avances si no fija sus programas en presupuestos reales y suficientes para cubrir sus metas.

En el caso de la seguridad social, en particular el IMSS, la política fiscal y el presupuesto son vitales para cumplir con sus objetivos.

En esta política fiscal se conjugan los tres sectores que participan en la -

integración de la cuota obrero patronal. Estado-Patrón-Obrero, las acciones de uno y otros, desencadenan soluciones o problemas al financiamiento de la seguridad social. En este orden, el Estado aparentemente, delinea, marca y establece los parámetros jurídicos, económicos y políticos a seguir: apoya o presiona. El patrón a su vez, en su mediano o mayor poder económico y político en el país, también presiona, otorga y recibe beneficios o presiones; y por último el trabajador que es el que sufre las embestidas de ambos y de un tercero, denominado - sindicato.

Ahora bien, no todas las acciones del Estado son del todo negativas, lo cierto es que quienes están en el poder desean conservarlo y prometen lo que económicamente no es posible cumplir en la actualidad. El Estado medianamente trata de mantener un pueblo hambriento y enfermo; medianamente alimentado y deficientemente sano.

El Seguro Social, no es una Institución que protege a la población ciudadana, fue creado para proteger a la clase trabajadora, da seguridad social a sus agremiados; de ahí que sería conveniente que el Estado no intervenga en las finanzas y directrices políticas de la Institución, sobre todo éstas últimas han afectado la eficiencia de la Institución que ha permitido la intervención del Estado en sus finanzas, se destinan fondos de reserva para campañas de solidaridad; no es posible creer que no existe perjuicio a sus agremiados cuando observamos deficiencia tanto en el servicio como en las prestaciones por falta de recursos económicos.

Por otra parte, se observa que en materia de política fiscal el Estado debe tomar una postura más estricta en relación a los patrones que disimulan sustituciones patronales, se dan como no localizados, o trabajan en forma clandestina sin tener asegurados a sus trabajadores. En cuanto a las construcciones que se detectan tardíamente basándose en datos presumibles que conllevan a un pleito legal IMSS-patrón, que sólo genera costos sin producción, el Estado debe complementar la legislación a efecto de cerrar éstas figuras reuniendo causas y efectos buscando sobre todo el factor económico-costos.

Así mismo se da el caso de las empresas mediana, pequeña y grande que atraviezan por una situación temporal de crisis, pero de hecho tienen posibilidades de salir adelante, sin embargo las políticas fiscales son cobrar, sin importar que se cierre una fuente de trabajo. Considero que la legislación debería de dar un plazo razonable de convenir el pago dentro del procedimiento de ejecución, no estoy refiriéndome al convenio administrativo de pago en parcialidades, ya que si la empresa está en crisis económica temporal, no le será posible cumplir con los requisitos de ingreso a cuenta de convenio, fianza que en determinadas cantidades exige una serie de condicionantes además del pago de la prima. Por lo que debería de existir más flexibilidad en la política que deba aplicarse a las empresas, y de esa forma promover más el capital y por consecuencia el empleo, ya que de lo contrario se cierran las fuentes de trabajo e inhibe la inversión tanto nacional como extranjera. Ya que ambos capitalistas buscan un nivel de presión fiscal aceptable y no opresor.

En el caso de la Cuota Obrero Patronal, la mayoría de los patrones pagan, sin embargo existe un porcentaje que se retrasan por problema de pago de proveedores, créditos bancarios pendientes, etc., debería legislarse un plazo razonable en el procedimiento administrativo de ejecución a efecto de estudiar la situación de la empresa. Un modelo semejante al procedimiento administrativo de ejecución que aplica el gobierno francés; son muchos los casos en que se cierran empresas por falta de pago al momento de requerirles el cobro, pero la empresa tiene liquidez, sin embargo sus finanzas operan de acuerdo a factores propios del comercio. Aquí considero que los patrones deben pedir más benignidad de la política fiscal del Estado.

Pero también se dan tratos preferenciales a las empresas grandes respecto de las medianas y pequeñas, lo que se traduce en relaciones y tratos preferenciales que dentro de la administración generan una injusticia en la aplicación de la igualdad de derechos.

Las reformas fiscales buscan sobre todo allegarse de recursos al Estado, en el caso del IMSS, las aportaciones de seguridad social siempre se han visto beneficiadas en cuanto a estas modalidades como se observa en el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, y las recientes reformas a la Ley del Seguro Social, que tienen un fondo económico político y social.

La crisis por la que transita el Instituto Mexicano del Seguro Social no se debe en todo a la Institución ni al Sindicato. Interviene el Estado con su intervención en las finanzas, sus programas sociales, etc., el patrón al no pagar oportunamente, inconformarse, desaparecer, etc., el trabajador al incrementar la población, etc., son en sí problemas en los que todos somos responsables.

R E S U M E N .

PRIMERO.—El factor económico y político del país repercute en todos los aspectos de la vida de una sociedad; en Instituciones como son el IMSS, éste ha visto un desequilibrio financiero como consecuencia de las políticas del Estado, el pago inoportuno de las cuotas por parte de los empresarios y el aumento de la población de derechohabientes y costos en medicamentos y recursos materiales y humanos. Las reformas fiscales han apoyado tratando de llevar dinero oportuno a las arcas del IMSS, estableciéndose procedimientos rápidos para la cobranza.

SEGUNDO.—Una política negativa para el IMSS, es la intervención del Estado en sus finanzas, encausandolas a campañas de solidaridad, dinero que se desvía de la finalidad de ayudar a sus agremiados. La ayuda solidaria del IMSS es incosteable y precisamente por la importancia de ésta, el estado debe incrementar sus aportaciones.

TERCERO.—El incremento de la población asegurada y derechohabiente es una problemática que merece un análisis por separado y el IMSS, debe buscar una forma de premiar a los asegurados que reduzcan su índice de natalidad o que demuestren una concurrencia mínima del uso de servicios médicos, incapacidades, etc., sería algo semejante a las empresas que reducen su índice de siniestralidad. Me refiero a una educación al trabajador, tarea difícil pero que puede prosperar si se proporciona un incentivo económico, es un desembolso que se justifica en cuanto al costo-resultado.

CUARTO.—Incrementar el IMSS, sus asegurados extendiendo la seguridad social a sectores productivos que a la fecha no se cubren en su totalidad.

9. I. LA NATURALEZA POLITICA FISCAL.

Por Política Fiscal se entiende las decisiones tomadas en torno a los programas de impuestos y gastos del gobierno encausados a la distribución de la riqueza nacional.

Samuelson y Nordhaus citan que se debe entender por política fiscal "el proceso de configuración de los impuestos y el gasto público para (a) ayudar a amortiguar las oscilaciones de los ciclos económicos y (b) contribuir al mantenimiento de una economía creciente de elevado empleo y libre de una alta y volátil inflación." ... "En suma, las políticas fiscales de impuestos y gastos públicos, en cooperación con la política monetaria, tienen como objeto acelerar el crecimiento económico, con elevado empleo y precios estables. El ideal es "luchar contra la corriente económica existente ." (381)

La política fiscal en México, tiene un amplio juego de criterios basados principalmente en decisiones Estatales que obedecen los intereses de las clases en el poder, que está representado principalmente por el sistema capitalista o empresarial. Pero es importante resaltar el manejo de masas y canales que obedecen a cuestiones políticas del partido oficial que se mezclan y participan en decisiones importantes en materia política fiscal.

La política fiscal moderna es un diseño propuesto en la teoría Keynesiana, gastos-ingresos y deuda. "La teoría de Keynes y sus seguidores se basaba en

(381) SAMUELSON/NORDHAUS. Ob.cit.pág.208.

que por medio de la política fiscal se podía afectar el ingreso monetario sin que en forma concomitante se produjeran cambios en la oferta monetaria lo que, por supuesto, implica un cambio en la relación ingreso monetario y oferta del dinero; usando como ejemplo un aumento autónomo de los gastos del estado sin que medie un incremento en los tributos y sin elevación de la oferta dineraria, de inmediato se provocaría que individuos y empresas vieran crecer sus ingresos y al mismo tiempo una declinación en la relación de su tenencia de efectivo y sus ingresos monetarios, lo que a su vez podría determinar tres reacciones: 1) la que aceptaban los clásicos como única viable, que consistía en el deseo de mantener sus recursos monetarios en relación con sus ingresos, que efectuaban por medio de la reducción de sus gastos; 2) el mantenimiento de fondos líquidos que en redundante, hace que el aumento de dinero en la medida que se eleva el ingreso no sea necesario (ésta y la siguiente propugnadas por la nueva teoría fiscal); 3) poner a la venta valores - que obviamente pagarán intereses - tanto por los individuos como por las empresas, para obtener recursos para satisfacer su preferencia por la liquidez en lugar de bajar sus gastos; el efecto sería reducir los precios de los valores y elevar los intereses que producen, hasta llegar a un momento en que tal baja evitaría la cesión de dichos valores o el dejar de percibir ingresos (por intereses), - para mantener fondos líquidos disponibles". (382)

La política fiscal será estudiada en cuanto a la implicación que tiene ésta con la seguridad social, es decir las medidas tributarias (aportaciones de se-

(382) RETCHKIMAN K, BENJAMIN. Ob.cit.págs. 371 y 372.

guridad social), y las acciones políticas del Estado como rector y su intervención.

EL Estado a través de sus acciones encausadas a distribuir la riqueza, establecer las políticas fiscales y su papel en la política exterior, tienden a crear un estado de seguridad o bien de inestabilidad para sus ciudadanos. En México se presentan situaciones diferentes a otros países industrializados, la teoría Keynesiana del pleno empleo y la política fiscal que propone fue ideada para un país industrializado, lo cual México aún no alcanza en su totalidad. Por tal razón, antes de aplicar medidas encaminadas a una política fiscal eficaz, se deben analizar variables como son la estructura política, económica y social del país. De ahí que sea común hablar de una política fiscal teórica y otra práctica. Retchkiman dice: "Nuestro Estado es clasista y ha protegido de forma descomunal a los propietarios de todo tipo y ha permitido todos los desmanes-tanto políticos y sociales como económicos- en contra de las grandes masas miserables de la población del país.

Lo anterior tiene su máxima expresión en la actual crisis por la que atraviesa México. Esta crisis generalizada se expresa también en el aspecto fiscal y tributario, porque existe una increíble disparidad entre ingresos y egresos, que determina que muchas actividades esenciales del Estado mexicano dejen de realizarse, incluyendo la prestación de los servicios de salud pública, asistencia médica, seguridad social, educación a todos los niveles y otros no menos importantes...".(383)

(383) RETCHKIMAN K, BENJAMIN. Ob.cit.pág. 19.

Considero que la política fiscal del estado, aplicable en lo relacionado a la seguridad social, tiene mucho que ver con proselitismos y falta de una verdadera administración gubernamental que determine un presupuesto amplio para programas asistenciales y de seguridad social, La crisis fiscal del país - afecta a todos, sin embargo son pocos los beneficiados que concentran la riqueza y no existe una distribución verdadera, por tal motivo, cualquier política fiscal teórica que no se lleve a cabo en base a un análisis previo de a quién se va aplicar y con que recursos se cuenta, así como las reacciones - psicológicas de los gobernados, procesos y técnicas de aplicación prácticos, - la política fiscal tendrá buenos principios pero se genera en bases débiles.

En el aspecto tributario de la recaudación de los impuestos y la forma de distribuir éstos en las necesidades del país, es notable la rãquitica asignación del presupuesto en materia de salud y de seguridad social .De tal forma, las contribuciones de seguridad social representan de hecho una de las formas de financiamiento, de ingreso seguro de la Institución para alcanzar sus objetivos. Sin embargo la intervención del Estado en fondos de la Institución - para labores de gastos sociales han desequilibrado las finanzas. Por tal motivo, la seguridad social se implica tanto en la política fiscal por los efectos que se crean en el proceso económico que se explicará más adelante.

"La política fiscal redistributiva, suele ser el logro de una menor concentración del ingreso y la riqueza en la cúspide de la pirámide, no cobra importancia especial el saber cuál es la incidencia calculada de los impuestos actuales en el quinto decil en comparación con el sexto. Lo importante es que

esta preocupación refleja de por sí, el juicio de que a los ricos no se les está imponiendo lo suficiente. Importa, pues, que se modifique el sistema tributario de suerte que se grave más eficazmente a los que más tienen y no cuál es la parte de su ingreso que hipotéticamente es afectada por el presente sistema fiscal".(384)

Victor L.Urquidi cita que: "La estructura tributaria de un país, para ser eficaz, requiere adaptarse a la vida institucional, considerada en su perspectiva histórica y en su evolución presente, y debe responder también a las finalidades que se persiguen ".(385).

Por su parte, Retchkiman menciona que: "las políticas tributarias coadyuvan a desviar los recursos de usos privados a públicos; la distribución de beneficios y el método impositivo afectan la distribución del ingreso real; y la concatenación entre ingresos, erogaciones y empréstitos del Estado afecta, por otra parte, el nivel total de la actividad económica. Estos efectos sobre el ingreso nacional resultan inevitables, ya sea que se busquen o no".(386).

El mecanismo del presupuesto para trazar metas, así como la aplicación de la teoría del pleno empleo y la intervención del Estado que justifique su presencia en la política económica de un país se comprende en la Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero de J.M.Keynes. Retchkiman K.R. cita un análisis keynesiano para efectos de lo que significa una economía desarro-

(384) RICHARD M,BIRD Y LUC,DE WULF.-Tributación y Distribución del Ingreso en América Latina. Cit.por. PORZECANSKI,ARTURO.C. Ob.cit,pág.408.

(385) URQUIDI,VICTOR,L.-La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de la América Latina.-Cit.por. ASSAEL,HECTOR. Ob.cit.pág.57.

llada: " I.-Una economía industrialmente avanzada no necesariamente está en equilibrio -o tiende hacia- a empleo pleno . En cualquier tiempo el volumen de inversión puede ser inadecuado, dada la prevaleciente distribución del ingreso y el consumo, para mantener un alto nivel de ocupación.

2.- El remedio tradicional para la depresión, bajas de salario monetarios para reducir costos de la mano de obra, es inadecuado (como tampoco lo es para combatir la inflación). Los pagos a los estímulos para las utilidades que puede significar la reducción de salarios, será contrarrestado por la reducción de gastos del consumidor.

3.- La acción gubernamental puede determinar el mantenimiento de un alto y estable nivel de demanda efectiva. En tiempo de depresión, gastos adicionales, no implica una correspondiente reducción en el gasto privado; para la economía como un todo, el empleo de recursos inactivos es gratuito o no tiene costo en el sentido de que una producción adicional y más altos niveles de vida pueden ser obtenidos por medio del incremento del gasto público.

Esta proyección le permitió formular a Keynes una política fiscal para países industriales, que en lo esencial consiste en lo siguiente:

- a) Reforzar una política de baja tasa de interés.
- b) Implantar la inversión privada por medio del gasto público.
- c) Crear un sistema tributario progresivo que grave más pesadamente la porción del ingreso que es ahorrada que aquella que es gastada, y en consecuencia, contrarrestar la declinación de la propensión al consumo".(386).

(386) RETCHKIMAN K, BENJAMIN. Ob.cit. págs. 86 y 87.

Por otra parte, la teoría del multiplicador del presupuesto equilibrado - sostiene que:

"El efecto sobre el nivel de actividad económica de un aumento de los gastos en bienes y servicios, financiado por un aumento igual en los impuestos, no será natural, lo que implica que el nivel del presupuesto es en sí mismo un determinante de la renta nacional - conclusión que pone en duda la utilidad del superávit presupuestario como índice de política fiscal, independientemente - si se evalúa al nivel de renta de pleno empleo". (387).

De lo anterior se comprende que no todo incremento de la demanda efectiva del empleo lo es de la ocupación, y que existen otros factores económicos que se conjugan para determinar el equilibrio económico.

Los alcances de la redistribución de la renta nacional encausada a reducir la desigualdad y fomentar una mejor distribución de la riqueza; considero que se iniciaría aplicando presupuesto a programas de bienestar social entre los cuales se destacarían el fomento a la salud y la seguridad social.

La seguridad social juega un papel importante dentro del ciclo económico - del país. Las razones son que la cuota obrero patronal representa una carga - fiscal al patrón y al trabajador, sin embargo, su efecto psicológico es atenuante por la ilusión futura de seguridad; el incremento de la recaudación de las cuotas así como la transferencia que se da Estado-Institución-Estado, no es sino la redistribución del ingreso que se da en la práctica. Por otra parte el pago a las cuotas obrero patronales son gravámenes con tendencia regre-

(387) SHAW, G.K. - Política Fiscal. - Edit. Vicens-Vives, Avda. de Sarriá, España. - 1974. 1er. edic, pág. 41.

siva, tiende a encarecer el uso de la mano de obra no calificada en relación a la calificada, por lo tanto existe incremento en el desempleo y el subempleo en los trabajadores sobre todo que perciben el salario mínimo, y cuando se da la situación que imposibilite al patrón para trasladar dicha carga fiscal.

Otro aspecto importante en cuanto a política fiscal se refiere, se cita a la política de gastos que realiza el gobierno. "en los países industriales - arriba mencionados, las medidas gubernamentales más importantes, usadas para reducir la desigualdad del ingreso han sido los programas de bienestar realizados por los gobiernos de dichas naciones. Varias prestaciones sociales, - tales como servicios médicos, educación y el mantenimiento del ingreso por medio de la seguridad social, han disminuido la difícil situación económica de los grupos de baja percepciones, elevando directamente el ingreso monetario - de los desempleados, los ancianos y los incapacitados; de allí que el acento redistributivo deba cambiarse del régimen tributario a la política de gastos - según afirma este tratadista - orientada a inversión de interés para la sociedad en su conjunto, y a la prestación de servicios educativos y sanitario--asistenciales, entre los cuales destacan los programas de salud-pública y seguridad social; lo grave es que la generación de un proceso redistributivo - por este medio no dejará de ser limitado, en el mejor de los casos, o caerá - sobre las espaldas de los propios asalariados, gravando la concentración de la riqueza y del ingreso que se pretendía combatir".(388).

Otro aspecto lo señala Retchkiman al referirse a la seguridad social y el

(388) RETCHKIMAN, K. Ob.cit.págs. 99 y 100.

sistema de financiamiento en relación con la intervención estatal menciona lo siguiente: "la tributación a las nóminas en los países subdesarrollados se justifica porque si se financian los beneficios de los ingresos gubernamentales, dada la regresividad del sistema impositivo, la carga va a dar a individuos en peores condiciones económicas que los participantes de los programas del seguro social; se ha considerado también que los gravámenes especiales de la seguridad social son clara y totalmente trasladados al consumidor, sobre el que incide específicamente. Lo anterior es expresado por André Van Ruggenhout, quien afirma que es innegable que la seguridad social-como la tributación- ha revelado ser decepcionante en materia de redistribución del ingreso, llevando en la realidad a una transferencia del trabajo activo hacia el cesante, del sano hacia el enfermo, del soltero al padre de familia y no del rico hacia el pobre, sino al contrario, al producirse lo inverso en la mayoría de los casos".(389)

En relación al concepto de Ruggenhout, considero que si se da una redistribución pero en pequeña escala, ya que en México la Cuota Obrero Patronal es tripartita, el Estado aporta una pequeña parte del presupuesto, es en escasa proporción pero sí se da, independientemente de que la seguridad social, como su nombre lo cita, es un seguro a futuro pueden o no darse los supuestos de la Ley, para disfrutar de los beneficios y prestaciones que se otorgan, existen personas que han contribuido en las aportaciones de seguridad social y en toda su vida sólo han obtenido los beneficios de una pensión, sin haber acudido a los servicios médicos u hospitalarios. Además, las recaudaciones del IMSS, son

(389) VAN RUGGENHOUT, ANDRÉ.-La Place des Finances de la Sécurité Social dans l'Economie, Inst. Int. de Finances Publiques, Lyon, 1969. Cit. por. RETCHKIMAN K, B. - Ob. cit. pág. 263. (Teoría de las Finanzas Públicas. T. II.)

cada vez más grandes, el IMSS maneja grandes volúmenes de dinero. Las actuales reformas a la Ley del Seguro Social, traerá un incremento considerable a las finanzas institucionales; la crisis por la que pasa el Instituto tiene que ver con diversos factores entre ellos el aumento de la población derechohabiente, el deterioro del medio ambiente, la disminución de los recursos económicos de los asegurados que antes tenían la alternativa de acudir a un médico u hospital particular, etc., los pagos por contribuciones de seguridad social, no se pueden determinar en cuanto al beneficio inmediato o utilización que se da por el asegurado ya que puede o no darse el supuesto de la Ley para tener derecho a los servicios y prestaciones del régimen obligatorio.

Por otra parte, existe una transferencia de los fondos del IMSS al Estado, su continua intervención de éste, así como el financiamiento de programas de solidaridad que benefician a personas ajenas al gremio, constituye una verdadera desviación de los fondos del Instituto basado en políticas del Estado. En relación a los beneficios del seguro, como su nombre lo cita, es verdad que existe un marcado beneficio para determinadas clases, y la transferencia que existe en cuanto al beneficio del enfermo, el cesante, etc., respecto del trabajador activo y sano. Precisamente la ilusión de la carga de éste gravamen a las nóminas se constituye en un sentir de seguridad para situaciones que pueden o no llegar a darse en el transcurso de la vida laboral del trabajador. De ahí que en su naturaleza sea un seguro que protege diversas ramas.

Kurihara, señala que: "Un programa de seguro social está considerado como una solución a "la paradoja de la frugalidad", que es común a todas las economías capitalistas ricas. Visto así, un sistema de seguro social representa un

esfuerzo para suprimir algunas de las causas fundamentales de la necesidad de ahorro, tales como las que se encuentran caracterizadas por la frase de "ahorrar para las épocas malas". El énfasis que se da al aspecto de largo plazo -- del seguro social está basado en la creciente convicción de que una economía -- de alto nivel de consumo constituye "una esperanza a largo plazo para el capitalismo". Disminuyendo el temor a la inseguridad, un amplio programa de seguro social (que no sólo abarque la compensación por cesantía, sino también pensiones de vejez y seguro de salud) elevaría la función de consumo y reduciría la propensión a ahorrar a tal grado que una deficiencia crónica de la inversión -- privada bien podría dejar de perturbar el equilibrio secular ahorro--inversión en condiciones de ocupación plena".(388).

Otro planteamiento lo cita Retchkiman: "Se dice también en forma general, -- que los sistemas de seguridad social deben considerarse como instrumentos de -- redistribución o de transferencia de ingresos entre los diferentes sectores de la comunidad, y que cuando son financiados en gran medida de los ingresos generales del gobierno-- y éstos son progresivos--se produce un substancial traslado de recursos de los ricos hacia los pobres, mientras que cuando las diferencias en ingresos y riqueza entre la población, son relativamente reducidas, el dinero requerido para el financiamiento del seguro social proviene de los mismos grupos de personas que obtendrán los beneficios.

En primer lugar, es utópico señalar que donde las diferencias en riqueza e ingreso son grandes puede existir un sistema tributario progresivo, pues como --

(388) KURIHARA, KENNETH, K. Ob.cit. págs. 264 y 265.

ya ha sido señalado, aun en las naciones en que existe dicha estructura impositiva, los logros de ésta en materia de distribución del ingreso son absolutamente mínimos y el abismo entre ricos y pobres se ha ido ampliando".(389).

La salud y la enfermedad son fenómenos sociales que repercuten en la producción del país, por tal razón el Estado debe encausar una política fiscal en materia de seguridad social, buscando una real distribución del ingreso nacional. En América Latina se ha dado poca importancia a la salud y a la seguridad social, entre los países que no han dado la prioridad necesaria a este factor, se encuentra México; así observamos que el concepto que se tiene del país es: " El sistema político de México es particularmente original puesto que concilia todo a la vez. Por otra parte, puede ser más formal que real, sus principios democráticos y un presidencialismo perfectamente autoritario".(390).

El mismo autor cita que el sistema mexicano tiene una pluralidad de partidos políticos teniendo preponderancia el partido oficial; que el presidente detenta todos los poderes, excepto la prohibición de reelegirse, que es un principio sagrado de la política mexicana, y que a pesar de todos los inconvenientes, debido a esta política es uno de los países de América Latina que más estabilidad tiene. Su desarrollo industrial se ha ido favoreciendo por una sólida estructura financiera. Por lo que se relaciona a su posición geográfica, respecto a su vecino, - Estados Unidos de Norteamérica, genera una mayor intromisión de éste en su política interna y económica. Este autor resalta lo siguiente: "Son los pobres los - que pagan el desarrollo industrial de la nación. La estabilidad política de -

(389) REITCHKIMAN, BENJAMIN. Ob. cit. (Teoría de las Finanzas Públicas. T. II.) págs. 274 y 275.

(390) GOZARD, GILLES.-Demain, L'Amérique Latine.-Edit. Presses Universitaires de France. Paris. 1964. 1er. édition. pág. 176. Véase págs. 176 a 182. (trad. de la autora).

México es un triste testimonio de la gran capacidad de miseria y sufrimiento - del Mexicano medio. Pero al mismo tiempo la capacidad de sufrimiento de los mexicanos tiene sus límites y al menos que se encuentre un medio de realizar una repartición más equilibrada de la riqueza nacional y una mayor equidad dentro de la repartición de los sacrificios en el curso del difícil período de industrialización, se debe esperar tarde o temprano disturbios sociales".(391).

Como se puede apreciar, el autor citado, manifiesta su opinión respecto a la situación política de México en 1964, a la fecha no ha cambiado, precisamente debido al sistema político que impera, de tal forma que el sistema presidencialista no ha tomado mayor empeño en reformas fiscales prácticas que realicen una verdadera distribución de la riqueza, se refleja en los habitantes, en el problema de la pobreza y la desnutrición, de ahí que la seguridad social venga a ser un verdadero estabilizador de la sociedad, sobre todo de la clase media y baja; el Estado ha enfocado en una parte mínima su interés en la salud y la seguridad social, en México no se cuenta con un seguro de desempleo y existen clases de extrema pobreza, no es posible quitar ésta con programas de solidaridad sino se aplican políticas fiscales y económicas encaminadas al reparto equitativo de la riqueza de la nación. Respecto a lo anterior, basta con observar los programas a largo, mediano y corto plazo, así como el presupuesto asignado para su objetivo; sólo queda en metas que no se cumplen por falta de presupuesto; por ejemplo, los programas de asistencia médica, cambia la ideología de un país sano, a un número; no cuenta en el programa la calidad sino el número de derechohabientes atendidos. Está muy vinculada la estructura de la -

(391)GOZARD, GILLES. Ob.cit.pág.178.(Traducción de la autora.)

asistencia médica al aspecto político, sea éste de tipo proselitista, fiscal o económico; las Instituciones se rigen por el gobierno absolutista e intervencionista. No sin embargo cita Retchkiman su concepción respecto a los fondos del seguro social; se refiere a lo siguiente: "Los oponentes a la creación de reservas señalan que cuando éstas son de cuantía significan una invitación al Estado para que haga uso de esos recursos y no precisamente para la seguridad social, que por otra parte, si dichos fondos se mantienen sin operar, producen efectos deflacionarios sobre la economía de un país, y que la técnica usual, - deberá ser un presupuesto anual que equilibre ingresos y egresos con respecto a los beneficios a otorgar, es decir, cobrar contribuciones adecuadas que sirvan para liquidar los beneficios corrientes, pues en el caso de que estos últimos sean superiores a los primeros, se recurrirá a los ingresos generales gubernamentales, recursos que le serán devueltos al siguiente año al realizar un ajuste entre entradas y egresos". (392)

Es difícil creer en la realidad que los fondos de reserva no los utiliza - el Estado, existe la transferencia de éstos recursos, sobre todo en los programas de salud y solidaridad social. Los fondos de las reservas del IMSS, se invierten en valores a cargo del Gobierno Federal, y acciones de alto rendimiento. La Ley del Seguro Social establece los parámetros para el manejo de las reservas del IMSS. Precisamente en éstos años 1993 y subsecuentes, se empiezan a jubilar los trabajadores y el IMSS no cuenta con las reservas suficientes para hacer frente al problema de liquidez. Es aquí donde se crea un verdadero sacri-

(392) RETCHKIMAN K, BENJAMIN. Ob. cit. pág. 273.

ficio para la clase obrero y patronal, sobre todo para la primera; es cierto que se puede trasladar el gravamen, pero existen limitaciones y éstas se observan con el continuo desempleo, existen en la actualidad un incremento considerable a las cuotas obrero-patronales que gravan a la empresa y al trabajador, encarecen la mano de obra y traen como consecuencia una cadena de factores económicos que se desarrollan lentamente creando una verdadera inflación y desempleo, disminuye el ahorro, la inversión, etc., Si bien es cierto que las reservas y los ingresos del IMSS, no son suficientes para satisfacer todos los gastos de los asegurados y sus derechohabientes. Se debe a un problema de fondo en el manejo financiero de los recursos de la Institución y de la limitada aportación del Estado. El incremento a las cuotas obrero patronales no son la solución a la crisis financiera del IMSS, el problema radica en el manejo de sus recursos y la educación al trabajador a través de la capacitación, la educación al patrón evasor del fisco en cuestión de seguridad social, el costo de los accidentes de trabajo, etc., Con el incremento a las cuotas obrero patronales, se constituye la contribución de seguridad social como una carga impositiva al patrón que buscará los medios de trasladarla y las consecuencias que conlleva esta actitud. El aumento de los derechohabientes y la utilización cada vez más frecuentes de los servicios del IMSS, también son elementos que desnivelan la balanza de pagos del IMSS, sus egresos superan a los ingresos.- la calidad en el servicio desmerece y las pensiones no son acordes con la realidad económica que se vive.

Por tal razón, considero que es la política estatal la que debe encausarse debidamente y no interferir en las finanzas del IMSS; o bien optar el Estado

por legislar estableciendo un impuesto general a la población que cubran todos los gastos de salud y seguridad social; o bien privatizando a la Institución, que de hecho se financia de aportación patrón-trabajador. Por derecho es una empresa paraestatal, más de hecho lo es particular, las aportaciones asignadas por el Estado son obsoletas máxime que se trata de la salud, sin embargo el Estado no la contempla como un factor de importancia, basta observar la asignación al presupuesto para establecer cuales son los sectores más beneficiados con el gasto público, y la salud en México es muy poco socorrida y contemplada como una base principal de la producción y desarrollo del país.

López Acuña señala la siguiente alternativa: "Por lo que se refiere a la seguridad social es necesario un amplio proyecto nacional que, a semejanza del Plan Beveridge, defina una política general del Estado que ampare a la totalidad de la población, plantee mejorar la calidad de vida, y ofrezca protección universal contra los riesgos sociales y económicos. Deberá incluir también seguro contra el desempleo, abandonar el financiamiento tripartito a partir de cotizaciones provenientes de las nóminas, y proponer un sistema de financiamiento estatal que implique una real redistribución del ingreso". (393).

Por su parte Morones Prieto, señala que: "Desde el punto de vista política económica, la Seguridad Social puede constituir uno de los instrumentos más efectivos para lograr una redistribución equitativa de la renta nacional, (393) LÓPEZ ACUÑA, DANIEL.-Salud, Seguridad Social y Nutrición.-Cit. por GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO. Y FLORESCANO, ENRIQUE. (coordinadores). Ob. cit. pág. 217.

ya que sus contribuciones responden a principios de solidaridad social. Se dice técnicamente que el mecanismo financiero de los seguros sociales ha pasado de ser simplemente compensatorio, esto es, de pago de una contraprestación, a convertirse en verdaderamente distributivo, ya que la carga de los servicios se distribuye entre la población vertical y horizontalmente.

Sin embargo, mientras la Seguridad Social sólo alcance a grupos reducidos, se ve frenada su capacidad redistributiva y puede decirse inclusive que se está generando un fenómeno inverso, ya que las cuotas de la Seguridad Social, por vía de la elevación del costo de los productos, vienen a ser soportadas por una gran parte de la población de bajos ingresos que se encuentra desprotegida por el Régimen. Los expertos han llegado a decir que en nuestros regímenes de Seguridad Social, los sectores no protegidos por el Régimen están subsidiando parcialmente el sostenimiento del sistema". (394).

El Instituto Mexicano del Seguro Social se creó para brindar seguridad a sus agremiados, los trabajadores, la clase productiva. Sin embargo, el IMSS realiza una verdadera labor de seguridad social que obedece a principios humanitarios, se ha dado la tarea de llevar una labor que corresponde al Estado, Es a través de recursos extraordinarios que contribuye en la ayuda de solidaridad proporcionando y participando en programas comunitarios para la salud y sanidad del país, abarcando estratos sociales de extrema pobreza, así redistribuye sus ingresos en los no derechohabientes en aras de la solidaridad social. El apoyo que brinda ésta Institución debería ser determinante para que el Esta-

(394) MORONES PRIETO, IGNACIO. Ob. Cit. pág. 60.

do enmendara sus acciones pasadas y dirigiera su política fiscal, tributaria-económica para incrementar los ingresos de la Institución aumentando su contribución en la cuota tripartita y no aumentando la carga a los dos sectores que la integran.

En lo relativo a la política fiscal que aplica el Estado, y su influencia en las empresas pequeñas, medianas y grandes. citaremos que: "Los gobiernos utilizan presupuestos para controlar y registrar las cuestiones fiscales; los presupuestos muestran los gastos e ingresos planeados en un año dado que generarían el gasto público y los programas de impuestos". (395).

Las acciones del Estado para equilibrar su presupuesto depende de las decisiones que se tomen en los ciclos económicos del país. (desempleo, precios, inversiones, incremento de población, etc.,) en los ciclos económicos se conjugan los sectores de la vida económica. En el presupuesto que se asigna - anualmente en materia de seguridad social es mínimo en comparación de otras asignaciones como sería el que se destina a la armada nacional. Ahora bien, - al dejar casi toda la carga del costo de la seguridad social a los patrones y trabajadores, la repercusión se da en la translación de la carga impositiva al consumidor de bienes y servicios, además de que encarece la mano de obra no calificada, ya que en el caso del salario mínimo quién asume el gravamen es el empresario, aún y cuando se pueda deducir anualmente esta cantidad aportada. Por otra parte, no debemos olvidar que el trabajador a su vez es sujeto a pago de parte proporcional por los ramos de seguros a cubrir cuando perciba más del salario mínimo, disminuye su poder adquisitivo, aumenta el -

(395) SAMUELSON/NORDHAUS. Ob.cit.pág.416.

desempleo, disminuye la demanda y el ahorro y sus efectos económicos en el país no se hacen esperar. De ahí que ; " El bienestar de un obrero no depende de la elevación de su salario, sino del poder adquisitivo de este salario. En los países donde la producción es inferior al consumo, cada elevación de salario tiene como consecuencia la elevación de los precios de los objetos de consumo en una proporción superior al aumento de los salarios. En los pueblos de producción insuficiente el bienestar del obrero disminuye a medida que aumenta su salario".(396).

La Seguridad Social en México, tiene un principio elemental y es dar seguridad a sus agremiados, quinés gozan de las prestaciones y servicios que la Ley establece para los trabajadores comprendidos en el régimen obligatorio. Las obligaciones y derechos que señala para trabajadores y patrones busca ante todo el beneficio para los agremiados, y por un principio de solidaridad el apoyo a los marginados. Sin embargo, el Estado tiene la obligación constitucional de fomentar la salud y bienestar para todos, por esa razón existe la Secretaría de Salubridad y otras Instituciones como la Cruz Roja. El auxilio que la institución del seguro social a otorgado al estado, se ha convertido en una costumbre. El Seguro Social no puede proporcionar ayuda de ninguna especie teniendo la crisis económica por la que atraviesa, ya que se desvía el fin por el cual fué creado y los fondos financieros de la Institución se desequilibran. El Estado debe presupuestar más dinero del gasto público en materia de salud. No es suficiente resolver aparentemente el problema gravando a los otros sectores ya que las consecuencias económicas dan un resultado negativo.

(396) LE BON, GUSTAVE.-El Desequilibrio del Mundo.-Traducción de BUENDIA, ANTONIO. Edit. Nacional. 1er. edic. México. 1973, pág. 177.

R E S U M E N .

PRIMERO.—Las Cuotas Obrero Patronales representan uno de los ingresos más importantes para el sostenimiento de la Seguridad Social, sistema tripartito que se integra de aportaciones del Estado-Patrón-Trabajador.

SEGUNDO.—Su existencia presupone la relación laboral. De ahí que el Estado debe procurar el incremento ocupacional.

TERCERO.—Las políticas del Estado han apoyado en forma débil todo lo relacionado con la salud, situación que se refleja en la aportación estatal y el incremento de las cuotas del seguro social a los sectores obrero-patronal.

CUARTO.—La Seguridad Social juega un importante papel en los ciclos económicos. A través de la seguridad social se genera una estabilidad de seguridad, existe redistribución de la riqueza en forma horizontal y vertical. Para que se cumplan los objetivos de la Institución depende de la disminución o incremento de los siguientes factores:

- a) El volumen de ocupación, y
- b) Nivel de ingreso (C.O.P).
- c) Estabilidad de la población derechohabiente.
- d) propensión marginal al consumo.
- e) propensión psicológica al consumo.
- f) la unidad de salarios resultante de las negociaciones obrero-patrones.
- g) Estabilidad de los precios y la moneda.
- h) programas de inversión.
- i) reservas de su capital.
- j) incremento o disminución de los accidentes de trabajo,
- k) incremento o disminución de pensionados y jubilados.

QUINTO.—La Política Fiscal que el Estado aplica, repercute en materia de Seguridad Social; en cuanto a que la salud es sinónimo de producción (en términos económicos), y el Estado debe utilizar todas las técnicas económicas y políticas necesarias que le garanticen una mejor distribución de la riqueza.

9.2. LA NATURALEZA FINANCIERA.

Al hablar de financiamiento tenemos que considerar el superávit y el déficit presupuestal. Se incurre en superávit cuando los ingresos son superiores al gasto; y en déficit cuando el gasto es superior a los ingresos. Cuando ambos son iguales se tiene un presupuesto equilibrado. (El presupuesto es anual, - artículo 74 fracción IV de la Constitución Política).

Ahora bien, tratándose de las finanzas de la seguridad social, influyen una serie de factores internos y externos de orden económico y político.

El sistema de financiamiento del IMSS, lo constituye de acuerdo al artículo 242 de la Ley del Seguro Social "I.- Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado; II. Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan los bienes; III. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor; y IV. Cualquiera otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos".

Primeramente, y en el orden citado enunciaremos a la Cuota Obrero Patronal. El sistema tripartito lo constituye la aportación que realizan los patrones trabajadores y estado; las primas de pago de los seguros que se cubren son - en base a cálculos técnicos y actuariales que establece la Institución. ¿ En - que medida se distribuye el cobro de la prima y los beneficios y costos que - se obtienen por los tres sujetos obligados a contribuir?, y ¿Cuál es el costo financiero para la Institución?

- a) Patrones
- b) Trabajador.
- c) Estado
- d) Instituto.

a) PATRONES.- Por lo que se refiere al patrón, representado por el empresario (persona física o moral). De acuerdo a la Ley, la seguridad social representa una obligación de inscribir a sus trabajadores, además de retener las aportaciones que le corresponden al trabajador, y en conjunto con las propias, ingresarlas oportunamente a la Institución. Considero que esta facultad de retenedor de la cuota obrero-patronal, se presta a que en muchos casos el patrón no ingrese la aportación no se pague oportunamente y se tenga mora en la cartera. Un medio de presión es la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, independientemente de las cargas fiscales que incrementan el adeudo para el patrón, otro medio de retardar la cobranza, y que se constituye en una situación jurídica de real importancia lo es la interposición de los recursos de inconformidad y juicios fiscales, en algunos casos justificados, en otros como medios dilatorios que el patrón utiliza para no pagar las cuotas obrero patronales. En estos conflictos, se ha observado que hay patrones que retienen la aportación patronal no la ingresan al Instituto argumentando tener una inconformidad, en la retención que se realiza a los trabajadores que perciben más del salario mínimo, el hecho de quitarles la aportación y no ingresarla constituye no sólo un fraude sino un abuso de confianza por parte del patrón a su trabajador. Y paralelamente se genera otra situación, la Ley del Seguro Social, no establece en ningún artículo que si el patrón se inconforma, los trabajadores dejarán de

obtener los beneficios en dinero o especie que protegen los ramos del régimen - obligatorio. Tal situación conduce a un déficit ya que son muchas las empresas - que no cumplen con el pago y utilizan la inconformidad como un medio legal de - retardar el pago, sin importar el incremento de las cuotas.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene un programa de trato y comportamiento de las empresas que constantemente se inconforman o tienen juicio fiscal, recurso de oposición, amparo, etc., (sector 93-forma de identificar en una - cédula de liquidación al patrón inconforme). Estas empresas tienen un trato especial para fundar y motivar debidamente todos los actos de autoridad. Antes de la reforma a la Ley del Seguro Social, quién se encargaba de aplicar las multas por faltas en el IMSS, las ejercía la Secretaría del Trabajo y Previsión social. Ahora se faculta al IMSS, para efectos de sancionar aplicando multas directamente por el IMSS.

Por su parte, el patrón representa con su participación en la prevención de los accidentes de trabajo, un elemento importante como se aprecia en las gráficas y estadísticas del Instituto; los accidentes de trabajo se incrementan y crean un alto costo en la seguridad social, sobre todo en el caso de pensionados que reportan una incapacidad total, representan una baja productiva para el país, y una carga económica para la Institución. La cotización es en base a la nómina de los trabajadores, al incrementarse el número de siniestros en la - empresa, se aumenta el grado de riesgo de trabajo y en consecuencia el aumento en las primas y el costo total de la cuota obrero patronal. En este aspecto tan importante como son los accidentes de trabajo se deben establecer medidas más -

rigurosas que eviten el aumento de los accidentes de trabajo que representan - no sólo una carga permanente para la Institución, sino también una baja en la producción del país.

b) TRABAJADOR.- El trabajador representa la base que sostiene todos los - embates de los impuestos. En el caso de las contribuciones de seguridad social. El sistema tripartito de aportación de la cuota obrero patronal, basado en los salarios de la nómina de los trabajadores, tiende a desestimular el empleo, - sobre todo en el caso de la mano de obra no calificada.

"De un sistema de seguridad social en la oferta de mano de obra puede manifiestarse de dos maneras: una es la reacción inmediata ante un cambio en los - salarios producido por el impuesto salarial o ante la reducción de los salarios posteriores al impuesto, y la otra es la jubilación más temprana inducida por la pensión ofrecida por la seguridad social. En ausencia de datos acerca de la incidencia del impuesto o de la elasticidad de la oferta de trabajo poco es lo que puede decirse acerca del primero de dichos efectos".(397).

Los trabajadores representan a la clase productiva, el seguro social fué -- creado para cubrir eventualidades a futuro, proporcionar un estado de seguridad y bienestar en el trabajador; sin embargo en la legislación se observa que - existe una total desigualdad en cuanto a los beneficios que se dan a unos y - otros, como caso específico el trabajador de campo. Se observa desproporción - en la distribución de los ingresos dentro de los mismos agremiados, unos reciben mejores prestaciones que otros, y desde luego la ubicación es en base a la --

(397) MUSGROVE, PHILIP .-El Efecto de la Seguridad Social y la Atención a la - Salud en la Distribución del Ingreso.- Cit.por. CARMELO MESA-LAGO. La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud.-Edit.Fondo de Cultura Económica. 1er. edic. México.1986. pág.233.

percepción salarial.

EL trabajador como consecuencia de la crisis económica tiende menos al ahorro y más al consumo, sus ingresos los encausa a la adquisición de artículos de necesidad y uno que otro de lujo, lo anterior genera que se de el ciclo de transición de las cargas impositivas al consumidor. El más pobre se vuelve más pobre.

c) EL ESTADO.- Musgrove señala que: "De la discusión de la inflación se desprende que la repercusión de la seguridad social en la distribución del ingreso depende de los cambios en los precios, ya que esto influye en el comportamiento del gobierno en materia de recaudación de las rentas y el pago de las prestaciones. En otras palabras, el Estado participa en los efectos redistributivos, si los hubiere, del sistema no sólo porque establece las reglas que rigen el pago de las contribuciones y las prestaciones y porque puede recurrir a las rentas generales para realizar los aportes al fondo de seguridad social sino también porque es un actor dentro del sistema. Así, puede observar o romper las reglas que ha establecido y hacerlas cumplir por los trabajadores y los empleadores con más o menos empeño o negligencia. (El Estado naturalmente también influye en los efectos ejercidos en la distribución del ingreso por el sistema de seguridad social por sí solo, mediante la provisión de otras prestaciones distintas de los servicios ofrecidos como tales gastos de salud, subsidios a la vivienda u otros elementos del presupuesto financiados a menudo por los sistemas de seguridad social, etcétera,...). Añade que; "El Estado tiene interés, en suma, en mantener bajos los propios costos -

salariales, controlando el costo de las prestaciones concertadas y acumulando recursos para la inversión. Ninguno de éstos probablemente deberá tener mucha influencia en la elaboración de un sistema de seguridad social, pero todos estarán inevitablemente implicados en su operación".(398).

Así tenemos que el Estado interviene como rector de la economía del país, y en consecuencia en materia de seguridad social. Sabemos que la recaudación que se obtiene por aportaciones de seguridad social, cada vez representa un índice mayor, como también es grande el incremento de la población derechohabiente, así como el incremento en los precios de bienes y servicios. "Al aumentar la población inscrita todos los precios de los productos tienden a ser afectados por la translación del impuesto (aunque no necesariamente en la misma medida), y existe la presunción además de que habrá menos probabilidad de una translación en general y que la mayor parte del impuesto recaerá de manera directa - en los salarios".(399).

Las cuotas obrero patronales financian parte del sistema, es lógico determinar que el incremento de los asegurados (no de los derechohabientes), genera una aportación más a las arcas del Instituto. Sin embargo no lo es del todo - real, ya que en índices estadísticos no todos los patronos enteran las cuotas obrero patronales al Instituto porque se dan las siguientes causas:

- a) El índice de pagos oportunos de la Cartera de Emisión Bimestral Anticipada en su mayoría es pagada; quedando en mora:

(398) MUSGROVE PHILIP. Ob.cit.págs. 243,244 y 245.

(399) Ibid. pág.252.

- 1) Pagos diferidos al término de cobro.
- 2) Empresas reubicadas que pagan por cambio de zona-meses posteriores.
- 3) Pagos que se obtienen mediante el procedimiento administrativo de ejecución.
- 4) Pagos diferidos por cuestiones administrativas en la emisión y notificación.
- b) Inconformidades, Juicios Fiscales, Amparos- se conservan todos los derechos sin embargo el IMSS no obtiene pagos.
- c) Empresas en Huelga, en Quiebra o Suspensión de Pagos.
- d) Empresas del Estado que entran en el sistema de compensación, o bien que no pagan oportunamente y salen del citado convenio.
- e) Con la aplicación a las Reformas de la Ley del Seguro Social, la autodeterminación de la cuota obrero patronal; implica un problema serio en cuanto a la oportunidad y veracidad de los datos que contenga la cuota obrero patronal y el importe que entere el patrón al IMSS.

En relación a lo anterior, se comprende que son muchos los asegurados que en términos reales devengan un costo a la seguridad social, pero estadísticamente no constituyen una aportación de la cuota obrero patronal en términos redistributivos.

La Ley del Seguro Social determina la aportación del Estado en la Cuota tripartita, que cada vez es más escasa dejando la carga a los trabajadores y al patrón. Así mismo, el Estado utiliza fondos de la Institución para realizar sus campañas de salud y solidaridad social. Al respecto, la Ley del Seguro Social -

cita un capítulo especial "De los servicios sociales" Artículo 232 a 239. se financian de los seguros de los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Sin embargo, se cita en varios párrafos de los referidos artículos:

"Las prestaciones a que se refiere este artículo se proporcionarán por el Instituto sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del régimen obligatorio, ni su equilibrio financiero. fracción X.-Art.234.

"El Instituto proporcionará el apoyo necesario a los servicios de solidaridad social que está Ley le atribuye, sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen del Seguro Social".-Art.238.

Existe una duplicidad de conceptos en cuanto a la seguridad social; el artículo 2o. de la Ley del Seguro Social establece que la finalidad del seguro "es -- garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". Sin embargo, el seguro social sólo se financia por las aportaciones de sus agremiados patrón-trabajador y el Estado, es una contribución tripartita que cubre solo a la clase trabajadora, la relación obrero-patronal es la base jurídica del cobro de las cuotas obrero patronales; luego entonces, hay contradicción en un aspecto y otro, para nadie es ignorado que todos tenemos derecho a la salud, es un derecho humano que tiene la obligación de proporcionar el Estado a sus gobernados, y es una labor del Estado. En Alemania donde -- surgen los primeros seguros, se iniciaron por el sistema capitalista con el -- propósito de proteger a la clase productiva, igual sistema se extendió en el --

mundo. México, aún que parte de raíces históricas diferentes a las de otros países, la seguridad social representa la culminación de una clase social fuerte, que tiene una presión política poderosa, la clase obrera, porque aún y cuando el seguro social representa estabilidad para la clase obrera, también lo es para la parte patronal.

De acuerdo a nuestra legislación se proporcionan prestaciones sociales y apoyo a los servicios de solidaridad social, pero con la limitante de que no afecte las finanzas de los asegurados, situación que es muy difícil de comprobar en términos de índices estadísticos; pero en forma real, considero que los servicios y prestaciones a que tienen derecho los asegurados en el régimen del seguro social, distan de ser totalmente satisfactorios; las reservas de la Institución se ocupan para campañas de sanidad y salud a zonas marginadas, o bien en desastres, etcétera. No comprendo la seguridad social sin la solidaridad a la clase marginada o desamparada. La seguridad social tiene un concepto ético muy por encima de las reglamentaciones. Se debe apoyar al Estado y fomentar la salud en el pueblo, pero considero que no es la forma adecuada la que está utilizando el Estado. Sobre todo, porque no existe una verdadera redistribución de los ingresos del Seguro Social. Más bien, el Estado debe incrementar sus aportaciones a la seguridad social, para que la transferencia del ingreso sea más estable y no desequilibre el ingreso de la seguridad social, que además de servir para el objetivo de su creación, deba asumir cargas del Estado con un mínimo de recursos, dando como resultado una mediana atención a sus agremiados, y una asistencia no justificada en razón al desequilibrio financiero.

En el presupuesto asignado a la salud, el Estado determina para este sector tan importante, una mínima cantidad en comparación con otros rubros presupuestales. Con el incremento de la Cuota Obrero Patronal, y las modificaciones que tuvieron los artículos 32 y 33 de la Ley del Seguro Social, se resuelve momentáneamente la crisis del déficit del Instituto, pero no es en sí, el establecer como rector de la economía, a quienes se carga y distribuye la contribución - por cuotas de seguridad social; sino, analizar los efectos económicos que se - obtendrán a futuro. El aumento de la base de cotización y la carga impositiva transferida a los dos sectores obrero-patronal, no remedia la crisis financiera del IMSS, la situación es de fondo y un participante inactivo para su beneficio lo constituye el Estado.

d) INSTITUTO.- La Cuota Obrero Patronal* constituye uno de los pilares de - financiamiento de la seguridad social, y representa una de las recaudaciones - más grandes por este concepto.

Enunciamos el artículo 242 de la Ley del Seguro Social, que cita los recursos del Instituto, con los ingresos de las contribuciones de seguridad social, - el IMSS, invierte, adquiere bienes, rendimientos, utilidades, etc., dinero que - busca sobre todo en esta etapa de crisis, alcanzar un incremento a su capital - para efecto de cumplir con sus objetivos. Desde este punto de vista la Institución se constituye en una empresa que busca un lucro interno en sus finanzas.- El manejo del superávit y déficit presupuestal depende de diversos factores - económicos, políticos y sociales que se dan en el país, y los más importantes - son:

*Cfr. La E.S.A. a recuperado índices superiores al 98% en su cobranza. véase Anexo.No.17 pág.757.

1.-Los programas de inversión a corto, mediano y largo plazo, se busca un rendimiento que pueda depender de las reacciones del mercado nacional e internacional. (Art. 266, señala limitantes).

2.-El factor demográfico y económico "también afecta la tasa de crecimiento de las recaudaciones y los gastos de la seguridad social. Las poblaciones jóvenes tienden a crecer más de prisa, lo que ocasiona una fuerza de trabajo en rápida expansión. El crecimiento del ingreso y en particular la tasa de crecimiento de los salarios amplían la base de las aportaciones a la seguridad social... Los costos administrativos absorben una parte de las recaudaciones reduciendo el potencial de ahorro. Sin embargo debe hacerse una comparación adecuada con el costo administrativo de otro sistema que ofrezca beneficios similares". (400).

3.-El incremento de los precios y la política monetaria que adopta el Estado, tiende a estabilizar o desestabilizar sus finanzas.

4.-Como empresa, se ve afectada por la política fiscal que adopta el Estado, por ejemplo la depreciación fiscal le beneficia en cuanto a sus estímulos se refiere.

5.-La disminución de la aportación del Estado le afecta, sus programas se deben adaptar y reestructurar en base a las aportaciones de los obreros y patrones, quienes asumen la carga de la seguridad social en forma desproporcionada y equitativa.

(400) ARELLANO, JOSE PABLO.-Seguridad Social, Ahorro y Desarrollo. Cit. por. CARMELO MESA-LAGO. Ob. cit. pág. 265.

La Seguridad Social y su forma de financiamiento en base a las nóminas de los salarios, es un sistema común aplicable en América Latina (excepto Chile - que presenta un sistema diferente a partir del gobierno de Pinochet.). Este sistema ha sido muy criticado en cuanto al efecto que tiene en el empleo y la redistribución del ingreso. Al respecto, cita Wilson Richard que: "En Europa y - los Estados Unidos el impuesto sobre las nóminas ha sido criticado durante varios decenios por su efecto en la distribución del ingreso. Dado que la mayoría de los países impone un tope al ingreso gravable los trabajadores cuyos ingresos superan el tope disfrutaban de una tasa de impuesto efectivo menor que el - resto, o sea que el impuesto sobre las nóminas tiene una marcada incidencia - regresiva. Sin embargo, dado que la cobertura es universal en estas naciones - industrializadas y que el lado de los beneficios es altamente progresivo, la - regresividad del financiamiento impositivo no ha resultado tan controvertible". (401).

De las críticas al financiamiento de la seguridad social por las nóminas - de los salarios, han surgido propuestas para modificar éste: "La política de financiamiento de la seguridad social, además de tender a hacer más caro el - factor trabajo en relación al capital, tiende a encarecer el uso de la mano de obra no calificada en relación a la calificada. Por lo anterior, podemos decir que los pagos por seguridad social, con el sistema actual de financiamiento, - provocan un aumento significativo en el costo del trabajo no calificado por lo

(401) WILSON, RICHARD, R.-Seguridad Social y Empleo.- Cit por CARMELO, MESA-LAGO.- Ob.cit.pág.309.

que el desempleo y el subempleo son crónicos entre los trabajadores de esa categoría.

A lo largo del proceso económico, el efecto resultante de la aplicación de esta política no consiste únicamente en encarecer el precio del trabajo, sino que por esta distorsión en los precios relativos del trabajo y el capital, se genera un conjunto de otros aspectos negativos".(402). Este mismo autor propone: "El nuevo esquema de financiamiento de la seguridad social que no tendría la problemática del actual, consiste en la aplicación de una nueva base del gravamen, que sería el valor agregado tipo consumo, generado en la economía.

La nueva base valor agregado eliminaría el desestímulo al empleo mencionado, ya que la base no sólo sería los sueldos y salarios sino también las retribuciones de los demás factores de la producción. Un impuesto al valor agregado tendería a eliminar la distorsión en el precio relativo de los factores de la producción, además de los efectos negativos que se producen por los cambios en el precio relativo de los bienes y servicios producidos en la economía".(403).

Otro autor señala que la implantación del sistema de financiamiento del impuesto al valor agregado "en sustitución total o parcial del sistema actual de impuestos sobre las nóminas. Tal impuesto se cobraría sobre el monto total del valor

(402) GARCIA, ROBERTO.- Análisis de una alternativa para el financiamiento de la seguridad social en México.-Revista de Economía de la UAM-Xochimilco. Vol. II. No. 2, Julio-dic. 1983. 2do. semestre. pág. 166.

(403) Idem. pág. 168.

agregado durante el proceso de producción sin tomar en cuenta las proporciones relativas de mano de obra y capital usadas en su creación. Se considera que esta neutralidad respecto a las proporciones factoriales constituye la ventaja principal del método frente al impuesto sobre las nóminas. "Más adelante menciona "Suponiendo que no se desea ningún cambio en las recaudaciones totales de la seguridad social, se establecería la tasa del IVA a un nivel exactamente igual al de la tasa actual del impuesto sobre las nóminas multiplicada por la fracción del valor agregado a la que se aplica esta última, es decir la tasa de participación del trabajo en el valor agregado. Por ejemplo, si las tasas combinadas del impuesto de empleados y trabajadores sumaran 15% y los sueldos salarios representan el 50% del valor agregado, la tasa del IVA que generaría una recaudación de monto equivalente sería igual a 7.5%".

Sin embargo mucho dependería del nivel al que se estableciera tal sustitución de la recaudación sin variación de su monto.

Desde el punto de vista de la administración sería conveniente la aplicación de una sola tasa para todas las empresas cubiertas, basada en la tasa total de la participación de la mano de obra en el valor agregado, pero tal método generaría incrementos considerables de impuestos para algunos y grandes ahorros de impuestos para otros".(404).

Antes de dar una opinión sobre el sistema de financiamiento propuesto, considero necesario indicar que la seguridad social en cada país es distinta, que tiene sus orígenes en su cultura e historia, por ejemplo, la implantación en -

(404) WILSON, RICHARD P. Ob.cit.págs. 312 y 313.

Inglaterra del seguro social, se creo como un beneficio para todo ciudadano; y como tal todos contribuyen a la seguridad social. Lo mismo es aplicable en Francia. Aún así, no podemos decir que no exista una crisis de la seguridad social. Francia e Inglaterra por citar dos países de Europa, tienen un déficit financiero; la causa es que los gastos han sobrepasado a los ingresos. Aún y cuando en éstos sistemas de seguridad social, el ingreso del producto interno bruto a la seguridad social, es considerable; aún y cuando el Estado asume determinadas cargas sociales de seguridad social; a pesar de todo, se tiene una crisis financiera.

En México, la implantación de la seguridad social fue vista con recelo en sus primeras etapas, se entendía como un medio de control del Estado, afortunadamente, la actitud ha cambiado y psicológicamente, el trabajador lo exige como una seguridad de bienestar, y no olvidemos que es un producto del sistema capitalista. Actualmente el sistema de seguridad social en México constituye un equilibrio político del Estado. Los factores políticos, sociales y económicos del país, son una mezcla de un todo unido a la ideología del pueblo. México es un país extenso tanto geográficamente como demográficamente. La cobertura a la seguridad social no se ha alcanzado, existen zonas marginadas de extrema pobreza en las que se desconocen los programas de sanidad y salud. Si hablamos de cambios, tomemos en cuenta primeramente que éstos se gestan por lo general por un movimiento ideológico de los sectores que detentan el poder. Por ejemplo Chile, fue uno de los primeros países de América Latina en establecer la seguridad social, y tener como base de financiamiento la Cuota

Tripartita, vino un cambio de gobierno con diferente ideología, y cambio el sistema a la privatización. Los resultados no son del todo óptimos ya que el Estado no puede desligarse de un día a otro de compromisos contraídos. México como todo país latino, tiene una historia y una razón del porqué de sus acciones. En el caso de la Seguridad Social, considero que el cambio a un financiamiento por IVA, podría tener buenos resultados, excepto que existieran sujetos más beneficiados y otros más perjudicados, me refiero a las empresas pequeñas, que en México conforman una parte grande. Así mismo, la división de la recuadación sería complicada en el sentido de que primeramente se determinaría la tasa variable y sobre ese monto hacer la división y a que autoridad pagar. Independientemente de los trámites administrativos y estructurales. La implantación del sistema de financiamiento por un impuesto IVA, sería factible siempre y cuando se aplicará a toda la población y se cubriera la seguridad social con programas y planes que beneficiaran a todos. Por otra parte, el actual sistema de financiamiento del seguro social en base a la nómina de los trabajadores, y la aplicación de primas y porcentajes; tampoco es malo, lo que pienso deteriora cualquier sistema; es el personal el que lo ejecuta. una ley, un reglamento. cualquier disposición mal ejecutada por muy buena que sea, el resultado es negativo. Volviendo a los efectos antieconómicos de un impuesto que cita Adamh Smith, el empleo de un gran número de funcionarios, a lo que se debe añadir sin la capacidad técnica y profesional, tiene como resultado una ineficacia e inestabilidad administrativa que conduce a una mala elaboración de los programas. En cuanto al aspecto económico es similar, un buen plan

de salud, de sanidad, comunitario, incremento a pensiones, disminución de accidentes de trabajo, todos los programas fijados no se podrán cumplir si no existe un fondo económico adecuado para cumplirlos. Como ya se citó, todo los países presentan situaciones diferentes que hay que analizar separadamente, no todos - los sistemas aplicados en un país, tienen los mismos resultados en otro como es el caso de México, cuya población es grande y en un promedio activo de ser joven. La seguridad social en México se ha ido perfeccionando cada vez más y las finanzas del Instituto presentan un déficit, debido a los incrementos de sus derechohabientes y la utilización de las prestaciones y servicios de todos los ramos - de seguridad social; se ha presentado una verdadera problematica ya que los egresos son superiores a los ingresos y las inversiones que se realizan dentro de - la Institución. Considero que la seguridad social en base a la nómina de los salarios tiene sus efectos económicos negativos pero también existen muchos positivos, además es importante tomar en cuenta que en México las clases trabajadora, empresarial y Estado, son los que manejan los estandars de estabilidad y fijación de los precios. La mano de obra en México hasta hace poco, fue muy barata, - con el incremento a las cuotas obrero patronales, y el aumento de la carga impositiva a los patrones y trabajadores, la mano de obra incrementó su costo laboral. Se propone la privatización de la seguridad social, aún que en forma velada se maneja esta situación para la seguridad social. De hecho la seguridad social es privada ya que los patrones y trabajadores que perciben un salario superior al mínimo, son los que sostienen el financiamiento del seguro social. Posiblemente se de un cambio, pero antes es necesario realizar un estudio profundo de los factores político, económico, social y sobre todo el aspecto histórico y cultural del país.

R E S U M E N .

El sistema actual de financiamiento del IMSS, se constituye de los recursos citados en el artículo 242 de la Ley del Seguro Social, siendo la Cuota Obrero Patronal la principal fuente de ingreso.

El sistema tripartito, (aportación trabajador-patrón-estado), prevalece desde la formación del Seguro Social. Se basa en primas por cada ramo a cubrir de los seguros del régimen de aseguramiento y establece porcentajes actuariales y técnicos fijados en cada ramo de seguro.

El déficit o superávit de la Institución se determina de acuerdo a diversos factores internos y externos, y obedecen a manejos políticos de los grupos de presión en el poder y al Estado.

Ahora bien, al hablar de estabilidad financiera en la Institución, es aplicar la Ley del Seguro Social, no hacer una interpretación adecuada a los intereses del gobierno. Los ingresos, inversiones y fondos del IMSS, están destinados para un objetivo; procurar la salud y bienestar social de sus integrantes, luego entonces, la Ley claramente cita, que se apoyará en programas sociales y de solidaridad social, cuando no se desequilibre y perjudique ninguno de los servicios que la Ley señala como compromisos del órgano IMSS, para sus derechohabientes. No se puede decir, que no hay crisis en la seguridad social, que los servicios médicos y las prestaciones han desmerecido su calidad. Sin embargo, el IMSS, sigue las políticas del gobierno en el poder, prestar dinero y recursos para programas de salud y solidaridad social, desviando sus objetivos por los que fue creado y en consecuencia la crisis financiera que tiene se debe a uno de éstos factores.

Si bien es cierto que la Institución en sí, encierra un concepto muy amplio, también lo es su origen, en México, fue el resultado de una lucha de la clase obrera, y la presión que ésta ha ejercido en el Estado. Por tal razón, la misma Ley del Seguro Social establece una marcada diferencia en cuanto a los seguros a cubrir, las prestaciones y servicios que se deben proporcionar a los obreros, que es diferente a la que se cubre a los campesinos.

Por lo anterior, el Estado debe limitar su intervención en las finanzas de la Institución, y sí debe incrementar sus aportaciones; o bien de decidirlo, si desea que la Institución por su experiencia y estructura se encargue de los programas de solidaridad y sociales; establecer una nueva estructura en la que se apoye y se fijen nuevas aportaciones del Estado exclusivamente para afrontar los gastos de los servicios que tiene encomendados. En el programa de solidaridad se tiene asignado un presupuesto especial de aportación estatal, pero se utilizan los recursos humanos e instalaciones de la Institución. Es bien cierto, que tenemos derecho a la salud, que es una función del Estado el procurar y mantener un pueblo sano, pero también lo es, que el Estado tiene la fuerza necesaria para imponer reglas a efecto de tener ingresos para cumplir con sus funciones. De ahí, que se proponga el establecimiento de un nuevo financiamiento de la seguridad social, contribuciones que cambiarían a ser como el impuesto al valor agregado, el sistema de financiamiento que se propone es bueno siempre y cuando se aplicara a todo el pueblo. De no ser así, el sistema de financiamiento de la Cuota Obrero Patronal, tiene sus ventajas y desventajas, la seguridad social se ha ido perfeccionando, pero también afronta nuevos problemas como es el incremen-

to de la población derechohabiente , y el deterioro del ambiente, resultado de un país industrializado, La crisis de financiamiento de la seguridad social, - no es resultado de un sistema exclusivo, como es el de aplicar el salario de - las nóminas de los trabajadores, también se presenta en países como Francia, - Inglaterra, etc., Considero que el problema de financiamiento del Seguro Social en México, se debe a los cambios de tipo económico, político y social, siendo el demográfico uno de los principales, no es lo mismo citar una cifra de asegurados en 1980 a 1989. El incremento es considerable .(Véase Anexo No.8.pág.- 739).Los Estado de Ingresos y Gastos por los años de 1984 y 1983. (Véase Anexo No.6 pág.735), en comparación de los Estados Cónsolidados de Ingresos y Egresos efectuados en 1989, nos ilustran de la magnitud del crecimiento de la Institución, aún y cuando no se ha extendido la cobertura total en todo el país.

Cuando se citan cifras en el índice de asegurados, se enfoca al aspecto financiero del ingreso, al existir nuevo asegurado hay nueva aportación. Cuando se citan índices en derechohabientes y ocupación de servicios tanto de los - asegurados como de los derechohabientes, se contempla el aspecto egresos en - dinero o especie.

Por tal razón, es importante sanear las finanzas del IMSS, mediante varios - procedimientos, siendo el primero; no desviar los ingresos, inversiones y fondos de la Institución en aras de políticas gubernamentales, ya que es obvio que el IMSS, ha incrementado su población asegurada, pero también los gastos de consumo. El incremento a las Cuotas Obrero Patronales reformando los artículos 32 y 33, en sí sólo trae un leve respiro a la crisis, el problema es de fondo. El - incremento a la Cuota Obrero Patronal traerá sus consecuencias económicas.

La Cuota Obrero Patronal depende de la relación laboral, por consiguiente, la Institución debe normar políticas encausadas a evitar en todas sus posibilidades el cierre de las empresas, que se presionan sobre todo en la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para el pago de las contribuciones de seguridad social. Sería conveniente aplicar métodos conciliatorios encausados al cobro previo análisis de la situación económica de cada empresa, aplicar un método similar al francés.

Así mismo, sería conveniente regular la fracción III del artículo 19 de la Ley del Seguro Social (Cuando se encuentre en conflicto la relación laboral). modificación diferente a la reformada el 20 de julio de 1993. La modificación que se propone es en cuanto a la retención ilegal que realiza el patrón de la parte proporcional que le corresponde al trabajador, que la descuenta, no la entera argumentando que tiene una inconformidad o juicio en contra del cobro.

Para finalizar, me permito citar un artículo publicado en el periódico "Excelsior" de fecha 25 de junio de 1991, por el periodista Ramón LLarena y del Rosario. (págs. 7 y 8). dice: "Jamás en la historia de México debió desviarse un centavo fuera de su campo de acción. Usando y abusando de la palabra solidaridad y considerando al organismo como de su propiedad privada, algunos regímenes han violado las sacrosantas reglas internacionales.

El anterior es el primer punto de estigma en la administración de la Institución. Por andar regalando y prestando a los ajenos, debilitaron y enfermaron al Instituto que debe ser sagrado. Cada gobierno puede hacer lo que guste con su dinero. El producto de sus impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, lo puede destinar a lo que le venga en gana.

En este caso, por la vía de salubridad, hoy Secretaría de Salud, puede dar, prestar y regalar. En el caso de la Seguridad Social se debe ceñir a parte reguladora entre empleadores y empleados".(405).

La opinión del periodista del periódico "Excelsior", me parece muy acertada. Y concluyo, que si el Estado continua con esta política, no pasara mucho tiempo y se aproxima un verdadero problema social y político, ya se observaron las reacciones del sector empresarial con el incremento de las Cuotas Obrero Patronales. La salud y el hambre son problemas de raíz que deben atacarse a tiempo.

Por su parte, el Estado puede optar por un sistema de financiamiento similar al I.V.A. o uno semejante al de la Educación, fijando tarifas en proporción al número de trabajadores empleados o la producción de mano de obra calificada, - impuesto que se aplicaría a todo el pueblo en activo, y se aprovecharía para - generar un seguro de desempleo, (no del fondo de retiro que es muy diferente), - de esta forma se establecería una medida encausada a distribuir equitativamente la riqueza nacional. De no tomar ninguna alternativa, basta que el Estado asuma su función, no intervención de las finanzas del IMSS, y repito, de seguir el - Instituto Mexicano del Seguro Social con labores de solidaridad social y programas sociales, que sí desequilibran sus finanzas, propiciará un desprestigio, que de hecho existe en primer nivel médico, de su falta de calidad y falta de atención del personal que no puede atender al incremento de la población. El problema social existe pero puede acrecentarse. Por lo anterior, se debe regular su intervención en apoyo al Estado, siempre y cuando éste incremente sus aportaciones y señale una buena asignación en la partida presupuestal exclusiva a el IMSS. El presupuesto anual generaliza la asignación al sector salud, pero no específica.

(405) LLARENA Y DEL ROSARIO, RAMON. - Artículo. - EL IMSS no es beneficencia pública. - periódico "Excelsior", págs. 7 y 8. Méx. 1991. 25-jun.

9.3. LA NATURALEZA SOCIAL.

Para analizar la naturaleza social de la seguridad social de la cuota obrero patronal como contribución de seguridad social y su repercusión en las empresas. Es necesario hablar primeramente del sistema mexicano de seguridad social y su aporte como institución a la sociedad.

La Seguridad Social en México, se desarrolla mediante la creación de un órgano denominado IMSS, que fue creado para proporcionar seguridad y bienestar a la clase trabajadora, y posteriormente se extiende a otros grupos. No abarca a toda la ciudadanía, únicamente comprende a la clase productiva y se financia de la aportación obrero-patrón y estado.

Seguridad Social y Seguro Social, son dos términos que se confunden pero son diferentes, aún y cuando ambos no pueden separarse al momento de dar un concepto de ambos. La seguridad social es un derecho de todo ser humano. La Declaración de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, celebrada en París, declara en su artículo " 22 - Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a..."

La Seguridad Social no debe dedicarse exclusivamente a curar enfermedades ni a atender hospitales ni clínicas. Su verdadero concepto es la salud y no solo el cuidado de enfermedades, su interés más alto no es curar padecimientos sino fomentar un pueblo sano, apto para el trabajo productivo y para el cabal disfrute de la cultura y de la vida".(406)

La Ley del Seguro Social, en el artículo 2 señala que la finalidad es -

garantizar el derecho humano a la salud. Ahora bien, el Seguro Social entendido - como Institución comprende dos regímenes; el régimen obligatorio y el voluntario, y ambos tienen como obligación indispensable para gozar de los beneficios que - ofrece estar inscrito en uno y otro, la aportación a su cuota.

Así encontramos dos conceptos legales distintos, el primero la seguridad social en todo su concepto, el derecho de todo ser humano a la salud, y el segundo como un órgano que da seguridad social a determinado grupo de la sociedad.

La diferencia que existe entre los conceptos **salud, salubridad y seguridad es: Salud.** La Ley General de Salud, en el artículo 2o. fracción I, la salud tiene como finalidad "El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio - pleno de sus capacidades". La Salud es un derecho de todo ciudadano. **Salubridad,** - es la infraestructura que aporta el Estado para conservar la salud siendo un medio preventivo del bienestar del hombre y su ambiente. **La Seguridad Social,** es un término amplio y contempla seguros de vejez, cesantía en edad avanzada, muerte, enfermedades, maternidad, riesgos de trabajo, guarderías. En sí es el seguro que: "garantiza el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios - de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". (Art. 2. LSS.) En nuestro país el Seguro Social sólo cubre a la clase productiva. La Salud es un derecho y una obligación del Estado. (Art. 4o. de la - Constitución). La Salubridad es un sistema de salud que previene y conserva la salud. Es un derecho de toda la población. La diferencia de los dos conceptos citados con la Seguridad Social, es que éste último sólo contempla a la clase trabajadora. De ahí, que se determine que la salud y la seguridad social y su forma de proporcionarla a la población es un hecho de clases, la salud es elitista.

Visto así, la Institución, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, se ha dado a la tarea social de contribuir con la aportación de la cuota obrero patronal. (La Ley lo cita en los artículos 8, 232 a 239.), independientemente de las prestaciones y servicios que otorga a sus agremiados.

La salud del pueblo, es una obligación del Estado, cuando se usa la palabra salud, no podemos dejar de citar pobreza y desigualdad. "La pobreza significa que no se alcanza cierto ingreso mínimo modesto, ni los niveles de alimentación, vestido, vivienda, acceso al abasto de agua, a los servicios sociales, etc., que acompañan a este ingreso mínimo. En general, el conducto para la obtención de estos ingresos mínimos es el empleo productivo. La falta de un empleo productivo es la causa principal de la pobreza, es decir, de la capacidad para obtener el ingreso mínimo estipulado". (407).

El sistema de seguridad social afecta a todas las personas en especial a sus agremiados, la crisis de la seguridad social se refleja en los programas de asistencia a la salud, las prestaciones y los programas de cobertura a zonas marginadas.

Los problemas sociales que se pueden generar en un país depende de los estratos culturales y conciencia de las masas, la desigualdad siempre será un factor importante en la distribución de la riqueza de una sociedad. Viene el caso, el concepto que tiene Maquiavelo al respecto: "... en donde prevalece una considerable desigualdad, nadie que se proponga establecer un reino o principado podrá lograr jamás, a menos que seleccione de entre esa igualdad a muchos de los más abyectos e inquietos de ideas y haga de ellos terratenientes, de hecho como de nombre, dándoles

(407) SINGER, W.H. - La Estrategia del Desarrollo Internacional. Edit: Fondo de Cultura Económica, 1er. edic. México. 1981. pág. 217.

castillos y propiedades y vasallos; de tal modo que tenga a su alrededor a aquellos con cuyo apoyo pueda mantenerse en el poder y cuyas ambiciones, gracias a él, puedan realizarse. En cuanto a los demás, serán obligados a llevar un yugo que tolerarán sólo mediante el uso de la fuerza. Entre la fuerza y aquellos a quienes se aplica se establecerá así un equilibrio y se consolidará la posición de todos los hombres, cada uno en su orden". Sampson, que cita a Maquiavelo agrega que: - "En cuanto a la legitimación del gobierno de aquellos en cuyas manos está el poder, está descansa en la doctrina de la **raison d'État**, uno de los conceptos políticos de mayor influencia que se haya desarrollado en el mundo occidental"(408).

¿Porqué citamos al Estado y la desigualdad de la distribución de la riqueza?.- En nuestro tema de estudio, la seguridad social, el Estado tiene una intervención directa en la aplicación de sus políticas, que en la mayoría atienden a razones de estado, una razón es el mantenerse en el poder, y ¿cómo lograr el equilibrio y complacencia de determinados grupos de presión?; a través de reglamentar y distribuir riquezas de acuerdo a la conveniencia de los grupos de presión. En México, se observa en materia de salud, la asignación de los presupuestos es mínima, sin embargo, el Estado deja las presiones y programas de trabajo fuertes a Instituciones como son: Salubridad, que es un órgano que depende directamente del Estado, el IMSS, que representa los intereses de los agremiados, utilizando fondos de la Institución, lo cual ha dado lugar a un servicio medianamente regular, la escases de medicamentos, la deficiente atención médica, que se da en el primer nivel. El sistema de atención a la salud es muy extenso, por lo que sólo resta señalar que el IMSS, ha apoyado en los programas de solidaridad social, como fué la implantación del IMSS-COPLAMAR, que es un esfuerzo de dar atención

(408) SAMPSON, R.V. Igualdad y Poder.-Edit.Fondo de Cultura Económica. 1er.edic.- México.1975.pág.170.

a las zonas marginadas. En el informe de 1984, del Director General del IMSS, citó que la población usuaria se elevó a 12.8 millones de personas, es decir, 2 millones más que en 1983. Se construyeron 7 hospitales y se contaba con 94 unidades de medicina familiar. (409).

De igual forma, en 1990, informa de las acciones llevadas a cabo en 1989, respecto al programa de IMSS-SOLIDARIDAD. " que ha continuado extendiéndose en las 17 entidades federales en las que opera, y el cual, si bien tiene un presupuesto aportado en su totalidad por los gobiernos federales y locales, ha sido encomendado a la experimentada administración del Instituto". (410).

"Como participación del Seguro Social en la primera semana de Solidaridad convocada por el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, el Consejo Técnico autorizó la cancelación total de las cartas obligación de pago por los adeudos originados en atenciones hospitalarias a personas no derechohabientes. Esto, provoca un déficit considerable en las finanzas del IMSS.

Por lo demás, y sin dejar de lado la vocación solidaria del Instituto, el Director General externó su preocupación porque las atenciones médicas de urgencias para no derechohabientes sigan incrementándose, pues no sería conveniente que ellas llegaran a rebasar la capacidad institucional, propiciando deterioro en los servicios que justifican la existencia de la institución, es decir, los de protección de asegurados y derechohabientes". (411).

El programa que a partir de 1989 se denomina IMSS-Solidaridad, "surgió en 1974 como consecuencia de las modificaciones introducidas a la Ley del Seguro Social - (409) Datos de la Memoria Institucional 1984, mayo de 1985, pág. 43.

(410) Revista del IMSS-Cuestión Social. No. 19. Otoño-Inv. 1990. pág. 6.

(411) *Ibidem*. págs. 6 y 7.

en 1973, con el objeto de ampliar los beneficios de la seguridad social a grupos rurales sin capacidad contributiva.

El Programa ha tenido en su desarrollo cambios importantes, que en forma resumida mencionaremos a continuación. En 1979 el Instituto firma con el Gobierno Federal a través de la Coordinación General del Plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR) en convenio para atender la salud de 10 millones de mexicanos del medio rural marginado. El Instituto se compromete a construir las unidades médicas y a administrar el Programa. El Gobierno Federal aporta los recursos financieros y COPLAMAR promueve el desarrollo rural y la participación de la población, en forma de jornadas, como contraprestación por los beneficios recibidos. En 1983 por decreto del Ejecutivo Federal desaparece COPLAMAR y el Instituto asume la total responsabilidad operativa del Programa. "(412)

Ahora bien, el Instituto Mexicano del Seguro Social participa en las jornadas de Solidaridad y si bien es cierto que no se utiliza dinero, sí se utilizan los recursos humanos y unidades de la Institución y por supuesto en el programa se especifica que el Instituto construye las unidades, lo cual también requiere un fondo -- de las finanzas del IMSS.

De los dos informes citados, se observa que en el programa IMSS-COPLAMAR, el fondo para subsidiar el plan era del Instituto y poco del Estado. En el programa IMSS-SOLIDARIDAD, es una aportación total del presupuesto de los gobiernos federales y locales, con recursos del Instituto (personal y unidades).

Por lo que se refiere a las políticas del Estado, El Instituto canceló la totalidad de las cartas obligación de pago, que representan la recuperación por servicios médicos prestados a personas no derechohabientes por hospitalización. Realmen-

(412) MEMORIA IMSS. 1991. Edit. IMSS. Méx. 1992, pág. 135.

mente el Estado puede forzar a la Institución a llevar acciones que van en contra de su verdadero objetivo. Por tal razón, considero que la naturaleza social del IMSS, en sí lo conforma su actividad, más no así el objetivo de su formación. Viene al caso citar a Mehl, "el concepto de solidaridad en la medida en que afirma la existencia de obligaciones recíprocas entre los miembros de una colectividad y en que sugiere el abandono de la noción de contrato en beneficio de la institución nos acerca a la realización sociológica". (413)

De ahí que lo aplicable es que el Estado sea solidario con la Institución que por naturaleza encierra todo un contexto de principios humanitarios e incrementa su aportación a las Cuotas Obrero Patronales.

R E S U M E N .

PRIMERO.-La Cuota Obrero-Patronal, financia los servicios y prestaciones que la Ley del Seguro Social establece en los regímenes de seguridad social, pero de los mismos ingresos se financian programas sociales y de solidaridad a personas no derechohabientes.

SEGUNDO.-El término "seguridad social", comprende un orden de estabilidad social, un derecho de todo ser humano; la forma y modos de proporcionarlos dependen de la comunidad y la presión que ésta ejerce en el Estado.

TERCERO.-El Estado tiene la obligación de estabilizar la balanza financiera del IMSS, no transfiriendo las cargas contributivas en su totalidad al patrón y al trabajador, sino incrementando su aportación. México asigna poco presupuesto al sector salud. Para justificar la constitución tripartita de la Cuota obrero-patrón el estado debe solidarizarse e incrementar el presupuesto a la Institución.

(413) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 312.

9.4. LA PRESION FISCAL Y EVASION FISCAL.

I) CAUSAS EFECTOS Y TELEOLOGIA EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

Mehl define a la presión fiscal "como la relación existente entre la exacción fiscal soportada por una persona física, un grupo social o una colectividad territorial y la renta de que dispone esta persona, este grupo o esta colectividad. Principalmente depende de estructuras político-económicas (y especialmente del régimen y del nivel económico), así como de determinadas estructuras sociales, (mentalidad y comportamiento)". (414).

La presión fiscal vista por Henry Laufenburger, la divide: a) La presión individual; b).-presión colectiva:

a) La presión Individual a su vez se subdivide en:

I) Presión psicológica

"A la tesis subjetiva de la utilidad final. El Estado impone la ley objetiva de la oportunidad o de la necesidad política. Es el soberano que determina los gastos públicos, y, con ello el grado de privatización impuesta a las personas físicas. Von Weiser lo reconoce puesto que ha dicho que el Estado no se conforma a las leyes marginales, pero establece reglas que son dictadas para los casos objetivos de la colectividad. Aún no es necesario que este objetivismo busque con ignorar o con romper los dones subjetivos de la vida humana cuando el impuesto demanda un sacrificio al contribuyente". (415).

(414) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 226.

(415) LAUFENBURGER, HENRY. -Traité D'Économie et de Législation Financières.-Edit.-Librairie du Recueil Sirey, quatrième édition. Paris 1950. pág. 324. (Trad. de la autora.)

En relación a la presión psicológica. Laufenburger cita a Pantaleoni quien - "ha sido uno de los primeros en demostrar que el efecto definitivo del crecimiento de la presión fiscal es, de una parte, la fijación del número de necesidades que pueden ser satisfechas después de eliminar un cierto número que presentan - una utilidad relativamente más pequeña, y por otra parte, la elevación uniforme del grado final de utilidad de todas las últimas dosis del ingreso destinados a diferentes empleos. "añade Laufenburger que-" La medida en la que cada necesidad es reducida depende de su elasticidad. Las necesidades alimentarias son inelásticas al principio, en el sentido que su utilidad presenta inicialmente un grado elevado, pero en razón de la saturación rápida. La intensidad de la necesidad -- disminuye rápidamente hasta el punto de volverse nula".(416).

Los efectos sobre el gasto "En caso de reducción del ingreso disponible causado por una aumentación de impuestos, presupone que el gasto será sacrificado en una gran proporción que los consumos presentes... El gasto presenta una elasticidad más grande que el consumo,... Más adelante cita Laufenburger: "El fenómeno -- normal, consecutivo de un aumento de la presión fiscal, debe ser una reducción - del ingreso del contribuyente concomitante a un aumento del esfuerzo productivo. Durante esta compensación de la disminución del ingreso por un esfuerzo más grande encuentra limitantes muy estrechas. Para que puedan ser efectivas, es necesario que el empresario sea libre de fijar la duración del trabajo. En la sociedad moderna, no es así, sólo se da en la agricultura y con el artesano. Cuando el - impuesto cae sobre el salario, los obreros tienden a obtener un aumento. En este caso la compensación se transforma en repercusión".(417).

(416) LAUFENBURGER, HENRY. Ob. cit. pág. 325. (Trad. de la autora.)

(417) Ibidem. págs. 326 y 327.

Por lo que se relaciona a las empresas "el efecto del impuesto sobre el ingreso de la empresa parece ser el de un agujijón, pero del cual el alcance está limitado por las particularidades técnicas y la baja estimación de los bienes futuros.

Aún, ... La fuga fiscal, que adelanta la presión fiscal y la desbarata en una cierta medida, puede producirse bajo dos formas: al principio la disimulación del beneficio en las reservas ocultas que alimentan el autofinanciamiento -- y substituyen el poder económico y la facultad financiera de gastar; en seguida, la emigración de capitales a un país extranjero que ejerce una presión fiscal menor sobre los elementos de la fortuna mobiliaria". (418).

b) La presión colectiva. - Está se puede concebir de dos formas: la que se genera en un determinado grupo y la presión fiscal nacional. La primera se da en clases sociales o en sectores económicos". La comparación entre grupos nos permite medir las condiciones de distribución del total de las cargas fiscales. La presión fiscal de grupo puede ser uno de los datos de la política fiscal". (419).

El Estado, es el principal responsable de la política de beneficio fiscal a determinados grupos o clases de presión de la sociedad que pugna por obtener preferencias respecto a otros grupos; por ejemplo el sector empresarial, conviene con el Estado obligaciones y beneficios conciliatorios en materia impositiva. Así, Duverger se refiere: "La protección del Estado puede restablecer el equilibrio. Pero, en la práctica, el Estado protege más frecuentemente a los

(418) LAUFENBURGER, HENRY. Ob.cit. pág. 328. (trad. de la autora.)

(419) MEHL, LUCIEN. Ob.cit. pág. 232.

productores, porque su influencia política es más grande, precisamente a causa de su fuerte organización. Agrava entonces su poder, y la debilidad de los consumidores".(420).

Ahora bien, en cuanto a la presión nacional, Mehl dice: "la presión fiscal nacional no puede expresar la intensidad del sacrificio colectivo por cuanto éste sacrificio es nulo por definición, al ser el gasto público igual al ingreso público, del que el impuesto es uno de sus elementos".(421).

Sin embargo, las actividades del Estado, sean estas, políticas económicas o sociales; tienden a generar la presión de sus gobernados imponiendo impuestos. La justificación del sacrificio y pago del impuesto, tiene una presión psicológica sobre el contribuyente que ve disminuido su ingreso, y tiende a la evasión fiscal o al fraude, y para evadir el pago utilizará los medios necesarios e incluso, en el caso de los grandes capitales, su emigración del país, buscando mejores estímulos fiscales.

Así, se dan fenómenos como son la repercusión del impuesto. "el mecanismo de la repercusión está ligado al juego de la oferta y de la demanda. Pero esta ligadura también, -y esto ha sido menos demostrado- a la técnica del impuesto".(422).

La repercusión en la incidencia del impuesto tiene varios efectos: "el problema de la incidencia consiste en determinar quien soporta realmente al impuesto.- La incidencia es directa si quien paga el impuesto lo soporta: La incidencia es indirecta si hay repercusión".(423).

(420) DUVERGER, MAURICE. Ob. cit. pág. 401. (trad. de la autora).

(421) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 230.

(422) LAUFENBURGER, HENRY. Ob. cit. pág. 294. (trad. de la autora.)

(423) DUVERGER, MAURICE. Ob. cit. pág. 395. (trad. de la autora.)

"En el mundo moderno no se aplica a todas las gentes igual porcentaje de impuesto sobre los ingresos personales. La mayor carga fiscal recae sobre un sector limitado de los contribuyentes y dicha contribución sobre la renta ha de ser suplementada mediante otros tipos de imposición. Tales exacciones inevitablemente afectan a las acciones e incentivos de las personas que tienen que soportarlas. Cuando una empresa pierde cien centavos por cada dólar perdido y sólo se le permite conservar sesenta de cada dólar ganado; cuando no puede compensar sus años de pérdidas con sus años de ganancias, o no puede hacerlo adecuadamente, su línea de conducta queda perturbada. No intensifica su actividad mercantil, o si lo hace, sólo incrementa aquellas operaciones que implican un mínimo de riesgo. Aquellos que se percatan de esta realidad se retraen de iniciar nuevas empresas. De esta suerte, los empresarios establecidos no provocan la creación de nuevas fuentes de trabajo o lo hacen en grado mínimo; muchos deciden no convertirse en empresarios. El perfeccionamiento de la maquinaria y la renovación de los equipos industriales se produce a ritmo más lento, y el resultado, a la larga se traduce en impedir a los consumidores la adquisición de productos mejores y más baratos, con lo que disminuyen los salarios reales.

Un efecto semejante se produce cuando los ingresos personales son gravados en un 50,60,75, o 90 por 100. Las gentes comienzan a preguntarse porque tienen que trabajar seis, ocho o diez meses del año para el Gobierno y sólo seis, cuatro o dos meses para ellos mismos y sus familias".(424).

Sin embargo, es notable observar que en la práctica la repartición real del impuesto no corresponde a la repartición oficial, y escapa de sus manos el con-

(424) HAZLITT, HENRY.-La Economía en una Lección.-Edit. Emiprés, S.A. 1er. edic. Méx. 1985. págs. 32 y 33.

trol; o bien se prepara para que se de tal descontrol. Así comprendemos la descripción que expone Retchkiman: "La presión fiscal sobre los empresarios nunca fue tomada en cuenta por éstos, pues además de trasladarla a los precios, en muchas ocasiones y como impuestos no pagados por medio de prácticas ilegítimas pasan a engrosar las utilidades de por sí elevadas que se alcanzan en este sector de nuestra economía. Aquí entramos en los mares procelosos de la corrupción, que siendo un resultado y nunca una causa, ha distorsionado la técnica fiscal y su administración: como ejemplo puede citarse el contrabando. y añade que; "Por otra parte, es necesario señalar que el Estado mexicano obedece a la clase que tiene el poder económico y que a partir del advenimiento del sistema liberal en lo político, con la empresa privada en lo económico, este poder y el Estado está representando a los capitalistas, es decir a quienes son propietarios de los medios de producción y de la riqueza de la sociedad".(425).

De la presión fiscal que se ejerce sobre el individuo, es muy importante tomar en cuenta el aspecto psicológico. Mehl, propone varias soluciones: "pueden aminorarse tales obstáculos psicológicos mediante la retención en el origen o mediante el desarrollo de los impuestos sobre el volumen de negocios; pero estas soluciones tienen sus límites y a la larga siempre se notará la existencia de la presión fiscal. En verdad, a los ojos del ciudadano moderno el impuesto no debería aparecer como una expropiación ni aun como una privación, sino como un empleo de sus recursos". Como punto dos señala: "La educación cívica y política debería tener el de inculcar a los futuros ciudadanos estas nociones fundamentales relativas a la misión del Estado y la función del impuesto".(426).

(425) RETCHKIMAN K, BENJAMIN. Ob. cit. págs. 18 y 19.

(426) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 342.

Como tercer punto dice: "Igualmente sería deseable que las sanciones fueran - aplicadas con discreción y se discriminase entre el contribuyente ignorante y torpe y el defraudador inveterado".(427).

A éstos propósitos, se contravienen otros como son la falta de confianza - que inspiran algunos funcionarios, tanto por su capacidad como por su actitud - prepotente. Similar situación se da en los contribuyentes acostumbrados al fraude y engaños. De ahí, que debería de existir un intercambio del Gobierno con - sus gobernados, en cuanto a experiencias y capacidades. El fraude, la evasión fiscal y la presión fiscal de los impuestos no han sido posibles a la fecha de controlar. Tema que trataremos a continuación.

LA EVASION FISCAL.

Duverger concibe a la evasión fiscal: "Hay evasión fiscal en el sentido propio del termino, cuando aquel que debe pagar el impuesto no lo paga, sin que la carga de aquel sea transferida a un tercero. La evasión fiscal se opone así a la repercusión. Se confunde frecuentemente evasión fiscal y fraude fiscal. En - realidad, la noción de evasión es más extensa que la de fraude: el fraude no es más que un caso particular de la evasión. Se puede escapar al impuesto violando las leyes: es el fraude. Pero también se puede escapar apoyandose en la propia ley: hay una evasión legal, que no es la menos importante".

Basandonos en el estudio de Maurice Duverger, éste clasifica a la evasión - fiscal en evasión legitima e ilegítima, la primera, se refiere a los medios que la propia ley otorga al contribuyente, se denomina "evasión"; por el contrario,

(427) MEHL, LUCIEN. Ob. cit. pág. 340.

el fraude se constituye en el medio ilegítimo que utiliza el contribuyente para escapar del pago del impuesto.

Duverger hace la siguiente clasificación:

a) La evasión no fraudulosa,

1o.-La evasión organizada por la Ley.

2o.-La evasión por las lagunas de la Ley.

b) El Fraude Fiscal.

1o.- La desigualdad ante el fraude.

2o.- La prevención del fraude.

3o.- La represión del fraude.

a) La evasión no fraudulosa.-"No constituye un delito.El evasor fiscal no enfrenta ninguna pena, ni responsabilidad de ninguna clase, esta en paz con las leyes como con su conciencia: puesto que son las mismas leyes que le permiten escapar del impuesto".

b) La evasión organizada por la Ley.-Si el legislador dispensa oficialmente el pago del impuesto a tal o cual categoría de ciudadanos, no hay evasión legal propiamente hablando. Porque la ley decidió aquí suprimir la carga fiscal para los ciudadanos en cuestión; ...El caso es diferente cuando el legislador habiendo decidido expresamente que tal categoría de gente será sometida al impuesto, se arregla enseguida para organizar este impuesto de tal manera que ciertos contribuyentes escapen en todo o en parte: en esta hipótesis se puede considerar que hay evasión organizada por el mismo legislador". ...Esta evasión fiscal organizada -

por el mismo legislador tiene muchas causas. Es generalmente un medio de dar satisfacción a ciertas categorías sociales a causa de su poder político... Gastón Jêze ha formulado una ley sociológica, según la cual la clase social que ejerce el poder político tiende a escapar al impuesto. La dificultad de esta evasión, en la época contemporánea, viene del régimen democrático y de sentimientos igualitarios; una clase social no puede confesar que quiere beneficiarse de privilegios, un gobierno no puede reconocer que esta de acuerdo con los beneficios de las clases sociales que le sostienen. De donde viene la necesidad de una disimulación, de un enmascaramiento; la noción de evasión legal responde a esta necesidad".

2o. La evasión por las lagunas de la ley. - "resulta de la voluntad del legislador, pero de su negligencia. La Ley querría impedir la evasión: pero no lo consigue. Sin embargo, el evasor no transgrede ningún texto, no viola ninguna disposición legal; no es culpable de ninguna infracción y no puede ser penado. El fisco no puede dirigirse a los tribunales para poner fin a la evasión y obtener la aplicación del impuesto. Porque la evasión se apoya en disposiciones legales; jurídicamente, el evasor tiene derecho a no pagar el impuesto". - Más adelante cita un ejemplo de la evasión organizada que realizan las empresas ocultando cuales son sus pérdidas y beneficios reales al fisco, simulando gastos que no se generaron. - Prosigue Duverger y cita que: "Ninguna ley puede prevenir la diversidad de situaciones concretas ni la fertilidad de imaginación del contribuyente. Cuando tal o cual forma de evasión toma un empleo particular, el legislador interviene para modificar la ley e impedir que en lo sucesivo se realice

tal práctica". Aquí cita, que en materia fiscal, existe la autonomía del derecho - fiscal".(428). La interpretación estricta del derecho fiscal está orientada para el beneficio del fisco.

b) El Fraude Fiscal.-"La evasión se convierte en fraude cuando implica una - violación de la Ley. La variedad de fraudes son infinitos: el contribuyente despliega una paciencia, una ingeniosidad, un ardor, a los cuales responden la paciencia, la ingeniosidad y el ardor del fisco para despistar a los defraudadores".

1o. La desigualdad ante el fraude. Teóricamente, el fraude contiene un problema moral. Su desarrollo testimonia una debilidad lamentable del sentido cívico".- "Ante la desigualdad ante el impuesto se establece una desigualdad ante el fraude. Por que aquellos que pueden defraudar escapan más o menos del impuesto, mientras que aquellos que no pueden defraudar lo soportan íntegramente".

2o. La prevención del fraude.-"Para prevenir el fraude, los legisladores fiscales proveen diversos medios. Ciertos sistemas de establecimiento del impuesto no - da lugar al fraude".

3o. La represión del fraude.- "La represión del fraude es un medio, no solamente de castigar al defraudador, sino de intimidar a sus imitadores: La represión - puede servir como prevención. En ciertos países, este carácter está muy desarrollado: En los Estados Unidos, las penas más severas infringidas a los defraudadores pueden alcanzar varios años de prisión, contribuyen mucho a reducir el fraude - del impuesto sobre la renta, En Francia, este papel está muy atenuado: La repre-

(428) DUVERGER, MAURICE. Ob.cit.págs. 391,392 y 393.
(trad. de la autora).

sión fiscal es generalmente ligera, en proporción de los adelantos de que el defraudador retire el fraude".(429).

Duverger menciona que el fraude tiene una excusa, los excesos de los impuestos así como la desigualdad de la repartición de los impuestos, por lo que el fraude se da en todas las clases sociales, y que la forma más común del fraude es la disimulación misma del objeto imponible.

Por su parte Jean Autin, comprende a la evasión como un medio legal, y al fraude condenable. "La evasión es más o menos tolerada por la legislación, sea por el uso de los contribuyentes, de todas las utilidades jurídicas ofrecidas a su imaginación". (430).

"El fraude corresponde sea a la utilización abusiva de procedimientos lícitos (amortizaciones, gastos generales por ejemplo) sea a la desimulación- ausencia de declaración o de facturación-, sea a errores voluntarios sea a la ausencia de domicilio fiscal, sea a técnicas delictuosas (organizaciones ocultas, actividades ficticias...)"(431).

Para Flores Zavala "La evasión consiste en eludir el pago del impuesto; no se trata como en la repercusión, de que un tercero pague el impuesto por el sujeto pasivo, se trata de que no se pague en forma alguna el impuesto. Nadie lo cubre".

Flores Zavala, también señala dos formas de evasión la legal e ilegal;

"La legal consiste en omitir el pago del impuesto por procedimientos legales, por ejemplo, un importador que no está dispuesto a pagar el impuesto establecido sobre la importación de determinada mercancía, deja de importarla; habrá evasión

(429) DUVERGER, MAURICE. Ob. cit. pags. 393, 394 y 395. (trad. de la autora.)

(430) AUTIN, JEAN. -Initiation aux Finances Publiques.-Edit. Dunod. Paris. 1971. p. 223.

(431) Ibidem. pág. 224. (traducción de la autora.)

porque se ha dejado de pagar el impuesto.

La evasión es ilegal, cuando para eludir el pago del impuesto se realizan actos violatorios de normas legales, como por ejemplo: el contrabando, la ocultación de ingresos, la simulación de actos o contratos, etc".(432).

Así mismo, Flores Zavala establece que el Fraude debe combatirse por las siguientes razones:

- 1o. Por constituir una violación a la ley.
- 2o. Porque coloca a los violadores en situaciones de privilegio frente a aquellos que han querido cumplir con la ley o que no han podido violarla
- 3o. Porque no puede quedar al criterio del particular determinar si debe o no pagar un impuesto.
- 4o. Porque si la finalidad del impuesto es cubrir los gastos públicos y éstos tienen como causa fundamental la realización de las atribuciones del Estado quien defrauda al Fisco, está obstaculizando la realización de esas atribuciones, es decir, es un enemigo de la sociedad en general".(432).

Propone Flores Zaval las siguientes medidas para evitar el fraude:

- 1o. Medidas del control del impuesto.
- 2o. Medidas para interesar a los agentes fiscales en el cobro del impuesto.
- 3o. Medidas para interesar en el mismo fin a los particulares extraños a la relación tributaria.
- 4o. Penas contra los defraudadores.
- 5o. Procedimiento rápido de ejecución.
- 6o. Medidas tendientes a garantizar el interés fiscal.
- 7o. Penas para los que inicien una negativa colectiva para pagar impuestos.- (433).

(432) FLORES ZAVALA, ERNESTO. Ob. cit. pág. 282.

(433) Ibidem. pág. 285.

Sin querer justificar la acción de los defraudadores, en un análisis práctico del fraude; considero que las tres causas más comunes del defraudador se dan: 1o. Por falta de liquidez de la empresa o del contribuyente, 2o. Por ser una actitud anticívica del contribuyente: 3o. por ignorancia a las penalidades y sujetarse a los consejos de su contador. La segunda resulta de una falta de confianza en la administración, debida a causas justificadas como serían: 1o. La desigualdad del impuesto, el observar que hay determinados grupos privilegiados ante el fisco; y, 2o. La corrupción, que se pagan impuestos y en realidad no sabemos la forma exacta de su aplicación, los funcionarios no rinden un informe al pueblo de lo que se hace con su dinero; tales consecuencias se observan con tantos fraudes en el orden público, el uso de recursos administrativos para uso personal de los funcionarios (choferes, empleados de la misma institución que utilizan al igual que transporte para su uso particular, por citar un ejemplo común en la administración; todos los abusos y despilfarros que hemos observado, que incluso quedan sin castigo, influyen en la psicología del contribuyente).- Además, se ve al defraudador como un héroe, con un estatus diferente al del preso que comete un delito común diferente al fiscal; si bien es cierto que debe castigarsele por el daño que se causa; también lo es que ante la sociedad, representa la respuesta a las actitudes de un gobierno indiferente ante los abusos de sus propios funcionarios. El fraude es tan antiguo como el impuesto, el impuesto significó y significa una deducción no vista con buenos ojos, del patrimonio del individuo. Las intimidaciones y ejemplos públicos efectuados por la hacienda a sus defraudadores, son actitudes que buscan sobre todo que se imite el fraude.

Sin embargo, considero que la fuerza del fisco, no radica en intimidad a los defraudadores, más bien debe atacarse a los sujetos no cautivos, que son muchos, ordenar un control catastral de los contribuyentes. En México, se da mucho el trabajo clandestino, hay varias empresas que trabajan sin pagar un sólo impuesto, sin mencionar otros casos, el fijar un verdadero control, y registro de sujetos cautivos al impuesto podrá determinar una verdadera cura de raíz al fraude. Se dan casos en que se envidia al defraudador sobre todo cuando opera clandestinamente. Los fraudes más comunes, que puede detectar hacienda se preparan en el orden de investigar a sujetos ya cautivos. Pero en si una gran parte de la economía mexicana se beneficiaría captando defraudadores no identificados. Por otra parte, continuar con las auditorias y revisiones a los contribuyentes. Pero, considero que no se debe de aplicar políticas de intimidación a los contribuyentes en la forma en que se están llevando a cabo. Considero que lo que el fisco debe de buscar es la obtención de ingresos, y al igual que una empresa, debe de requerir y presionar aumentando las cargas en multas y una indemnización considerable en dinero. De ahí que el defraudador pensaría antes de llevar a cabo sus planes.

En forma breve trataremos al delito de fraude y los medios que utiliza la administración para evitarlos.

El artículo 70. del Código Penal dice: Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales". Jiménez de Asúa, define al delito como: "El acto típicamente antijurídico, culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal."(434).

(434) JIMENEZ DE ASUA, LUIS.- La Ley y el Delito.-Edit. Hérmes, Argentina. 1954, pág.-256.

El delito es siempre una conducta humana. "nulle crimen sine conducta". Por su parte, Carrancá y Trujillo define a la conducta como "un acto u omisión para que constituya delito ha de estar reprobada o rechazada-sancionada-mediante la amenaza de una pena- por las leyes penales".(435).

Castellanos Tena la define: "Conducta es el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, encaminado a un propósito".(436).

El Código Penal señala en el artículo 386 que: "Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla, se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido". Por otra parte, - las reformas del Código Federal de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penal para el Distrito Federal, en el artículo 399, contempla un trato distinto para el defraudador común y el defraudador fiscal, el artículo de - referencia cita que para dar la libertad provisional se debe garantizar debidamente, a juicio de libertad provisional respecto a los delitos previstos en...y en los artículos 102,104,105,108,109 y 115 bis del Código Fiscal de la Federación".

Por fraude fiscal se entiende toda conducta delictuosa que causa perjuicio - al fisco federal.

El Código Fiscal de la Federación contempla como delitos fiscales los comprendidos en los artículos 105,108,109,110,111,112 y 114. es decir:

1.-Contrabando; 2.-Defraudación Fiscal; 3.-Relativos al Registro Federal de Contribuyentes; 4. Omisión de Declaraciones; 5. Doble sistema de contabilidad;- 6. Alteración o destrucción de documentos; 7. Delitos de Depositarios o Inter--ventores; 8. Destrucción de medidas de aseguramiento y alteración de maquinas -

(435)CARRANCA Y TRUJILLO,RAUL. Código Penal Anotado.Edit.Porrúa.S.A.6ta edic. - México. 1976.pág.30.

(436)CASTELLANOS TENA,FERNANDO.-Lineamientos Elementales de Derecho Penal.-Edit. Porrúa,S.A. 8ava.edic. Méx.1974.pág.130.

registradoras; 9. Practicas de visitas o embargos sin orden de autoridad; 10. - Robo o destrucción de mercancía de recintos fiscales; 11. Disposición de dinero o bienes procedentes de actividades fílicas.

El proceso penal administrativo que se lleva a cabo en los delitos por fraude fiscal, contempla dos castigos; por la vía administrativa (reparación del - daño) y por la pena (pena corporal). Más adelante, nos referimos a la sanción. - Primeramente hablaremos del poder sancionador del Estado. De conformidad con el artículo 14 Constitucional tercer párrafo, se señala que: "...En los juicios - del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata".

Los delitos fiscales, se encuentran establecidos como tales, en el Código - Fiscal de la Federación. El hecho de que éstos delitos sean tratados por la administración y por una autoridad judicial nos ubica en el denominado Derecho - Penal Administrativo que se ha definido como "el conjunto de disposiciones que asocian al incumplimiento de un concreto deber de los particulares con la administración una pena determinada", o como el conjunto de normas que garantizan "bajo amenaza de una pena dirigida contra los particulares, el cumplimiento de un deber particular con respecto a la administración".(437).

Los procedimientos penal y administrativo son diferentes, el primero se refiere a la imposición de la pena corporal por una conducta delictuosa, el segun-

(437) LOMELI CERREZO, MARGARITA.- Derecho Fiscal Represivo. Edit. Porrúa, S.A. México - 1979, pág. 157.

do lo que interesa es la recuperación del pago omitido y establecer un marco de sanción tal, que no de lugar a su imitación.

Yañez Franco cita que: "La legislación mexicana clasifica las conductas típicas en delitos e infracciones administrativas y los castigos a las mismas en penas y sanciones administrativas (en sentido estricto)".(438).

El mismo autor señala que "El Derecho Penal sólo se distingue de otros derechos públicos por la mayor reacción del poder del Estado; éste responde con más energía frente al delito que ante las violaciones a normas civiles, administrativas o de otra índole; en consecuencia, la distinción entre el Derecho Penal y las otras disciplinas jurídicas, es sólo de grado más no de esencia".(439).

Menciona que: "La consecuencia de la distinción entre infracciones y delitos fiscales es que el castigo de las primeras puede ser aplicado por autoridades administrativas y, además que por la misma conducta se aplique un doble castigo: por las autoridades judiciales y también por las autoridades administrativas".-(440).

Margarita Lomeli Cerezo no está de acuerdo con el doble procedimiento que se lleva tanto en el aspecto administrativo como en el Penal. Opinión que se comparte con el maestro Margáin Manatou. Lomeli Cerezo señala que: "Las consecuencias absurdas a que lleva el desconocimiento de la naturaleza penal o represiva de las sanciones por infracciones administrativas y de las normas que las rigen, es la duplicidad de procedimientos, uno penal y otro administrativo a que da lu-

(438) YAÑEZ FRANCO, CARLOS.-Artículo. El Castigo por el incumplimiento de las obligaciones Tributarias. Revista del Trib. Fiscal del Edo de México. Año VIII. No. 20.- enero-abril 1984. pág. 51.

(439) -Idém.

(440) Ibidem. pág. 52.

gar la mayoría de los delitos fiscales, a que nos hemos referido en el Capítulo III de este trabajo, en relación con el artículo 23 constitucional, y de la que resultan en muchos casos resoluciones contradictorias, pues teniendo la infracción y el delito los mismos hechos constitutivos, se resuelve en la vía penal - que no existió el delito y, por su parte, la autoridad administrativa declara - que sí se configuró la infracción, lo que es contrario a la unidad de orden jurídico".(441).

Margain Manatou señala que: "Como las leyes tributarias no son reglamentos - gubernativos o de policía, las multas que impone la autoridad administrativa - hacendaria no tienen apoyo constitucional".(442) Discute la constitucionalidad - de la autoridad administrativa y fundamenta su opinión en el artículo 21 Constitucional.

Yañez Franco, no está de acuerdo con ambas opiniones y menciona: "El Congreso de la Unión tiene la facultad implícita de expedir leyes que establezcan sanciones para quienes no cumplen, pues el medio necesario para que el pago de contribuciones sea obligatorio y no potestativo. Consecuentemente el Ejecutivo puede - aplicar dichas sanciones, pues la Constitución le concede la facultad y le impone el deber de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".(443).

Coincido con la opinión de Margain Manatou y Margarita Lomeli Cerezo, y considero que se trata de un doble procedimiento, penal y administrativo, además de que

(441)LOMELI CEREZO,MARGARITA.Ob.cit.págs. 206 y 207.

(442)MARGAIN MANATOU,EMILIO. Ob.cit.pás.18.

(443)YAÑEZ FRANCO,CARLOS. Ob.cit.pág. 56.

Los delitos fiscales se contemplan en el Código Fiscal de la Federación, cuando deben comprenderse en un sólo cuerpo legislativo en el Código Penal.

El procedimiento administrativo que cita el Código Fiscal de la Federación - en el Capítulo "De los Delitos Fiscales", se prevé que "para proceder penalmente por los delitos fiscales...."es necesario; que la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público: I. Formule querrela, tratándose de los previstos en los artículos 105, 108, 109, 110, 111, 112, 114, y 115-Ris. II. Declare que el fisco federal ha sufrido o pudo sufrir perjuicio en lo establecido en los artículos 102 y 115. - y III. Formule la declaratoria correspondiente, en los casos de contrabando de mercancías por las que no deben pagarse impuestos y requieran permiso de autoridad competente, o de mercancías de tráfico prohibido. En los demás casos no - previstos en las fracciones anteriores bastará la denuncia de los hechos ante el Ministerio Público Federal".

El artículo 94 del Código Fiscal, establece que en los delitos fiscales la autoridad judicial no impondrá sanción pecuniaria; sino que es la Autoridad Administrativa harán efectivas las contribuciones sin que ello afecte el procedi- - miento penal.

La finalidad del fisco debería ser la obtención del pago de las contribuciones omitidas, multas, recargos. Pero, su fuerza, va más allá, toda vez que no basta con que se repare el daño, la Autoridad fiscal tiene la facultad discrecional de perdonar al infractor solicitando el sobreseimiento del proceso, antes de que el - Ministerio Público Federal formule conclusiones.

Margain Manatou asienta: "quien comete el delito de defraudación fiscal sabe

que a lo más a que se expone, si llegare a ser descubierto y consignado ante la autoridad judicial, es a verse obligado a enterar las cantidades omitidas, ya que restituyéndolas se extingue la acción penal; lo que viene a contribuir a que el causante pierda temor a incurrir en este delito".(444).

Sin embargo, el poder impositivo del Estado en el aspecto fiscal es represivo e intimidatorio, se busca castigo al infractor en forma severa y se escogen casos especiales que se publican como ejemplo a los ciudadanos, para que no imiten la conducta del fraude; incluso se reprime la planeación fiscal.

Salta a la vista, que al igual que los impuestos, también los delitos fiscales, tienen privilegios no se le da igual trato a un sujeto respecto a otro. - Hay fraudes muy grandes que no se dan a conocer y se perdonan; y otros que no son de cuantías considerables y sin embargo son tratados en forma agresiva e injusta.

Según Yañez Franco, "Para hacer posible el funcionamiento de un sistema fiscal sobre la base del cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes, se requiere una técnica que induzca a la observancia en forma de coacción psicológica. Esto se logra mediante la creación de un riesgo en caso de incumplimiento".(445).

Considero que para educar al ciudadano, y evitar el fraude fiscal, primeramente se debe de infundir confianza en él. El Gobierno mexicano, se ha caracterizado por un problema administrativo de corrupción .El contribuyente debe conocer a donde van sus aportaciones para confiar, y evitar en lo posible defraudar,

(444) MARGAIN MANATOU, EMILIO. Ob.cit.pág.237.

(445) YAÑEZ FRANCO, CARLOS. Ob.cit.pág. 47.

sin sentir remordimiento. Esto sólo se logra con una administración más selectiva, castigando a los administradores severamente, cuando incurran en faltas y también hacerlas públicas. No basta con el despido. Además debe existir una estabilidad en las leyes fiscales, ya que éstas, además de que no son del todo - inteligibles para el ciudadano común, cambian cada año generando una inseguridad, que se refleja a todas luces. No todos los contribuyentes conocen el Código Fiscal de la Federación. Debería el Estado de preparar en forma masiva al pueblo, - claro que esto implicaría una mayor conciencia y se le pediría cuentas, situación por la que no creo, sea conveniente por cuestiones de estado. Principalmente en el aspecto financiero, crear conciencia, equivale a presiones más grandes. Como ejemplo tenemos a Inglaterra y a Estados Unidos de Norteamérica, ciudadanos más conscientes de sus derechos y obligaciones; también lo son más exigentes. - Esto, no quiere decir que en éstos países no se de el fraude. El fraude al fisco se da en todo lugar y momento, sólo que en mayor o menor escala.

La sanción es para García Máynez como: "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado".(446).

Lomelí Cerezo, cita la clasificación de las formas complejas o mixtas de sanción enunciadas por el maestro García Máynez:

1. Cumplimiento más indemnización.
2. Cumplimiento más castigo.
3. Indemnización más castigo.
4. Cumplimiento más indemnización más castigo". (447).

(446) GARCÍA MÁYNEZ, E. -Introducción al Estudio del Derecho. Ob.cit.por.LOMELÍ - CEREZO, MARGARITA. Ob.cit.pág. 57.

(447) Ibidem. pág. 61.

Salta a la vista, que de esta clasificación se comprenden las decisiones discrecionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (aplicado al caso) de ejercer la sanción en la forma que desee, es decir, la facultad de elección. (1 a 4).

De lo anterior, considero que la sanción administrativa busca restringir y reprimir conductas ilícitas, en el campo fiscal no afectación del patrimonio del fisco, quien tiene un poder sancionador otorgado por la propia ley.

Este poder de elección de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es del todo violatorio de las garantías constitucionales, además de que no establece la forma en que se otorgará el perdón discrecional, ya que el Código Fiscal de la Federación señala en el artículo 92 que cita: "...Los procesos por los delitos fiscales a que se refieren las tres fracciones de este artículo se sobreseerán a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando los procesados paguen las contribuciones originadas por los hechos imputados, las sanciones y los recargos respectivos, o bien estos créditos fiscales quedan garantizados a satisfacción de la propia Secretaría. La petición anterior se hará discrecionalmente, antes de que el Ministerio Público Federal formule conclusiones y surtirá efectos respecto a las personas que la misma se refiera,

El trato que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da a determinados contribuyentes es distinto; así observamos que existen diferentes situaciones y comportamiento de la Secretaría de Hacienda en relación con defraudadores,-

por otra parte, ostiga públicamente a unos y a otros perdona previo convenio de pago y nadie se entera del delito. Los contribuyentes son tratados siempre en forma desigual por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así observamos que hay empresas medianas que tienen auditorías, y otras grandes transnacionales que en forma muy esporádica tienen visitas.

De acuerdo al artículo 7o. Delito es el acto u omisión, es instantáneo, permanente o continuo, y continuado. Y de acuerdo al artículo 8o. del Código Penal el delito puede ser intencional, no intencional o de imprudencia o preterintencionales.

El artículo 13 del Código Penal para el Distrito Federal cita que son responsables del delito:

- I. Los que acuerden o preparen la realización;
- II. Los que la realicen por sí;
- III. Los que lo realicen conjuntamente
- IV. Los que los lleven a cabo sirviéndose de otro;
- V. Los que determinen intencionalmente a otro a cometerlo.
- VI. Los que intencionalmente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;
- VII. Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una persona anterior al delito; y
- VIII. Los que intervengan con otros en su comisión aunque no conste quién de ellos produjo el resultado.

Por su parte, el Artículo 95 del Código Fiscal de la Federación señala como responsables de los delitos fiscales:

- I. Concierten la realización del delito.
- II. Realicen la conducta o hecho descritos en la ley.
- III. Cometan conjuntamente el delito.
- IV. Se sirvan de otra persona como instrumento para ejecutarlo.
- V. Introduzcan dolosamente a otro a cometerlo.
- VI. Ayuden dolosamente a otro para su comisión.
- VII. Auxilien a otro después de su ejecución, cumpliendo una promesa anterior.

Artículo 96.C.F.F. Se refiere a personas que cometen el delito de encubrimiento.

Por fraude fiscal se entiende de acuerdo al artículo 108 del CFF:

"Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal.

El delito de defraudación fiscal se sancionará con prisión de tres meses a seis años si el monto de lo defraudado no excede de *\$30,000.000.00; cuando exceda, la pena será de tres a nueve años de prisión.

Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión.

No se formulará querrela si quien hubiere omitido el pago de la contribución u obtenido el beneficio indebido conforme a este artículo, lo entera espontáneamente con sus recargos antes de que la autoridad fiscal descubra la omisión o el perjuicio, o medie requerimiento, orden de visita o cualquier otra gestión notificada por la misma, tendiente a la comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.

*N\$30,000.00.

Para los fines de este artículo y del siguiente, se tomará en cuenta el monto de las contribuciones defraudadas en un mismo ejercicio fiscal, aun cuando se trate de contribuciones diferentes y de diversas acciones u omisiones".

Relacionado con el artículo 108.CFF. el artículo 64 del mismo ordenamiento tiene por objeto informar a quienes detecten errores u omisiones en el cumplimiento de sus deberes fiscales a efecto de que regularicen su situación con el fisco. Los beneficios del artículo 64, dejarán de aplicarse en forma gradual y desaparece a partir del 1o de enero de 1995.

Prescribe el delito fiscal en el término de tres años contados a partir del día en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga conocimiento del delito y del delincuente. (Art.100.CFF.).

Para el Código Penal, el defraudador fiscal, no tenga derecho a libertad provisional, con las reformas al Código Penal a la persona que comete fraude, tiene derecho a su libertad, siempre y cuando se den los supuestos y requisitos que la Ley establece.

Como podrá apreciarse, quien comete un delito fiscal se sujeta a un doble procedimiento, el penal y el administrativo. Lo cual transgrede lo señalado en el artículo 23. " Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito,..." (Art.23.Constitucional).

El fraude fiscal debería contemplarse en un sólo cuerpo legislativo, en el Código Penal,unificar la legislación tanto de orden punitiva como cuantitativa; y el trato a los contribuyentes debería también de ser por igual en cuanto a la aplicación del derecho, y no perdonar a unos y castigar a otros.

I) CAUSAS EFECTOS Y TELEOLOGIA EN LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

La evolución de la estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social, se ha perfeccionado con el paso de los años, se busca sobre todo, la obtención de mayores recursos a la Institución, por tal razón, el H.Consejo Técnico, cada año - emite acuerdos encausados a este fin. La condonación de diversas ramas del seguro, recargos, y tienen como objeto obtener dinero fresco.

La Evasión fiscal en el IMSS se da en los siguientes casos:

1. Inconformidad-Juicio Fiscal-Amparo.(medio legal de no pagar las cuotas obrero patronales).
2. Dictámenes de Sustitución Patronal.
3. Auditorias (No afilian a todos sus trabajadores los patrones; diferencias no captadas).
- 4.-Cambios de domicilio, de una ciudad a otra, sin aviso al Instituto.
5. Autodeterminación de la Cuota Obrero Patronal y del Grado de Riesgo.

En el primer caso, el patrón utiliza una defensa legal, en la mayoría de los - casos sin causa justificada, y soluciona su problema económico inconformandose, - trámite que le dara mucho tiempo para solucionar su situación financiera o desaparecer, como ocurre con frecuencia. Este trámite lleva de uno a dos años aproximadamente, en el caso de que se llegue al juicio fiscal y se resuelva para efectos. El IMSS, repone el crédito y es aquí donde se inicia el circulo vicioso, toda vez que aún sin existir elementos, se puede volver a inconformar contra el - nuevo crédito, y se inicia un circulo de ilimitada secuencia. Lo anterior trae

consecuencias económicas al IMSS , ya que el servicio de salud y prestaciones se sigue proporcionando a la empresa inconforme. Aún así, es curioso que a la vista, el patrón sí retiene a sus trabajadores el importe de la contribución y lo aprovecha para su lucro personal. Art.386.Código Penal."Comete el delito de fraude el que engañado a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido..." .

Son raras las empresas que estando inconformes cumplen con el ingreso de los trabajadores, y pagan la parte que consideran debe pagarse al IMSS. Ya que hacer una retención ilegal de la cuota obrero patronal, en el caso de los trabajadores que cotizan arriba del salario mínimo, y con una inconformidad de por medio, no justifica la acción y se constituye un fraude no sólo fiscal sino también se da el abuso de confianza del patrón a el trabajador.

El IMSS, ha establecido un programa especial a patrones que consecutivamente se inconforman, se les ubica en un sector especial a efecto de tenerlos identificados: lo anterior para fundar y motivar debidamente la emisión de la liquidación, así como el proceso de notificación y cobro. Sin embargo, en materia de seguridad social, también los patrones se han perfeccionado y hábilmente evaden el pago inconformándose. Si estudiáramos profundamente el porque hay tantas inconformidades que no tienen una razón de ser, observaríamos que en sí conlleva un problema económico de la situación que se vive en el país, sobre todo en la pequeña y mediana empresa. Es alarmante la forma en que se están cerrando o bien desapareciendo empresas en el país. La economía del país no es el reflejo de los índices inflacionarios que maneja el gobierno, si a diario se observa un descenso en el poder adquisitivo de la clase media y pobre. El -

desempleo, es la consecuencia más drástica del cierre de las empresas, o de la presión fiscal que tienen que difícilmente pueden sostener manteniéndose a duras penas. La fuente de trabajo, es una de las razones por las cuales se deben ajustar las presiones fiscales. No todos los patrones pretenden, o en forma deliberada evaden el pago de las contribuciones del IMSS, o de otros impuestos; en sí es la situación financiera la que los obliga a buscar un medio más económico y menos riesgoso de no ingresar las aportaciones de seguridad social; al caso nos referimos al recurso de inconformidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su Reglamento.

Existe también otra situación que ha generado descontrol en los empresarios, de acuerdo a lo establecido en las Leyes Fiscales, y en especial en el Código Fiscal de la Federación y Código Penal, al patrón no se le exige de responsabilidad en los casos de defraudación fiscal. Hoy en día un empresario debe y tiene la obligación de convertirse en un especialista en materia fiscal. Ya que la Ley, por lo general al que ordena aprehensión y, en consecuencia el delito penal es al responsable, sin tomar en cuenta que existen otras personas que directamente intervienen en la defraudación fiscal, e incluso sin conocimiento del empresario, patrón, o representante legal o persona física contribuyente; la responsabilidad solidaria que establece el Código Fiscal de la Federación no es del todo aplicable; el fisco va directamente contra el responsable contribuyente. De ahí que debería de existir una aplicación directa contra los contadores o personas responsables directas de la contabilidad y procedimientos fiscales que se lleven por motivo de la actividad o servicio que se presta. Es cierto que los fraudes se pueden manejar en diferentes formas y circunstancias, pero también hay casos en que los con-

tribuyentes desconocer las actividades fiscales propias de la empresa, siendo el contador quién maneja todo el aspecto fiscal y comete el delito sin conocimiento del responsable, y éste al ingresar a prisión tiene la carga de la prueba. En materia de seguridad social, por igual se manejan las liquidaciones por los contadores públicos, que inclusive no pagan las contribuciones oportunamente no hacen los ajustes, no solicitan devoluciones, etc., y el patrón nunca se entera, problemática que se incrementa cuando se maneja un mínimo de 100 trabajadores. Cuando el patrón se entera, es porque se han acumulado las diferencias en liquidaciones y el monto es grande, cuando se le ordena la ejecución por medio del procedimiento económico-coactivo por no haber pagado oportunamente, etc. La mora en los créditos del IMSS, es una imagen de las circunstancias diversas que se dan en cuestiones de aportación de cuotas obrero patronales. Mora que ha sobrepasado los límites de una buena cobranza. Y que requiere un estudio profundo del porqué, como y cuando se dieron las circunstancias, y si se puede recuperar tal cobranza.

2. Sustituciones Patronales.- Es frecuente que el patrón deudor para evadir el pago, cambie de lugar, transpase el negocio, o cambie de giro, o bien simule una nueva sociedad. Lo anterior genera no una, sino varias investigaciones de probables sustituciones patronales que realiza el IMSS, lo que representa costo, económico y humano para la Institución. Y sobre todo no garantiza el cobro inmediato del adeudo, existen casos en que ya hecha una investigación de sustitución patronal, notificado el dictamen y notificado el adeudo al nuevo patrón sustituto, al momento de ir a cobrar, se encuentra otra nueva razón social o persona física distinta a la que se investigó; y se inicia todo el procedimiento. Se dan casos

en que se han realizado hasta cinco o más investigaciones a una misma empresa.

3. Auditorías.- Por lo general, los patrones que ocultan a sus trabajadores, al momento de afiliarlos, ven el inicio de un pago no deseado, se inconforman contra la afiliación de éstos, hasta que se demuestre si existe o no la relación laboral. Representa para el Instituto un gran costo y diferimiento del pago de los trabajadores que sí cotizan, ya que por lo general se inconforman en la emisión bimestral contra el cobro de todo. Así mismo son juicios que por lo general en su mayoría se ganan al Instituto para efectos de reponer la liquidación o bien la notificación.

Con la reforma de la Ley del Seguro Social del 20 de julio de 1993, las auditorías se incrementarán, toda vez que al facultar al patrón para autodeterminar la liquidación de cuotas obrero patronales se presta a una evasión en masa que perjudicará al Instituto; así que la única forma de saber si el patrón está cumpliendo con sus obligaciones será a través de visitas domiciliarias a efecto de comprobar.

4. Cambios de domicilio.- La mora de la cartera de patrones no localizados en el Instituto, es significativa. El porcentaje de recuperación no es importante en comparación del saldo y el costo que representa la localización de patrones que dejaron un adeudo con el IMSS. La mora por esta cartera no ha encontrado un sistema que permita una recuperación adecuada, mora que cada vez aumenta más. Afortunadamente en éstos casos no existe la prestación de servicios ni prestaciones que desgasten las finanzas del Instituto. Es una localización de patrones que desaparecieron del domicilio fiscal y a través de diversas fuentes de información se busca encontrarlos. El IMSS, emplea programas de depuración de esta

cartera por prescripción, o investigaciones de varias investigaciones negativas, lo anterior para desaparecer y dar por perdido el derecho de cobro.

5. Autodeterminación de la Cuota Obrero Patronal, y del Grado de Riesgo.

Considero que está facultad otorgada al patrón es muy arriesgada para el Instituto Mexicano del Seguro Social. Si tomamos en cuenta un muestreo de los patrones que se inconforman; de los que no afilian a sus trabajadores; de los que no tienen un sistema especial para llevar a cabo una emisión de una liquidación, obtendremos que existe una cartera en mora muy grande de cuotas obrero patronales que no se han recuperado oportunamente y otras que no se sabe hasta cuando se van a recuperar.

Para iniciar un fraude en una empresa por retención ilegal de la cuota obrero patronal, se sigue un procedimiento, si bien es cierto, apegado a la normativa - del Código Fiscal de la Federación y el Código Penal. También lo es que en materia de Contribuciones de Seguridad Social; se debe aplicar primeramente la ley - que se transgrede, es decir La Ley del Seguro Social. Una de las obligaciones - que tenía el patrón en el artículo 19 de la citada Ley, decía que: "fracción III. Enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero patronales. La reforma del artículo 19 fracción III, agregó la palabra "Determinar". El Instituto para fincar o bien elaborar un proyecto de daño al patrimonio del IMSS, por la falta del patrón de enterar las cuotas obrero patronales. Primeramente ordenaba visitas domiciliarias tendientes a determinar si se daba o no - el fraude fiscal con la no aportación de las cuotas obrero patronales. Pero, en el caso concreto, se encuentran con la siguiente situación. El artículo 274 de - la Ley del Seguro Social cita que cuando se considere impugnabile algún acto definitivo del Instituto se acudiría en inconformidad. Como se trata de actos que -

requieren de un consentimiento, y en el caso de inconformarse no son consentidos; la Auditoría y la emisión que se haga de la liquidación como consecuencia, al momento de querer el Instituto fundamentar y reunir los elementos bases que sirvan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que formule querrela. Se obstruye por el recurso antes citado. De ahí que el fraude fiscal en materia de seguridad social, sea más complicado de elaborar jurídicamente hablando, ya que de hecho se dan múltiples casos, pero no se adecuan mientras el patrón no consienta el acto que emite el Instituto y se inconforme de inmediato contra la auditoría y la emisión derivada de la misma. La propia Ley le señala un término para el recurso.

El determinar las cuotas obrero patronales, permite al patrón autodeterminar, así como la confianza del fisco, es decir, en este caso el IMSS, y se reserva la facultad de comprobación, misma que se practicará con visitas domiciliarias para comprobar si se están cumpliendo con las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social, visitas que generan la emisión de la liquidación y que de acuerdo a la Ley del Seguro Social son recurrible. Razón por la cual considero que esta reforma no es práctica, si aún y cuando el Instituto tenía programas para notificar oportunamente las liquidaciones de la Emisión Bimestral Anticipada, y el Entero Provisional, aún así, el patrón no pagaba oportunamente. Ahora que se le asigna tal responsabilidad al patrón la recaudación disminuirá, quizás no se contemple de inmediato por los incrementos en los porcentajes a los diversos ramos de los seguros y el grado de riesgo de trabajo, pero la recaudación disminuirá y se prestará este nuevo procedimiento a la evasión fiscal al reportar los patrones menos trabajadores y las consecuencias serán negativas para el IMSS.

La planeación del gasto, es fundamental para el desarrollo social, económico y político de un país; el generar evasión fiscal, en parte se propicia por el propio Estado, por lo que se menciona que: "otro aspecto de organización gubernamental que es de gran importancia para la planeación del gasto involucra la estructura fiscal vertical del país. El grado adecuado de centralización o descentralización fiscal, tanto en un país desarrollado como en uno en desarrollo, no sólo es función de la eficiencia económica, sino que depende en buen grado de factores históricos y de la fuerza de los intereses regionales. No obstante, en los países en desarrollo, así como en los desarrollados, existen oportunidades para lograr un esquema de organización más eficiente. Se debe hacer una distinción entre los municipios más desarrollados, generalmente las áreas metropolitanas, y el gran número de unidades locales que frecuentemente no son competentes para conducir una administración fiscal eficiente, sea de impuestos o de gastos. Una reorganización gubernamental que deje bastante discreción a los municipios más grandes, a la vez que extienda el alcance del control central en las localidades más pequeñas, conduciría, a un mejoramiento en la actuación fiscal". (448).

El Estado no ha tomado las medidas necesarias para restringir la evasión fiscal, y crear una verdadera confianza de igualdad, ya que el trato es diferente entre los contribuyentes. Lo observamos en las grandes empresas, las medianas y pequeñas; la presión fiscal es distinta.

La desaparición de las fuentes de trabajo con el cierre de las empresas, s

(448) MUSGRAVE, RICHARD. A. - Política de Gasto para el Desarrollo. Cit. por. PORZECANSKI, ARTURO. (Compilador) Ob. cit. pág. 251.

representa un problema de vital importancia en el Instituto, tomando en cuenta que éste se alimenta del financiamiento de las aportaciones de los miembros que integran la cuota obrero patronal.

La pequeña y mediana empresa se enfrentan con problemas de competencia interna frente a grandes monopolios. Es en esta época que: "Los grandes industriales ganan con la restricción del gasto público porque, en virtud de sus fuerzas, son capaces de mantener e incluso de aumentar su producción, gracias a que los pequeños y medianos industriales son eliminados de la competencia durante ese veloz proceso de concentración de capital que ocurre en la época de la crisis económica, lo que dejan de producir y ganar los pequeños y medianos industriales, arruinados, lo producen y lo ganan entonces los grandes industriales. La restricción del gasto público acelera, pues, la liquidación de los medianos y pequeños capitales, y favorece la monopolización que concentran las ramas industriales en pocas manos".(449).

Por tal razón, México es un país que se ha caracterizado por la escasa aportación que el presupuesto gubernamental asigna a la salud y a la seguridad social. Si el Estado aportará más dinero del gasto público, habría una distribución más equitativa de la riqueza nacional, además de que la carga fiscal no sería del todo transferida a los patrones ni éstos a los consumidores. Se puede buscar un equilibrio que coordine con los empresarios y trabajadores. Lo anterior crearía confianza, menos evasión fiscal en materia de seguridad social y se incentivaría a la creación de más fuentes de trabajo.

R E S U M E N .

PRIMERO.- La presión fiscal, es una imposición, una carga fiscal al contribuyente. Para entender sus efectos se divide en presión individual y colectiva. La primera, comprende los alcances económicos y psicológicos de la presión fiscal en el individuo. La presión colectiva se concibe de dos formas; la que se da en grupo y la nacional. La presión en grupo o clases privilegiadas que ejercen presión política y económica en la sociedad, y que el Estado beneficia, en esta clase se encuentran los empresarios.

En la presión fiscal, se dan fenómenos de la repercusión del impuesto, que esta ligado al juego de la oferta y la demanda.

Otro fenómeno es la Incidencia del impuesto que consiste en determinar quien soporta realmente el impuesto. La incidencia es directa si quien paga el impuesto lo soporta, y es indirecta si hay repercusión. Así se inicia la cadena de trasladar la carga fiscal, de los empresarios al consumidor quienes a su vez, ven disminuir su ingreso real y soportan la carga fiscal.

SEGUNDO.- La evasión fiscal, esta se da cuando no se paga el impuesto utilizando medios legales o ilegales para eludir un deber. Se clasifica en evasión legal y evasión ilegal.

La evasión legal consiste en evadir el pago a través de la propia ley, (la evasión propiciada por la propia ley; la generada por lagunas de la Ley).

La evasión ilegal, es la violación de la ley; el contribuyente utiliza todos los medios ilegítimos para escapar del pago del impuesto. El Fraude Fiscal, es una violación a Ley, es un delito y es castigado, además el Estado no sólo se -

contenta con la pena pecunearia sino también corporal, se busca además del castigo la intimidación para prevenir a los imitadores. El Estado utiliza diversos medios para prevenir el fraude a través de medidas legales y la represión fiscal.

Para prevenir el fraude, es necesario ante todo que exista la confianza y una verdadera información al contribuyente, respecto al destino de los impuestos. El fraude no tiene justificación, sin embargo, se incrementa más ante la desconfianza del gobernado. El Estado castiga al defraudador, sin embargo no toma igual actitud cuando los que desfalcán al Erario por cantidades enormes, son sus propios funcionarios. El fraude fiscal también tiene otra excusa; el exceso de los impuestos y la desigualdad en el trato de unos grupos a otros. En nuestra legislación penal no se daba el mismo derecho a un defraudador común en relación al defraudador fiscal. Debido a la reforma al Código Penal, el defraudador fiscal, ya tiene la alternativa de la libertad provisional cumpliendo con los requisitos señalados en la Ley.

Considero que las actitudes represivas tendrían más efecto si se buscará una pena más grande, pero de índole pecuneario.

TERCERO.- En el pago de la Cuota Obrero Patronal, la evasión fiscal más común es la simulación de situaciones legales que la propia Ley del Seguro Social establece; la inconformidad (y juicios subsecuentes); Sustituciones Patronales; - Auditorías; cambios de domicilio, autodeterminación de cuotas obrero patronales, etc.,

Sin embargo, la presión que el Fisco ejerce sobre las empresas, sobre todo - la pequeña empresa, en ocasiones ha obligado a éstas a desaparecer, se vuelven

incosteables y se cierran fuentes de trabajo. El pago del entero provisional, o bien de la Emisión Bimestral Anticipada del Seguro Social, representa uno de los pagos por contribución, clasificado entre los más costosos; como éste pago es en base a la nómina de salarios, reduce el incremento de empleos, sobre todo el salario mínimo. Las empresas tienen verdadera presión fiscal cuando se incrementan costos y aún cuando se puedan trasladar el impuesto, la oferta y la demanda dependen del ciclo económico que representa una crisis que a todos nos afecta, y que observamos con la política fiscal del Estado de reducir su aportación a la Cuota Obrero Patronal dejando la carga al patrón y al trabajador.

El Fraude Fiscal se contempla en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 108 y demás aplicables comprendidos en el Capítulo denominado "De los Delitos Fiscales", prescriben en el término de tres años contados a partir del día en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga conocimiento del delito y del delincuente. El procedimiento se inicia con la querrela que formule la Secretaría de Hacienda y se declare y cuantifique el daño que ha sufrido el fisco.

El Código Penal para el Distrito Federal establece un procedimiento, así como quienes son responsables de los delitos. (Art. 13.C.P. para el D.F.), a su vez el Código Fiscal de la Federación en el artículo 95 cita quines son responsables de los delitos fiscales. Existe un doble procedimiento que se lleva en contra del infractor del delito fiscal, el proceso administrativo y el penal, lo que viola lo establecido en el artículo 23 Constitucional. Por lo anterior, debería de conjuntarse en un sólo cuerpo y proceso, es decir le corresponde únicamente al Código Penal.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

La Cuota Obrero Patronal, constituye uno de los principales pilares de financiamiento del IMSS. La política del Estado, utilizando fondos de los derechohabientes para programas de solidaridad, han ocasionado que las finanzas del IMSS, se vean afectadas seriamente. Lo anterior, genera escases de dinero y en consecuencia una mediana calidad en los servicios y prestaciones que otorga la Institución. De ahí que sea recomendable que el Instituto Mexicano del Seguro Social, limite su participación en campañas del Estado y encamine sus esfuerzos a buscar mejor calidad en servicios y prestaciones para el asegurado y sus derechohabientes.

La Cuota Obrero Patronal es uno de los principales ingresos de la Institución, al hablar de estabilidad financiera del Instituto es determinar un porcentaje, de recuperación de la Cuota Obrero Patronal; también es el reflejo del déficit o superávit de las arcas del IMSS., razón por la que el Instituto da vital importancia al sistema recaudatorio.

El problema financiero del IMSS, se debe a los cambios de tipo económico político y social, siendo el demográfico uno de los principales.

La Cuota Obrero Patronal, es la aportación que realizan trabajador-patrón, y en un porcentaje mínimo por decir simbólico, el Estado; es una aportación tripartita cuya finalidad es financiar los servicios y prestaciones que la Ley del Seguro Social establece en los regimenes de seguridad social, sin embargo; y dada la presión política del Estado, de esos mismos ingresos se financian programas sociales y de solidaridad social a personas no aseguradas ni derechohabientes. Si bien es cierto, que el término seguridad social comprende un orden de estabilidad

social, un derecho de todo ser humano a la salud; también lo es que tal obligación corresponde totalmente al Estado, la Constitución así lo señala en el artículo 123 fracción XXIX; por eso, el Estado debe incrementar su aportación y no limitar su ingreso dejando la carga a la parte obrero-patronal; y posteriormente utilizar fondos de la Institución para sus campañas políticas, o programas de solidaridad, no se puede ser solidario cuando el servicio médico y las prestaciones que se otorgan no son lo adecuado ni tienen la calidad que debería de prestarse al asegurado y a sus derechohabientes; si en las finanzas se utilizara exclusivamente para lo que fueron creadas, para prestar servicios y prestaciones a sus asegurados y derechohabientes en los regímenes que comprende la Ley del Seguro Social, aumentaría la calidad en todo.

Precisamente, derivada de la carga impositiva de la aportación a la cuota obrero patronal, se ha originado el fenómeno de evasión fiscal en las aportaciones de seguridad social; el pago del riesgo, guarderías y la portación de éste a las diferentes ramas de seguros, obliga a evadir el pago, ya sea conformándose, creando sustituciones patronales; o bien trabajar en una economía subterránea.

CONCLUSIONES DE LA OBRA.

La Cuota Obrero Patronal, es un medio de financiamiento del IMSS, se constituye de la aportación del trabajador-patrón-estado. Es un sistema tripartito. La Seguridad Social en México, nace como un logro de la revolución mexicana; pero, en la actualidad, no tiene los alcances deseados, sólo protege al sector trabajador; no es para toda la población; la seguridad social que imparte el Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo protege a sus agremiados y por solidaridad contempla la posibilidad de ayudar a personas no derechohabientes siempre y cuando no se desequilibren sus finanzas.

El abuso que se ha realizado, precisamente de los fondos de reserva de la Institución así como el aumento de la población derechohabiente, incremento de accidentes de trabajo y los costos, ha generado un déficit del presupuesto de la Institución.

La Cuota Obrero Patronal es una contribución que representa una de las principales fuentes de riqueza del IMSS, de tal razón que la propia Institución establece programas y métodos de recaudación internos para su pronta recuperación. Y, dada la calidad social de esta aportación. Se legisla siempre tomando en primer término a las aportaciones de seguridad social, tal es el caso que se observa en el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, y el derecho de preferencia que tienen las Cuotas Obrero Patronales.

La Cuota Obrero Patronal, Las Diferencias y los Capitales Constitutivos, presentan una estructura legal perfectamente diseñada - para cobrarla como un impuesto, sin serlo; La Ley del Seguro Social señala los medios de defensa que se pueden presentar en contra de éstas contribuciones de seguridad social. La importancia de su cobro se justifica en razón a su creación y el fin por el que se creó la Ley del Seguro Social.

Este estudio de la Cuota Obrero Patronal, pretende analizar su estructura jurídica y las repercusiones que conlleva de tipo político, social y económico. Los cambios que se han observado en las reformas de la Ley del Seguro Social, se deben sobre todo a la estabilidad o inestabilidad que se presenta en el aspecto financiero. La recaudación que obtiene el IMSS, por el concepto de Cuota Obrero Patronal tiene un récord de recaudación a nivel nacional de un 98 % de recuperación. El ingreso es importante y significativo, en sí el déficit presupuestario de la Institución no se relaciona en la Cuota Obrero Patronal, que como ya citamos, tiene un alto índice recuadorio en el IMSS, situación que se puede observar en -- los informes anuales que da el Director del IMSS, o bien en el informe bimestral de los índices de cobranza que reporta la Tesorería General del IMSS, el problema radica en el aspecto social y político, social en cuanto al aumento de la población derechohabiente y político por la influencia directa del Estado para campañas de solidaridad y por su poca aportación a la Cuota Obrero Patronal. Situación que en un futuro cambie el sistema y estructura de la Institución.

REGLAMENTOS DEL I.M.S.S.

REFORMAS DE LOS REGLAMENTOS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

1. REGLAMENTO DE LA COMISION PERMANENTE DEL CUADRO BASICO DE MEDICAMENTOS.	H. CONSEJO TECNICO. Acuerdo No.2762. 18-V-1948.
REGLAMENTO REFORMADO.	
REGLAMENTO DE LA COMISION DEL CUADRO BASICO DE MEDICAMENTOS.	H. CONSEJO TECNICO. Acuerdo.223 797. 3-nov.1971.
REGLAMENTO ORIGINAL.	
2. REGLAMENTO DE CAJAS REGIONALES Y LOCALES.	PUBL. D.O.F. 15-feb.1945.
REGLAMENTO REFORMADO.	
REGLAMENTO DE DELEGACIONES REGIONALES Y ESTATALES DEL I.M.S.S.	PUB. D.O.F. 26-jul.1967.
REGLAMENTO ORIGINAL.	
3. REGLAMENTO DE SERVICIOS MEDICOS. 126 Articulos.	PUB. 23-Agosto 1944. D.O.F.
REGLAMENTO REFORMADO.	
REGLAMENTO DE LAS RAMAS DE RIESGOS PROFESIONALES Y MATERNIDAD.(129 Articulos).	ACUERDO No.52.-802. H. Consejo Técnico.
REGLAMENTO ORIGINAL.	
4. REGLAMENTO DE ORGANIZACION INTERNA DE CAJAS REGIONALES. (20 Articulos).	H.C. TECNICO. ACUERDO. 26-febrero. 1948.
REGLAMENTO REFORMADO.	
REGLAMENTO DE ORGANIZACION INTERNA DE LAS DELEGACIONES REGIONALES Y ESTATALES DEL IMSS.	H.C. TECNICO. AC. 235-443 16-enero de 1959.
REGLAMENTO ORIGINAL.	
5. REGLAMENTO PARA LA EXPEDICION DE INCAPACIDADES DE LOS ASEGURADOS DEL IMSS.	H.C. TECNICO. AC. 75-469.
REGLAMENTO REFORMADO.	
REGLAMENTO PARA LA EXPEDICION DE INCAPACIDADES DE LOS ASEGURADOS DEL IMSS.	H.C. TECNICO. ACS. 75, 669 y 106
REGLAMENTO ORIGINAL	
6. REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	PODER EJECUTIVO .PUB. D.O.F. 12-02-1945.
REGLAMENTO REFORMADO	
REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA GRAL. DEL IMSS.	P. EJECUTIVO. PUB. D.O.F. 8 Agosto 1974.

REGLAMENTO ORIGINAL.	
7. REGLAMENTO QUE ESTABLECE LAS MODALIDADES DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES DEL CAMPO DE LOS ESTADOS DE BAJA CALIFORNIA Y SINALOA.	PODER EJECUTIVO. PUB. D.O.F. EL 27-AGOSTO DE 1954.
REGLAMENTO REFORMADO.	
REGLAMENTO PARA EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO DE LOS TRABAJADORES DEL CAMPO.	PODER EJECUTIVO. PUB. 18 AGOSTO de 1960.
REGLAMENTO ORIGINAL.	
8. REGLAMENTO DEL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.	PODER EJECUTIVO. PUB. D.O.F. 17-NOV. 1950.
REGLAMENTO REFORMADO.	
REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.	P. EJECUTIVO. PUB. D.O.F. 3 AGOSTO DE 1979.
REGLAMENTO ORIGINAL.	
9. REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL.	P. EJECUTIVO. PUB. D.O.F. 29 DE MARZO-1944.
REGLAMENTO REFORMADO.	
REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL.	P. EJECUTIVO. PUB. DOF. 2-SEPT-1950.
REGLAMENTO ORIGINAL.	
10. REGLAMENTO DE CLASIFICACION DE EMPRESAS Y GRADOS DE RIESGO PARA EL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES.	P. EJECUTIVO. PUB. D.O.F. EL 27-ENERO DE 1964.
REGLAMENTO REFORMADO.	
REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGO DE TRABAJO.	P. EJECUTIVO. PUB. DOF. 29-JUN-1981.
LOS SIGUIENTES REGLAMENTOS DEL IMSS. NO SE HAN REFORMADO.	
11. REGLAMENTO PARA IMPOSICION DE MULTAS.	15-NOV. 1947.
12. REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMSS.	14-may. 1943.

13. REGLAMENTO 1er.PARRAFO DEL ARTICULO 7? DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. - 8 julio-1954.
14. REGLAMENTO DEL SEGURO OBLIGATORIO DE LOS TRABAJADORES TEMPORALES Y EVENTUALES URRANOS. ?8 JUN. 1960.
15. REGLAMENTO PARA LA INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO DEL SEGURO SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DOMESTICOS. 28-AGOSTO.1973.
16. REGLAMENTO POR EL QUE SE DETERMINAN LAS ATRIBUCIONES DE DIVERSAS DEPEN DENCIAS DEL IMSS. - 15-ARRIL-1983.
17. REGLAMENTO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN LO RELATIVO A LA AFILIACION DE PATRONES Y TRABAJADORES. 2-SEPT.1950.
18. REGLAMENTO DE LA NUEVA INSCRIPCION GENERAL DE PATRONES Y TRABAJADORES Y DE LA EXPEDICION DE CERTIFICADOS DE DERECHOS DE LOS ASEGURADOS. -2-septiembre de 1950.
19. REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE HABITACION, PENSIÓN SOCIAL Y PREVENCIÓN DE INVALIDEZ DEL IMSS. -2-AGOSTO DE 1956.
20. REGLAMENTO DE TRANSLACION DE ENFERMOS ENTRE LAS CAJAS CENTRALES Y RE- GIONAL DEL IMSS. -24 -FEBRERO-1958.
21. REGLAMENTO DE LA COMISION DEL CUADRO BASICO DE EQUIPO MEDICO Y MATERIA LES DE CURACION DEL IMSS. 17-ENERO DE 1972.
22. REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION POR ORRA Y TIEMPO DETERMINADO. 22-NOV.1985.
TOTAL DE REGLAMENTOS DEL IMSS: 22
10 CON REFORMAS REALIZADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL, o BIEN POR EL H.CONSE JO TÉCNICO. Y 12 SIN REFORMAS A LA FECHA.

EXISTEN REGLAMENTOS CON INSTRUCTIVOS. COMO SUCEDE CON EL NO.14.REGLAMENTO
DEL SEGURO OBLIGATORIO DE LOS TRABAJADORES TEMPORALES Y EVENTUALES URBA--
NOS. QUE TIENE UN INSTRUCTIVO PARA HACER APPLICABLE EL REGLAMENTO CITADO, -
MISMO QUE SE REVISÓ EN 1963 y 1969. Y EL INSTRUCTIVO AL PROCEDIMIENTO PARA
EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION. -
APROBADO POR EL H.CONSEJO TÉCNICO EN 1978.

LEY DEL SEGURO SOCIAL.

SINTESIS DE REFORMAS MAYO 1986. EN VIGOR A PARTIR DE 1986.

I. RAMOS DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD, INVALIDEZ, CESANTIA Y MUERTE.

RAMOS DE SEGURO

ARTICULO 114

art.177

ENFERMEDAD Y MATERNIDAD

INVALIDEZ, VEJES. CESANTIA
Y MUERTE.

TOTAL

<u>DEL PATRON</u>	<u>DEL ASEG.</u>	<u>C.O.P</u>	<u>DEL PATR.</u>	<u>DEL ASEG.</u>	<u>C.O.P</u>	
5.625%	2.250%	7.875.	3.750.	1.500%	5.250	13.125%
6.300%	2.250%	8.550%	4.200%	1.500%	5.700%	14.250%

EL PRIMER PORCENTAJE HASTA EL 3er. Rim. 1986. El segundo a partir del 4o/86.

El traslado al patron del 60% de la Cuota que correspondía al Estado en los ramos de Enfermedad y Muerte e Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte en edad avanzada, según se aprecia en el siguiente cuadro.

<u>E Y M</u>		<u>I.V.C.M.</u>	
Hasta 3/86	4/86 A partir.	3/86	4/86.
Contribución Edo. 1.125.	0.45%	0.75	0.3.
Patron. 5.625.	6.30%	3.75.	4.2.

REFORMAS D.O.F. 4-ENERO-1989. ART.114,115.

ARTICULO 114

	<u>E y M</u>	<u>I.V.C.M.</u>	<u>TOTAL.</u>
<u>Patrón</u>	4.40%	4.20%	8.60%
<u>Asegurado</u>	3.00%	1.50%	4.50%
	7.40%	5.70%	13.10%

CONTRIBUCION ESTATAL. EN RAMOS DE:

E Y M 7.143% DEL TOTAL DE LA C.O.P. I.V.C.M. 7.143%. TOTAL C.O.P. (PAGOS MENSUALES).

ART.116. SOCIEDADES COOPERATIVAS PAGAN UN 50% PRIMAS TOTALES.

APORTACION DEL ESTADO: 50% PRIMAS TOTALES.

SALARIO BASE DE COTIZACION
(SALARIOS MÍNIMOS GUALES DEL D.F.)

1993.	Ey M	IVCM	e	SAR
1o. enero al 20 de julio	10	10	10	25
21-jul. al 31-dic.	18	10	18	25
1994.				
1o. enero	25	10	25	25

PORCENTAJE DE LA CUOTA OBRERO PATRONAL.

	Patron	Asegurado.	Total.
Enfermedad y Muerte.	8.750%	3.125%	11.875%
Invalidez, vejez, cesantía y muerte.	5.18%	1.85%	7.03%
			<u>18.905%</u>

En el ramo de IVCM. no se modifica hasta el 31 de diciembre de 1993.

PORCENTAJE DE COTIZACION IVCM PERIODO 1994.

Invalidez, vejez, cesantía y muerte:	Patrón	5.60%
	Asegurado	2.00%
	Total	7.60%

CONTRIBUCION ESTATAL: 7.143% del total de la Cuota Obrero Patronal.

ANEXO 3

SUBDIRECCION GRAL. FINANZAS		EVALUACION DE LA MORA							BIMESTRE: 10/80		
TESORERIA GENERAL		INCIDENCIAS CON MAYOR MORA							PER. DE COBRANZA		
SUBTESORERIA DE COBRANZA									MARZO - ABRIL		
DELEGACION	IMPORTE MORA TERM. BIM.		IMPORTE	% (1)	INC.	IMPORTE	% (1)	INC.	IMPORTE	% (1)	% ACUMULADO 3 INC.
AGUASCALIENTES	3,532	11	1,102	31.20%	02	1,010	28.60%	04	654	18.62%	65.97%
BAJA CALIF. NTE	14,209	01	3,998	28.14%	04	3,288	23.14%	09	2,431	17.11%	56.96%
BAJA CALIF. SUR	4,702	01	1,237	26.31%	04	1,178	25.05%	03	1,037	22.05%	58.71%
CAMPESHE	3,530	04	1,549	43.88%	01	742	21.02%	09	441	12.49%	69.07%
COAHUILA	29,838	06 Y 15	11,808	39.67%	11	5,377	18.02%	01	4,809	18.12%	63.07%
COLIMA	2,817	01	1,115	42.61%	02	427	16.32%	04	370	14.14%	63.64%
CHIAPAS	3,630	01	1,707	47.02%	04	723	19.92%	09	362	9.97%	70.27%
CHIHUAHUA	17,172	01	6,925	39.74%	04	5,402	31.46%	09	1,821	10.60%	74.74%
DURANGO	8,408	04	2,208	26.24%	05 Y 16	1,917	22.80%	02	1,192	14.18%	63.78%
GUANAJUATO	9,264	01	2,241	24.19%	04	2,071	22.36%	09	1,499	16.18%	51.94%
GUERRERO	8,280	01	3,963	47.86%	04	2,282	27.56%	09	503	6.07%	77.46%
HIDALGO	11,891	04	3,688	31.02%	14 Y 18	2,937	24.70%	13	1,847	15.53%	60.89%
JALISCO	34,461	02	14,933	43.35%	01	7,854	22.22%	04	3,860	11.20%	69.30%
MEXICO	29,250	02	4,321	14.77%	01	4,254	14.54%	04	4,118	14.06%	34.01%
MICHOACAN	13,598	02	5,881	43.25%	13	2,024	14.88%	01	1,370	10.08%	61.49%
MORELOS	2,684	01	878	32.64%	14 Y 18	459	17.10%	13	400	14.90%	54.71%
NAYARIT	3,933	08	1,195	30.38%	04	517	13.15%	13	390	9.92%	46.83%
NOBUVO LEON	11,685	14 Y 18	1,938	16.57%	06 Y 15	1,760	15.06%	01	1,638	14.02%	36.30%
OAXACA	3,895	01	755	19.38%	04	747	19.18%	13	642	16.48%	44.06%
PUEBLA	19,248	01	9,652	50.15%	04	3,896	20.24%	09	1,728	8.97%	73.38%
QUEBETARO	3,610	01	1,033	28.61%	04	852	23.60%	02	648	17.96%	58.20%
QUINTANA ROO	13,314	01	6,864	51.55%	04	1,057	7.94%	07	848	7.11%	61.66%
SAN LUIS POTOSI	7,021	01	2,619	37.30%	04	1,418	20.20%	09	858	12.22%	61.57%
SINALOA	11,018	05 Y 16	3,516	31.92%	01	2,203	20.00%	04	2,057	18.67%	58.14%
SONORA	13,434	02	4,707	35.04%	01	2,503	18.63%	04	1,755	13.06%	58.02%
TABASCO	3,819	01	1,227	33.90%	04	754	20.83%	13	552	15.25%	59.82%
TAMAULIPAS	18,174	01	10,144	55.82%	09	1,931	10.83%	02	1,797	9.89%	69.74%
TLAXCALA	3,274	06 Y 15	898	21.26%	13	424	12.95%	11	365	11.68%	38.17%
VERACRUZ NTE.	5,088	01	1,928	37.83%	11	1,419	27.85%	04	583	11.05%	69.36%
VERACRUZ SUR	5,891	01	1,616	27.43%	11	1,348	22.88%	13	1,211	20.56%	57.17%
YUCATAN	8,218	04	5,201	63.29%	09	808	7.40%	11	808	7.37%	73.14%
ZACATECAS	1,834	04	808	44.06%	01	289	14.87%	13	245	13.30%	63.16%
SISTEMA FORANEO	330,318		121,377	36.75%		63,461	19.21%		42,737	12.94%	60.27%
DELEG. 1 NOROEST.	30,919	04	8,875	28.68%	01	6,759	21.86%	14 Y 18	4,174	13.50%	54.42%
DELEG. 2 NORESTE	13,275	04	3,586	27.09%	09	3,084	23.08%	03	1,430	10.77%	53.78%
DELEG. 3 SUROEST.	24,111	01	8,775	36.39%	02	4,140	17.17%	09	3,377	14.01%	58.23%
DELEG. 4 SUBESTE.	15,450	04	5,085	32.78%	09	2,987	19.33%	14 Y 18	2,141	13.86%	56.74%
DISTRITO FEDERAL	83,755		28,111	31.18%		18,950	20.24%		11,122	13.28%	55.84%
SISTEMA NACIONAL	414,073		147,488	35.62%		80,401	19.42%		53,859	13.01%	59.37%

* (1) EN RELACION A LA MORA AL TERMINO DEL BIMESTRE

(17)

ANEXO 3



ENTERO PROVISIONAL A CUENTA DE CUOTAS OBRERO PATRONALES
TESORERIA GENERAL

NOMBRE TEXTILES DEL PAIS, S.A.		DOMICILIO CALZ. CIRCUNVALACION 91					
REGISTRO PATRONAL 060-80341-10	DELEG.	SUB. O. A. 01	ZP. O MUN.	SECTOR	BIMESTRE 2	AÑO 87	T. DOCTO 6
LOCALIDAD						IMPORTE 250,184.00	
NOTIFICACION							
RECIBIO: NOMBRE					FECHA		
CARGO O REPRESENTACION:							
DOMICILIO:							
RECIBIO NOTIFICACION: FIRMA				NOTIFICADOR: NOMBRE Y FIRMA			
							EL SELLO Y REGISTRO DEBEN IR AL REVERSO

TESORERIA

TE-SO-02

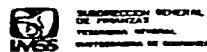


ENTERO PROVISIONAL A CUENTA DE CUOTAS OBRERO PATRONALES
TESORERIA GENERAL

NOMBRE TEXTILES DEL PAIS, S.A.		DOMICILIO CALZ. CIRCUNVALACION 91					
REGISTRO PATRONAL 060-80341-10	DELEG.	SUB. O. A. 01	ZP. O MUN.	SECTOR	BIMESTRE 1	AÑO 87	T. DOCTO 6
LOCALIDAD						IMPORTE 100,000.00	
NOTIFICACION							
RECIBIO: NOMBRE					FECHA		
CARGO O REPRESENTACION:							
DOMICILIO:							
RECIBIO NOTIFICACION: FIRMA				NOTIFICADOR: NOMBRE Y FIRMA			
							EL SELLO Y REGISTRO DEBEN IR AL REVERSO

TESORERIA

TE-SO-02



SECRETARÍA NACIONAL DE FOMENTO
SUBSECRETARÍA NACIONAL DE FOMENTO
GOBIERNO FEDERAL DE MÉXICO

MOVIMIENTOS TOTALES DE LA COBRANZA

PERIODO DE EJERCICIO	1990
PERIODO DE COBRANZA	MARZO-ABRIL

DELEGACION	IMPORTE EN MONEDA AL TIEMPO DEL PERIODO DE COBRANZA ANT. (1)	MOVIMIENTOS EN EL PERIODO				RECAUDACION	IMPORTE EN MONEDA AL TIEMPO DEL PERIODO DE COBRANZA	VARIACIONES (3)		
		EMITIDO	AJUSTE	POTENCIAL AL COBRAR	ABSOLUTAS			%		
AGUASCALIENTES	2,440'	21,599'	647'	3.00	24,686'	21,154'	85.69	3,532'	1,092'	44.75
BAJA CALIF. NTE.	11,435'	90,879'	(3,741)'	(4.12)	98,573'	84,364'	85.59	14,209'	2,774'	24.26
BAJA CALIF. SUR	4,007'	11,672'	(587)'	(5.03)	15,092'	10,390'	68.84	4,702'	695'	17.34
CAMPECHE	3,022'	10,349'	(516)'	(4.99)	12,855'	9,328'	72.54	3,530'	508'	16.81
COAHUILA	23,201'	73,911'	259'	0.35	97,371'	67,533'	68.36	29,338'	6,637'	28.76
COLIMA	2,233'	12,234'	(545)'	(4.45)	13,922'	11,305'	81.20	2,617'	384'	17.20
CHIAPAS	3,318'	15,031'	(147)'	(0.98)	18,202'	14,572'	80.06	3,630'	332'	9.43
CHIHUAHUA	16,500'	98,803'	(4,546)'	(4.60)	110,757'	93,585'	84.50	17,172'	282'	4.07
DURANGO	7,727'	25,799'	(3,512)'	(13.10)	31,014'	22,806'	72.89	8,408'	561'	6.61
GUANAJUATO	8,813'	62,422'	(848)'	(1.36)	70,387'	61,123'	86.84	9,264'	451'	5.12
GUERRERO	7,389'	24,858'	(980)'	(3.94)	31,267'	22,987'	73.52	8,280'	891'	12.06
HIDALGO	11,821'	22,721'	(1,167)'	(5.14)	33,375'	21,484'	64.37	11,891'	70'	0.59
JALISCO	30,874'	188,473'	(5,446)'	(3.23)	194,001'	159,550'	82.24	34,451'	3,477'	11.23
MEXICO	31,078'	204,526'	(8,287)'	(4.05)	227,277'	198,027'	87.13	29,250'	(1,788)'	(5.76)
MICHOACAN	13,681'	36,988'	(1,813)'	(4.90)	48,856'	35,258'	72.17	13,598'	(83)'	(0.61)
MORFLOS	2,490'	27,242'	33'	0.12	29,765'	27,081'	90.98	2,684'	194'	7.29
NAYARIT	3,686'	11,441'	(56)'	(0.49)	15,071'	11,138'	73.90	3,933'	247'	6.70
NUÉVO LEÓN	13,073'	184,911'	(1,522)'	(0.82)	178,462'	164,777'	93.38	11,685'	(1,388)'	(10.62)
OAXACA	4,091'	18,355'	(383)'	(2.09)	22,063'	18,168'	82.35	3,895'	(196)'	(4.79)
PUEBLA	18,808'	80,834'	(204)'	(0.34)	79,438'	60,190'	75.77	19,248'	440'	2.34
QUERÉTARO	4,041'	33,481'	(1,643)'	(4.91)	35,879'	32,268'	89.94	3,610'	(431)'	(10.87)
QUINTANA ROO	5,005'	29,025'	(1,023)'	(3.52)	33,007'	19,693'	59.68	13,314'	8,309'	166.00
SAN LUIS POT.	7,031'	35,840'	(1,016)'	(2.83)	41,855'	34,834'	83.23	7,021'	(10)'	(0.14)
SINALOA	8,594'	47,117'	(769)'	(1.63)	54,942'	43,926'	79.95	11,016'	2,422'	28.18
SONORA	10,866'	59,030'	(2,796)'	(4.74)	67,120'	53,685'	79.99	13,434'	2,548'	23.41
TAMASCO	3,050'	15,400'	(307)'	(1.99)	18,143'	14,524'	80.05	3,619'	569'	18.86
TAMAULIPAS	16,232'	72,021'	353'	0.49	88,606'	70,432'	79.49	18,174'	1,942'	11.96
TLAQUEALA	2,951'	16,251'	(40)'	(0.39)	13,172'	9,898'	75.14	3,274'	313'	10.57
VERACRUZ NTE.	4,154'	17,415'	467'	0.98	52,036'	46,940'	90.21	5,096'	94'	22.88
VERACRUZ SUR	5,352'	13,371'	(577)'	(1.33)	48,146'	42,255'	87.76	5,891'	539'	10.07
YUCATAN	6,146'	27,973'	(414)'	(1.48)	33,705'	25,487'	75.62	8,218'	2,072'	33.71
ZACATECAS	1,601'	10,527'	(279)'	(2.65)	11,849'	10,015'	84.52	1,834'	233'	14.55
TOTAL SISTEMA PORLANEO	294,800'	1,595,499'	(41,405)'	(2.60)	1,848,894'	1,518,576'	82.13	330,318'	35,518'	12.05

D E L E G A C I O N	1 RAGD. SALINAS	10,075'	58,121'	(677)'	(1.16)	67,519'	56,887'	84.25	10,632'	557'	5.53
	2 STA. MARIB.	5,986'	63,379'	(2,762)'	(4.36)	65,603'	61,210'	91.90	5,393'	(593)'	(9.91)
D E L E G A C I O N	3 POLARCO	16,554'	92,354'	(3,794)'	(3.86)	111,124'	96,230'	86.60	14,894'	(1,660)'	(10.03)
	TOTAL DELEG. 1 S.O.	32,615'	219,864'	(7,233)'	(3.29)	245,246'	214,327'	87.39	30,919'	(1,696)'	(5.20)
D E L E G A C I O N	4 GUERRERO	10,920'	40,005'	(3,462)'	(8.65)	47,463'	36,627'	77.17	10,836'	(64)'	(0.77)
	5 CENTRO	2,694'	52,429'	1,862'	3.55	56,985'	54,548'	95.72	2,439'	(255)'	(9.47)
TOTAL DELEG. 2 S.E.	13,614'	92,434'	(1,600)'	(1.73)	104,448'	91,173'	87.29	13,275'	(339)'	(2.49)	
D E L E G A C I O N	6 PIEDRA BLANCA	7,388'	51,535'	(1,145)'	(2.22)	57,778'	51,132'	88.50	6,646'	(742)'	(10.04)
	7 DEL VALLE	4,654'	45,074'	(803)'	(1.78)	48,925'	43,082'	88.06	5,843'	1,189'	25.55
D E L E G A C I O N	8 SAN ANGELES	8,984'	56,322'	(1,339)'	(2.38)	63,987'	52,345'	81.83	11,622'	2,638'	29.36
	TOTAL DELEG. 3 S.O.	21,026'	152,931'	(3,287)'	(2.15)	170,670'	146,559'	85.87	24,111'	3,085'	14.67
D E L E G A C I O N	9 STA. ANITA	4,121'	29,919'	(1,292)'	(4.32)	32,748'	28,972'	88.47	3,776'	(345)'	(8.37)
	10 CHURUBUSCO	11,457'	59,998'	(3,563)'	(5.94)	67,492'	56,218'	82.81	11,674'	217'	1.89
TOTAL DELEG. 4 S.E.	15,578'	89,917'	(4,855)'	(5.40)	100,240'	85,190'	84.65	15,450'	(128)'	(0.82)	
IMPORTE EN MONEDA AL TIEMPO DEL PERIODO DE COBRANZA	-	6,075'	-	-	6,075'	6,075'	100.00	-	-	-	
TOTAL SISTEMA FEDERAL	82,833'	561,221'	(16,975)'	(3.02)	627,079'	543,324'	86.64	83,755'	922'	1.11	
TOTAL SISTEMA NACIONAL	377,633'	2,156,720'	(58,380)'	(2.71)	2,475,973'	2,061,900'	83.28	414,073'	36,440'	9.55	

(1) AL INICIO DEL EJERCICIO SE AÑADEN CIFRAS DEL INVENTARIO DEL AÑO ANTERIOR

(2) EN RELACION A LO EMITIDO

(3) RESPECTO AL PERIODO DE COBRANZA ANTERIOR O RESPECTO DEL INVENTARIO ANTERIOR

Estado consolidado de ingresos y egresos 1952, 1962, 1972 y 1977.
(Ailes de pesos).

Tabla VIII

Concepto	1952	1962	1972	1977	Incrementos %		
					1952-1962	1962-1972	1972-1977
Ingresos	298,672	2'568,632	12'335,747	44'402,789	760.01	380.24	259.95
Cuotas							
Cuotas obrero patronales y contribución estatal	283,120	2'492,643	11'613,913	42'802,567	780.41	365.92	268.55
Productos de inversiones y otros	15,552	75,989	721,834	1'600,222	388.21	849.92	121.68
Egresos	260,479	1'960,192	10'744,161	40'900,231	652.53	448.11	280.67
Prestaciones en especie	178,269	1'228,212	6'712,635	26'153,279	588.96	446.53	289.61
Prestaciones en dinero	20,584	284,886	1'225,909	7'535,223	1,284.00	505.82	336.59
Gastos de administración	61,626	447,094	1'566,183	5'479,811	625.50	250.30	249.88
Incobrabilidad, depreciaciones e intereses actuariales	---	---	739,434	1'731,918	---	---	---
Resultado del ejercicio	38,193	608,440	1'591,586	3'502,558	1,493.00	161.58	120.07

Fuente: Anuarios Estadísticos IMSS 1975-1977.
Contraloría General

ESTADO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DE 1944-1988
MILES DE PESOS

AÑOS	INGRESOS			GASTOS						RESULTADOS DEL EJERCICIO	
	TOTAL	CUOTAS OBRERO-PATRONAL CONTRIBUCION ESTADIAL Y SOLIDARIDAD SOCIAL	PROYECTOS DE INVERSIONES Y OTROS INGRESOS	TOTAL	PRESTACIONES EN ESPECIE	PRESTACIONES EN DINERO	GASTOS DE PROVISIONES	GASTOS DE ADMINISTRACION	INCORPORACIONES, DEPRECIACIONES E INTERESES ACTUARIALES		AJUSTE A RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES
1944	62,922	62,172	750	13,945	8,856	1,644		3,705			38,977
1945	60,693	58,319	2,374	27,641	18,978	3,224		5,439			33,652
1946	85,665	85,103	562	44,680	32,877	4,657		9,046			42,965
1947	166,467	160,125	6,342	78,855	49,211	6,127		15,517			35,612
1948	147,854	135,661	7,192	91,517	66,935	7,798		19,724			48,337
1949	176,653	167,259	8,784	126,283	91,159	9,927		25,695			49,370
1950	256,249	194,701	11,568	154,789	109,650	11,637		33,502			51,480
1951	257,334	204,377	13,377	208,510	144,335	15,695		48,480			45,214
1952	738,672	283,170	15,552	260,479	178,269	20,584		61,626			38,193
1953	324,417	307,493	16,984	252,615	173,402	26,271		52,92			71,862
1954	384,769	359,804	24,256	316,892	212,900	33,622		70,470			67,388
1955	432,462	409,415	22,367	375,615	245,471	40,505		89,239			116,867
1956	655,918	581,122	24,826	478,154	299,917	62,212		118,025			135,794
1957	856,625	719,912	35,713	642,288	416,974	84,871		140,443			213,327
1958	1,110,617	1,065,693	44,378	841,211	542,741	110,010		188,460			269,466
1959	1,289,723	1,241,177	48,546	1,046,188	676,105	140,893		229,190			243,525
1960	1,772,138	1,713,364	68,174	1,217,259	829,935	182,980		304,344			454,879
1961	2,173,450	2,090,838	82,622	1,580,864	987,021	229,711		364,132			592,596
1962	2,668,632	2,492,643	75,589	1,960,192	1,228,212	284,886		447,094			608,410
1963	3,125,749	2,977,553	148,156	2,433,870	1,626,692	350,909		456,219			691,929
1964	3,673,614	3,578,812	94,802	3,302,270	2,285,530	423,652		587,988			371,314
1965	4,350,263	4,116,648	233,615	4,121,662	2,932,204	101,931		678,527			278,601
1966	6,122,104	4,870,609	257,095	4,650,403	3,001,221	160,784		557,445	480,852		471,701
1967	6,641,277	4,676,707	165,574	6,046,359	3,201,954	704,416		685,607	685,607		453,382
1968	6,384,855	4,152,728	222,127	6,914,689	3,897,221	912,405		601,962	601,962	523,481	470,166
1969	6,978,888	4,673,048	305,810	6,609,507	4,076,647	885,490		872,574	872,574	675,646	469,381
1970	8,777,357	7,363,564	373,703	7,862,637	4,384,641	1,162,616		1,089,663	1,089,663	656,287	441,720
1971	18,787,520	10,228,719	557,801	9,065,812	5,568,871	1,415,691		1,309,322	1,309,322	722,158	1,707,478
1972	17,335,747	11,613,913	721,834	10,744,161	6,717,635	1,725,909		1,566,189	1,566,189	739,434	1,551,586
1973	14,295,038	9,458,425	856,613	12,876,154	8,187,868	2,223,663		1,714,569	1,714,569	790,813	1,418,884
1974	26,176,425	19,286,054	899,371	17,845,044	11,233,363	2,921,619		2,455,652	2,455,652	934,410	2,631,381
1975	25,680,561	16,717,810	967,741	22,886,207	14,874,622	4,789,695		3,001,227	3,001,227	1,050,663	2,694,314
1976	33,906,026	31,648,569	1,257,456	31,159,632	19,515,478	6,463,739		4,418,453	4,418,453	1,332,612	2,746,267
1977	44,407,789	42,802,367	1,606,222	40,960,231	26,193,279	9,535,223		5,479,611	5,479,611	1,731,918	3,502,568
1978	44,268,122	42,498,578	1,879,592	48,274,144	30,819,046	4,248,606		6,689,270	6,689,270	2,572,192	5,049,978
1979	70,435,024	67,637,568	2,807,456	61,598,735	36,344,225	11,073,229		8,634,635	8,634,635	4,607,236	8,736,289
1980	99,447,739	94,489,229	4,968,510	81,677,284	47,347,471	15,028,218	1,763,000	13,690,679	13,690,679	6,046,804	17,770,405
1981	143,531,388	136,053,170	7,528,210	131,431,585	67,651,821	22,544,234	7,778,000	20,537,402	20,537,402	7,200,478	22,159,803
1982 (1)	225,763,259	217,048,017	18,715,241	204,301,695	113,365,915	35,738,678	6,079,600	37,567,607	37,567,607	10,975,795	31,462,163
1983 (1)	347,403,687	331,132,451	26,271,431	313,665,967	186,298,305	58,976,563	15,265,000	65,427,502	65,427,502	17,285,187	3,738,225
1984	638,703,917	616,451,442	22,252,505	520,675,329	295,063,115	95,173,564	21,795,484	93,462,800	93,462,800	25,179,966	8,028,610
1985	830,446,260	807,519,790	42,976,570	860,956,970	429,602,366	165,878,606	51,855,516	147,265,817	147,265,817	62,645,457	65,450,187
1986	11,592,942,242	11,500,912,565	92,029,677	11,528,746,941	634,802,659	201,538,636	109,054,000	264,231,993	192,046,383	(918,700)	64,195,281
1987	13,659,774,748	13,479,587,856	221,136,892	13,636,981,464	1,631,768,450	661,484,233	154,453,273	508,498,558	659,043,383	(9,206,434)	43,742,284
1988	17,437,778,237	17,156,167,502	301,610,735	17,431,637,273	2,032,886,604	1,029,360,756	116,000,000	1,208,458,874	677,564,413	(7,632,574)	26,149,964

(1) 1982. No incluye Solidaridad Social.

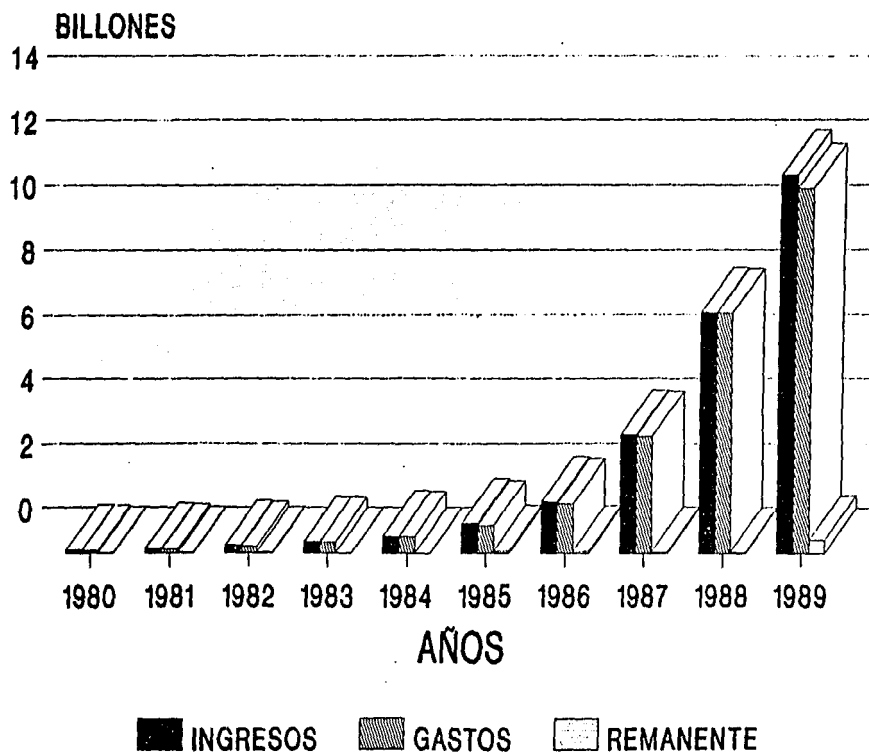
Fuente: Contraloría General, Subcontraloría de Contabilidad y Control Presupuestal, Departamento de Evaluación Financiera

ESTADO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DE 1963 (1)
MILLONES DE PESOS

AÑOS	I N G R E S O S					G A S T O S											
	S U M A	CUOTAS CORREO PATRONALES	CARGO DEL ESTADO	PRODUCTOS DE INVERSIONES Y OTROS	TOTAL	SERVICIOS DE PERSONAL	CONSUMOS	MANTIENI- MIENTO	SERVICIOS GENERALES	TRANSFEREN- CIAS MED. INTERMEDI- AS DELEGA- CIONALES	RECUPERACION GASTOS J.S.S.T.	PRESTACIONES EN DINERO	INTERESES	IMPOSIBILI- DADES DE PRECIOSOS Y REVERSION DE CUOTAS	AJUSTES A RESULTADOS EJERCICIOS ANTERIORES	PROVISION PARA PER- TUAS ACTUA- LES	RESULTA- DO DEL EJERCICIO
1963	11,639,219	10,662,912	612,531	423,316	11,292,239	4,501,762	1,353,175	203,155	348,075	0.002	(70,781)	2,859,176	491,949	435,213	(1,562)	722,697	416,522

(1) A partir de este año cambia la presentación, en virtud de haberse modificado el desglose de los rubros de Ingresos y Gastos, para adecuarlo a la contabilidad actual del I.N.S.S.

ESTADO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS EJERCICIO 1980 - 1989



SUBDIRECCION GRAL. DE FINANZAS TESORERIA GENERAL SUBTESORERIA DE COBRANZA		EVALUACION DE CREDITOS DEVUELTOS POR LAS OFICINAS PARA COBROS I. M. S. S.										ACUMULA	
		6o/89		1o/90		2o/90		3o/90		4o/90		5o/91	
DELEGACION		CREDITOS	IMPORTE	CREDITOS	IMPORTE	CREDITOS	IMPORTE	CREDITOS	IMPORTE	CREDITOS	IMPORTE	CREDITOS	IMPORTE
		% (*)	% (*)	% (*)	% (*)	% (*)	% (*)	% (*)	% (*)	% (*)	% (*)	% (*)	% (*)
AGASCALIENTES		10.99	23.80	20.29	21.36								
BAJA CALIF. NTE.		24.85	35.05	19.33	29.09								
BAJA CALIF. SUR		19.45	26.75	15.96	38.32								
CAMPECHE		18.59	15.32	17.50	40.14								
COAHUILA		20.26	46.42	23.44	27.26								
COLIMA		27.57	40.14	27.94	37.67								
CHLAPAS		15.38	14.50	13.92	26.96								
CHIHUAHUA		18.11	27.07	14.28	20.82								
DURANGO		20.65	29.07	39.55	50.68								
GUANAJUATO		17.59	29.49	15.52	24.81								
GUERRERO		34.73	37.08	23.13	35.49								
HIDALGO		17.15	14.70	21.09	20.98								
JALISCO		33.53	36.53	27.31	37.90								
MEXICO		25.40	24.28	21.81	36.55								
MICHOACAN		17.41	53.10	14.09	23.91								
MORELOS		12.48	16.32	13.32	23.09								
NAYARIT		22.96	42.68	25.71	50.59								
NOEVO LEON		32.87	43.55	22.96	37.45								
OAXACA		19.52	27.04	15.16	31.55								
PUEBLA		14.93	17.19	16.43	29.74								
QUERTARO		24.66	44.38	23.23	42.87								
QUINTANA ROO		23.98	32.74	30.99	59.55								
SAN LUIS POTOSI		18.57	21.93	23.20	30.82								
SINALOA		15.78	38.68	13.43	31.50								
SONORA		18.51	28.03	21.09	30.71								
TAMASCO		19.39	41.32	23.85	27.23								
TAMAULIPAS		21.18	36.28	27.78	40.98								
TLAXCALA		27.07	24.91	20.82	25.11								
VERACRUZ NTE.		14.03	26.57	20.72	35.51								
VERACRUZ SUR		20.44	21.97	21.32	44.82								
YUCATAN		21.02	28.64	35.89	64.21								
ZACATECAS		26.30	37.38	32.62	47.13								
SISTEMA FORANEO		22.38	31.06	22.12	35.08								
DELEG. 1 NOROEST.		21.85	34.93	15.68	22.95								
DELEG. 2 NOROEST.		23.53	29.91	28.03	37.92								
DELEG. 3 SUROEST.		33.30	48.89	28.97	55.90								
DELEG. 4 SUROEST.		20.72	36.24	18.13	24.16								
DISTRITO FEDERAL		24.77	37.48	22.09	34.33								
SISTEMA NACIONAL		22.85	32.81	22.11	34.87								

* (*) EN RELACION AL POTENCIAL BIMESTRAL AL COBRO

ESTRUCTURA DE LA POBLACION DERECHAHABIENTE. 1973-1989

AÑOS	PERMANENTES						EVENTUALES						
	FAMILIARES			PENSIONARIOS			DIFERENCIABLES	RESERVADOS			FAMILIARES		
	SUMA	ESTADO	CAMPO	SUMA	DIFERENCIABLES	FAMILIARES		SUMA	ESTADO	CAMPO	SUMA	ESTADO	CAMPO
1973	6,321,955	7,508,114	813,651	359,850	271,147	86,743	1,521,451	627,434	426,556	158,938	1,259,957	1,044,763	245,174
1974	6,543,303	7,732,730	810,573	377,359	277,025	100,334	2,024,506	656,661	467,306	131,355	1,365,845	1,123,958	241,647
1975	10,021,225	9,054,439	566,750	430,081	304,182	125,899	2,244,174	663,423	472,068	131,355	1,550,751	1,338,504	241,847
1976	10,337,245	9,366,122	951,123	455,005	343,105	151,900	1,953,162	581,700	413,307	168,393	1,381,452	1,163,350	218,112
1977	10,644,580	9,662,169	982,391	559,922	379,517	180,405	2,304,727	685,413	484,143	201,270	1,619,314	1,364,637	254,677
1978	11,602,538	10,513,730	1,088,808	624,903	417,972	206,931	3,358,159	953,370	753,297	260,073	2,404,865	2,152,454	252,335
1979	12,763,525	11,717,959	1,045,536	694,717	459,939	234,774	2,667,066	837,330	626,822	210,508	2,029,756	1,768,974	260,782
1980	13,995,851	12,941,604	1,054,247	737,335	487,140	250,195	4,225,870	1,202,685	988,670	214,015	3,023,165	2,756,994	266,151
1981	15,712,330	14,380,253	1,332,077	806,318	538,786	275,592	4,572,193	1,287,407	1,078,274	209,133	3,284,706	3,025,211	259,575
1982	15,695,239	14,339,813	1,355,426	907,694	589,356	318,338	4,488,686	1,243,140	1,059,516	183,624	3,245,466	3,007,756	237,710
1983	16,045,407	14,742,673	1,302,734	981,257	631,056	350,161	4,016,097	1,124,500	924,142	200,358	2,891,597	2,631,646	259,951
1984	17,391,155	16,075,259	1,315,896	1,273,831	756,943	516,888	4,294,763	1,201,711	998,264	203,447	3,093,052	2,831,661	261,391
1985	18,239,824	16,952,230	1,287,594	1,432,859	838,110	594,749	5,155,479	1,431,768	1,224,073	207,695	3,723,711	3,454,732	268,979
1986	18,730,240	17,450,645	1,279,595	1,546,032	899,059	646,934	3,901,455	1,101,367	889,542	211,825	2,800,088	2,519,883	280,205
1987	20,249,473	18,904,923	1,344,550	1,663,711	963,459	760,213	5,068,231	1,402,459	1,195,495	207,094	3,665,732	3,331,431	274,301
1988(1)	21,348,929	20,162,725	1,186,204	1,836,592	1,062,902	773,650	4,116,118	1,152,343	957,605	194,738	2,963,715	2,701,305	262,470
1989(2)	22,474,265	21,329,049	1,145,216	1,951,427	1,123,364	822,063	3,996,109	1,125,177	909,518	215,659	2,869,932	2,578,321	282,611

(1) Incluye trabajadores del módulo 10 y 28.

(2) Incluye trabajadores de los módulos 27, 29, 32, 34, 35 y 36.

(3) Incluye el módulo 16, 20 y 21.

(4) Incluye trabajadores del módulo 31.

(5) No se incluyen estudiantes del Seguro Facultativo.

(6) Incluye estudiantes del Seguro Facultativo.

Fuente: Jefatura de Servicios de Afiliación, Jefatura de Servicios de Prestaciones en Dinero, Delegaciones Regionales, Estatales y del Distrito Federal.

1.1 DERECHAHABIENTES. TOTAL DEL PAIS
Diciembre 1989 - Agosto 1990

C O N C E P T O	1 9 8 9				1 9 9 0				V A R I A C I O N E S			
	DICIEMBRE		JUNIO		JULIO		AGOSTO		AGO-90/DIC-89		AGO-90/JUL-90	
	Absolutas	Relativas	Absolutas	Relativas	Absolutas	Relativas	Absolutas	Relativas	Absolutas	Relativas	Absolutas	Relativas
TOTAL DERECHAHABIENTES	37,212,960	37,593,726	37,581,984	37,906,407	693,447	1.86%	324,423	0.86%				
1.-Asegurados	9,926,336	10,257,637	10,299,000	10,427,446	501,104	5.05%	126,440	1.25%				
2.-Familiares de Asegurados	25,335,197	25,346,714	25,287,428	25,475,947	140,750	0.56%	182,519	0.75%				
3.-Pensionados y Familiares	1,951,427	1,989,375	1,995,556	2,003,020	51,593	2.64%	7,464	0.37%				
1.1.-Asegurados Permanentes	6,801,159	9,107,870	9,153,564	9,246,500	445,341	5.06%	92,936	1.02%				
a) -Urbano	8,425,640	8,741,458	8,787,261	8,871,442	445,802	5.29%	84,181	0.96%				
b) -Campo	375,519	366,412	366,303	375,058	(461)	-0.12%	8,755	2.39%				
1.2.-Asegurados Eventuales	1,125,177	1,149,767	1,145,436	1,180,940	55,763	4.96%	35,504	3.10%				
a) -Urbano	905,516	945,967	945,012	978,855	69,337	7.62%	33,843	3.58%				
b) -Campo	215,659	203,800	200,424	202,085	(13,574)	-6.29%	1,661	0.83%				
2.1.-Faa. de Aseg. Permanentes	22,474,265	22,239,124	22,220,954	22,331,067	(143,198)	-0.64%	110,113	0.50%				
a) -Urbano	21,329,049	21,246,313	21,233,727	21,324,320	(4,729)	-0.02%	90,593	0.43%				
b) -Campo	1,145,216	992,811	987,227	1,006,747	(138,469)	-12.09%	19,520	1.96%				
2.2.-Faa. de Aseg. Eventuales	2,860,932	3,107,590	3,066,474	3,144,820	283,948	9.93%	78,406	2.56%				
a) -Urbano	2,578,321	2,564,011	2,538,098	2,615,138	36,817	1.43%	77,040	3.04%				
b) -Campo	282,611	543,579	528,376	529,742	247,131	87.45%	1,366	0.26%				
3.1.-Pensionados	1,129,364	1,151,963	1,155,543	1,159,864	30,500	2.70%	4,321	0.37%				
3.2.-Faa. de Pensionados	822,063	837,412	840,013	843,156	21,093	2.57%	3,143	0.37%				

Fuente: Jefatura de Servicios de Afiliación.
Jefatura de Servicios de Prestaciones en Dinero.
Delegaciones Regionales, Estatales y del Distrito Federal.

Elaboro: Coordinación de Planeación Financiera. - Subjefatura de Información Programática y Estadística.
- Departamento de Estadística.

1.1 DERECHAHABIENTES, TOTAL DEL PAIS
Diciembre 1991 - Febrero 1992

C O N C E P T O	1991			1992			V A R I A C I O N E S			
	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	FEB-92/DIC-91		FEB-92/ENE-92				
				Absolutas	Relativas	Absolutas	Relativas			
TOTAL DERECHAHABIENTES	38,953,374	38,338,304	38,415,822	(537,552)	-1.38%	77,518	0.2%			
1.-Asegurados	11,333,485	11,234,401	11,328,005	(5,480)	-0.05%	93,604	0.8%			
2.-Familiares de Asegurados	25,392,372	24,924,724	24,886,375	(495,997)	-1.95%	(28,349)	-0.1%			
3.-Pensionados y Familiares	2,227,517	2,179,179	2,191,442	(36,075)	-1.62%	12,243	0.5%			
1.1.-Asegurados Permanentes	10,049,041	9,901,509	9,966,537	(82,504)	-0.82%	65,028	0.6%			
a).-Urbano	9,674,525	9,528,386	9,594,292	(80,233)	-0.83%	65,906	0.6%			
b).-Campo	374,516	373,123	372,245	(12,271)	-0.61%	(878)	-0.2%			
1.2.-Asegurados Eventuales	1,284,444	1,332,892	1,361,468	77,024	6.00%	28,576	2.1%			
a).-Urbano	1,081,182	1,120,421	1,156,473	75,291	6.96%	35,852	3.2%			
b).-Campo	203,262	212,471	204,995	1,733	0.85%	(7,276)	-3.4%			
2.1.-Fam. de Aseg. Permanentes	22,220,402	21,653,989	21,585,112	(635,290)	-2.86%	(68,877)	-0.3%			
a).-Urbano	21,286,573	20,730,527	20,670,756	(615,817)	-2.89%	(59,771)	-0.2%			
b).-Campo	933,829	923,462	914,356	(19,473)	-2.09%	(9,106)	-0.9%			
2.2.-Fam. de Aseg. Eventuales	3,171,970	3,270,735	3,311,263	139,293	4.39%	40,528	1.2%			
a).-Urbano	2,671,830	2,749,385	2,813,462	141,632	5.30%	64,077	2.3%			
b).-Campo	500,140	521,350	497,801	(2,339)	-0.47%	(23,549)	-4.5%			
3.1.-Pensionados	1,218,240	1,189,299	1,195,413	(22,827)	-1.87%	6,114	0.5%			
3.2.-Fam. de Pensionados	1,009,277	989,880	996,029	(13,248)	-1.31%	6,149	0.6%			

Fuente: Jefatura de Servicios de Afiliación.
Jefatura de Servicios de Prestaciones en Dinero.
Delegaciones Regionales, Estatales y del Distrito Federal.
Elabora: Coordinación de Planeación Financiera. - Subjefatura de Información Programática y Estadística.
- Departamento de Estadística.

Cuadro No. II.3

VARIACION ABSOLUTA Y PORCENTUAL DE LA POBLACION DERECHOAFILIADA. 1980-1989

CIFRAS EN MILES

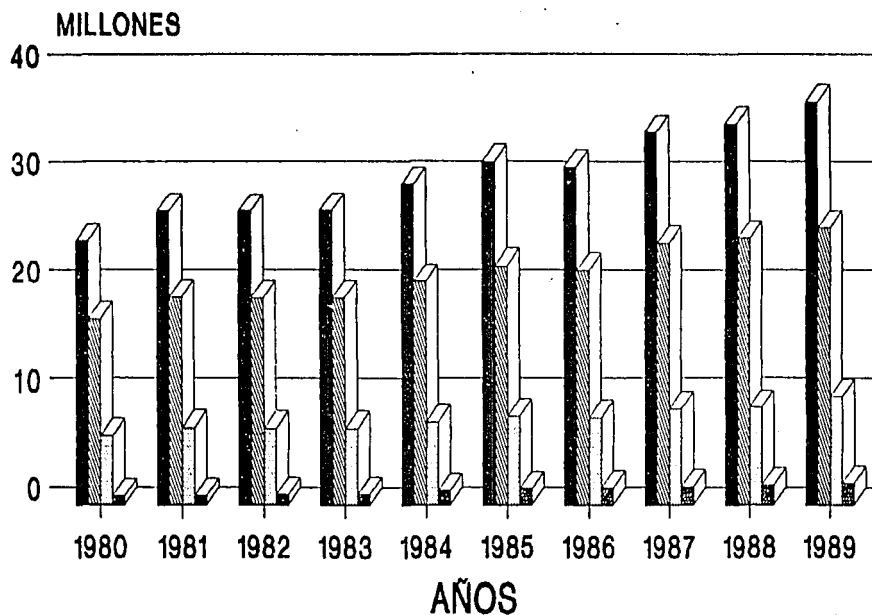
AÑOS	DERECHOSAFILIADOS				ASEGURADOS				FAMILIARES				PENSIÓNADOS Y FAMILIARES			
	TOTAL		VARIACIONES		SUMA		VARIACIONES		SUMA		VARIACIONES		SUMA		VARIACIONES	
	ABSOLUTAS	%	ABSOLUTAS	%	ABSOLUTAS	%	ABSOLUTAS	%	ABSOLUTAS	%	ABSOLUTAS	%	ABSOLUTAS	%	ABSOLUTAS	%
1980	24,175.3	3,137.5	14.95	6,369.0	829.2	15.80	17,919.0	2,225.7	15.05	737.3	42.6	6.13				
1981	26,916.0	2,790.7	11.57	7,112.5	743.5	11.67	18,997.1	1,978.1	11.62	806.4	69.1	9.37				
1982	26,884.9	(31.1)	(0.12)	7,036.5	(76.0)	(1.07)	18,940.7	(56.4)	(0.30)	907.7	101.3	12.56				
1983	26,977.4	92.5	0.34	7,059.1	22.6	0.32	18,937.0	(3.7)	(0.02)	981.3	73.6	8.11				
1984	29,388.4	2,411.0	8.94	7,630.4	571.3	8.09	20,484.2	1,547.2	8.17	1,273.8	292.5	29.81				
1985	31,578.6	2,140.2	7.28	8,132.2	501.8	6.58	21,963.5	1,479.3	7.22	1,432.9	159.1	12.49				
1986	31,061.9	(466.7)	(1.48)	7,985.6	(146.6)	(1.80)	21,530.3	(433.2)	(1.97)	1,546.0	113.1	7.89				
1987	34,336.0	3,274.1	10.54	8,757.1	771.5	9.66	23,915.2	2,384.9	11.68	1,663.7	117.7	7.61				
1988(1)	35,066.4	730.4	2.13	8,917.1	160.0	1.83	24,312.7	397.5	1.66	1,836.6	172.9	10.39				
1989(2)	37,212.9	2,146.5	6.12	9,926.3	1,009.2	11.32	25,335.2	1,022.5	4.21	1,951.4	114.8	6.25				

(1) No se incluyen estudiantes del Seguro Facultativo.

(2) Incluye estudiantes del Seguro Facultativo.

Fuente: Jefatura de Servicios de Afiliación, Jefatura de Servicios de Prestaciones en Dinero. Delegaciones Regionales, Estatales y del Distrito Federal.

POBLACION TOTAL DERECHOHABIENTE 1980 - 1989



■ DERECHOHABIENTES

▨ FAMILIARES DE ASEG.

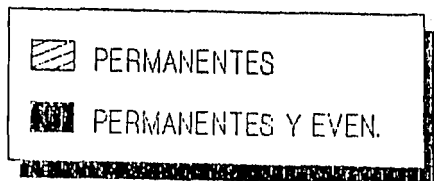
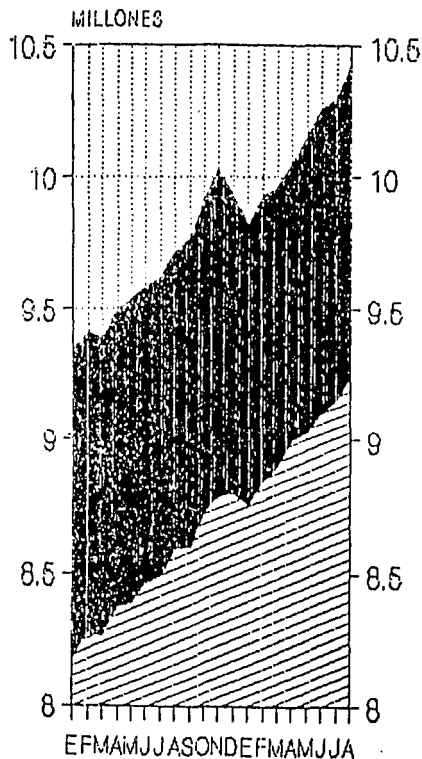
▤ POBLACION ASEG.

□ PENSIONADOS Y FAM.

ASEGURADOS

1989 - 1990

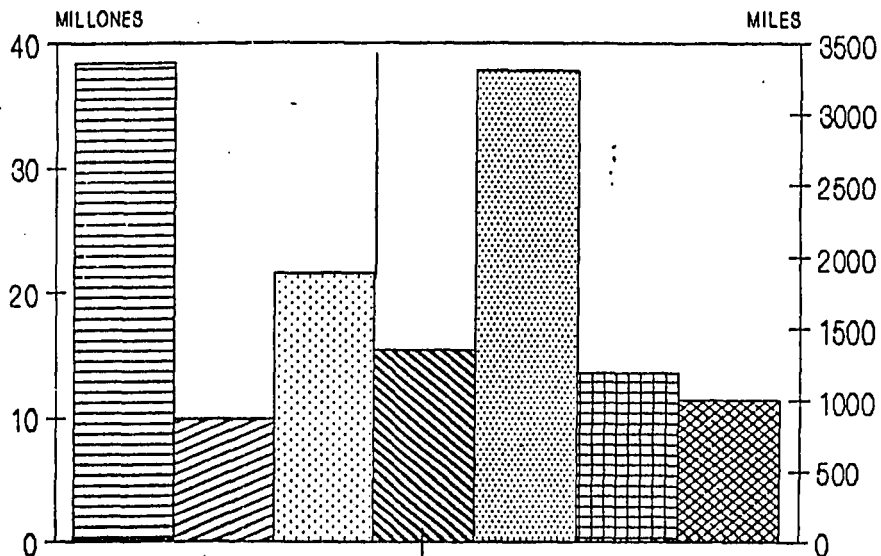
3.



AGOSTO DE 1989

1990

COMPOSICION DE LA POBLACION ASEGURADA Y DERECHOHABIENTE



DERECHOHA
 ASEG. PER.
 FAM. ASEG. PER.
 ASEG. EVENT.

FAM. ASEG. EVE.
 PENSIONADO
 FAM. DE PENS.

FEBRERO DE 1992

Información relevante en el régimen ordinario

	1990	1991 ⁽¹⁾
Población		
Asegurados	10'764,012	11'201,053
Permanentes	9'528,925	9'914,895
Eventuales	1'235,087	1'286,158
Pensionados	1'174,321	1'217,773
Población derechohabiente	38'575,140	38'327,536
Patrones ⁽²⁾	579,920	632,103
Cotizantes ⁽³⁾	8'140,276	8'844,673
Prestaciones médicas		
Consultas	78'681,105	79'204,987
Estudios de laboratorio	67'801,314	71'972,020
Estudios de radiodiagnóstico	7'617,356	8'040,668
Egresos hospitalarios	1'797,497	1'815,531
Días paciente	9'241,900	8'703,368
Intervenciones quirúrgicas	1'080,673	1'118,561
Unidades médicas propias en servicio	1,602	1,628
Primer nivel	1,342	1,367
Segundo nivel	222	222
Tercer nivel	38	39
Prestaciones en dinero		
Certificados de incapacidad⁽²⁾	5'377,215	5'581,660
Riesgos de trabajo	1'851,699	1'940,743
Enfermedad general	3'251,203	3'354,578
Maternidad	274,313	286,339
Días subsidiados	47'318,818	50'231,759
Riesgos de trabajo	13'313,428	14'205,541
Enfermedad general	23'611,918	25'146,018
Maternidad	10'393,472	10'880,200

⁽¹⁾ Se integra por las modalidades 10, 13 y 17, excluye al IMSS como patrón.

⁽²⁾ Se integra con las incapacidades subsidiadas.

⁽³⁾ La proyección a diciembre de 1991 se estimó con datos reales de enero a septiembre, con base a la tendencia presentada en los primeros nueve meses de información real (no se tomó en cuenta ninguna otra variable).

Patrones y cotizantes por rama de actividad económica. 1974, 1977 al 6o. bimestre¹

Tabla VI

Rama	1974		1975		1976		1977		Incremento 1974-1977			
									Patrones		Cotizantes	
	Patrones	Cotizantes	Patrones	Cotizantes	Patrones	Cotizantes	Patrones	Cotizantes	Absoluto	Relativo %	Absoluto	Relativo %
Total	256,098	3'291,747	249,053	3'517,388	256,740	3'708,326	260,013	3'624,308	3,915	1.53	332,561	10.10
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	17,295	93,967	17,572	182,881	17,667	202,253	17,086	176,930	- 209	- 1.21	82,963	88.29
Industrias extractivas	456	15,993	566	22,529	606	23,962	621	25,141	165	36.18	9,148	57.20
Industrias transformación	75,507	1'633,162	72,304	1'676,772	74,577	1'727,377	73,146	1'724,635	- 2,361	- 3.13	91,473	5.60
Construcción	6,430	72,960	6,187	77,314	6,394	78,081	6,154	77,699	- 276	- 4.29	4,739	6.50
Servicios, electricidad, agua y sanidad	222	32,712	195	36,806	203	38,973	190	38,949	- 32	- 14.41	6,237	19.07
Comercio	72,219	734,086	69,951	777,242	70,540	561,174	72,260	575,838	49	0.07	-158,248	- 21.56
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	18,515	227,234	17,755	243,067	18,297	256,585	19,269	266,546	754	4.07	39,312	17.30
Servicios	65,297	478,661	64,456	500,623	68,391	819,775	69,203	710,807	3,906	5.98	232,146	48.50
Insuficientemente clasificados	157	2,972	67	154	65	146	2,076	27,763	1,919	1,222.29	24,791	834.15

¹ Cifras según factura de emisión
Fuente: Infatura de Servicios de Sistemización.

ANEXO. No. (10)

2.4 ASESNADOS PERMANENTES POR DIVISION DE ACTIVIDAD ECONOMICA. TOTAL DEL PAIS
Diciembre 1989 - Agosto 1990

15.

ANEXO No. 10 ACTIVIDAD	1989		1990		VARIACIONES			
	DICIEMBRE	JUNIO	JULIO	AGOSTO	AGO-90/DIC-89		AGO-90/JUL-90	
					Absolutas	Relativas	Absolutas	Relativas
TOTAL	8,601,159	9,107,870	9,153,564	9,246,500	445,341	5.06%	92,936	1.02%
Agricult., ganad., silv., pesca y caza	466,474	464,165	463,381	473,341	6,867	1.47%	9,960	2.15%
Industrias Extractivas	84,213	82,530	84,393	84,557	344	0.41%	164	0.19%
Industrias de transformación	2,876,461	2,983,686	2,996,707	3,017,744	141,283	4.91%	21,037	0.70%
Construcción	188,458	211,615	214,308	216,726	28,268	15.00%	2,418	1.13%
Industria eléctrica y captación y suministro de agua potable	89,540	93,260	93,605	94,084	4,544	5.07%	479	0.51%
Comercio	1,471,439	1,507,095	1,515,006	1,537,836	66,397	4.51%	22,830	1.51%
Transportes y comunicaciones	441,037	453,558	456,736	461,636	20,599	4.67%	4,900	1.07%
Servs. para empresas, personas y hogar	1,395,065	1,452,553	1,460,414	1,466,543	91,458	6.56%	26,129	1.79%
Servs. sociales y comunales	708,712	748,546	749,054	754,741	46,029	6.49%	5,687	0.76%
Otros grupos	1,079,740	1,110,862	1,119,960	1,119,292	39,552	3.66%	(658)	-0.06%
Seguro facultativo (colectivo)	207,011	143,320	143,786	143,871	(63,140)	-30.50%	85	0.06%
Seguro facultativo (individual)	16,061	13,638	13,405	13,742	(2,319)	-14.44%	337	2.51%
Estudiantes	509,805	594,571	597,178	599,592	89,787	17.61%	2,414	0.40%
Continuación voluntaria	171,676	173,515	173,399	173,646	-1,970	-1.15%	247	0.14%
Trabajadores independientes	8,678	9,012	8,935	9,009	331	3.81%	74	0.83%
No identificados	166,509	176,806	183,257	179,432	12,923	7.76%	(3,825)	-2.09%

Fuente: Jefatura de Servicios de Afiliación

Elaboró: Coordinación de Planeación Financiera - Subjefatura de Información Programática y Estadística.
- Departamento de Estadística.

EMISION DE LA CUOTA ORRERO PATRONAL.

<u>TIPO DE DOCUMENTO.</u>	<u>MOTIVACION.</u>
<p><u>DOC.1. E.B.A. AFILIACION</u></p> <p><u>ORIGEN</u></p> <p>Movimientos afiliatorios, presentados por los patrones o captados por el IMSS.</p> <p><u>OBJETIVO</u></p> <p>Sujetos de ajuste, informe anticipado al patrón para un cobro oportuno. Liquidación sujeta a ajustes. La Notificación de la E.B.A. desaparecerá gradualmente.</p>	<p>CAUSA O RAZON POR LA QUE SE EMITE - ARTS.40 y 41.LSS.Plazos P/comunicar salarios.</p> <p>1.-Art.19.fracción.I. Comunicar altas,bajas,cambios de salario,etc.</p> <p>III.enterar y determinar cuotas obrero patronales.Art.Sétimo Transitorio.Ref.LSS.20-jul-1993.Apoyo a los patrones hasta el 1o.de 1995. - dependiendo del número de trabajadores a cotizar.</p> <p>V.documentos de inspección</p> <p>Vbis.actividad de la construcción.</p>

FUNDAMENTACION. Artículos 11,12,19-fracc.III,25,fracc.1,11,1V, 32,35,44,45, 267,268 y demás relativos de la Ley del Seguro Social vigente. Io.3o,4o,13,16,- 17,19,20,21,26,27 y demás relativos del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social; y artículos 274 en caso de que el patrón se inconforme,y artículo 271, en caso del pago no oportuno y la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

<u>DOC.2.LIQUIDACION DE MORA.</u>	<u>MOTIVACION</u>
<p>Elaboración manual de la C.O.P. (emisión por eventuales,urbanos de la construcción y ajenos a la misma).</p>	<p>Obligación de los patrones de ingresar las C.O.P. Si en 15 días no acude a hacer aclaraciones y ajustes, con base en los arts.4,16 y 19 el Instituto puede emitir liquidación.</p>

ORIGEN

El patrón olvida pagar la Cuota - Obrero Patronal en el periodo establecido.

OBJETIVO.

El patrón olvida pagar la Cuota - Obrero Patronal, y se le notifica - la omisión.

Emisión.

Mecanizada y Manual.

FUNDAMENTACION. Art.46.

Artículos: 11,12, 19,25,32,35,44,45,46,267,268,271,274,LSS.y Arts.1,3,4,13,16, 17,19,20,21,26,27, y demás relativos del Reglamento para el Pago de Cuotas y - Contribuciones del Régimen del Seguro Social.

DOCUMENTO No3.

CEDULAS DE DIFERENCIAS DERIVADAS DE GLOSA Y CONFRONTA.

(Con las reformas a los arts.19- 111. y 44 LSS.La facultad de enterar y determinar la C.O.P. INCREMENTARA LA EMISION POR EL CONCEPTO DE GLOSA Y CONFRONTA DE LO QUE EL PATRON ENTERA Y LOS MOVIMIENTOS REPORTADOS.

OBJETIVO.

Notificar al patrón las faltas u - omisiones contenidas en las liquidaciones que no afectuó en el pago.

FORMA

Se debe indicar lo que pagó el patrón, y lo que debió de pagar, señalando bases y trabajadores, detallar la base de cotización y el cálculo.

MOTIVACION.

Diferencias detectadas a cargo - del patrón dentro del procedimiento de confronta y glosa.Obligación del patrón de informar al Instituto todos los movimientos, altas,bajas,etc., de sus trabajadores.Art.19.LSS.

Emisión.

Manual.
Mecanizada(por el incremento que se presentará).

FUNDAMENTACION.

Artículos 11,12,19,25,32,35,44,45,267,268,271,274.LSS.Art.1,3,4,13,16,17,19,20,21,26,27,y demás relativos del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social.

TIPO DE DOCUMENTO No.4.

LIQUIDACION COMPLEMENTARIA POR AVISOS
EXTEMPORANEOS Y OFICIOS DE AFILIACION.

OBJETIVO.

Notificar al patrón los créditos por bimestres transcurridos desde la fecha del movimiento hasta que se ha incorporado al cobro,también se notifica al patrón los créditos por movimientos que no es posible incorporar a la E.B.A.por existir movimientos posteriores.Notificar al patrón los créditos y cancelaciones impropcedentes y movimientos manifestados por el patrón.

MOTIVACION.

Listados producidos mecanizadamente con los movimientos generados en afiliación,avisos presentados fuera de tiempo por los patrones en cuanto a bajas,altas,cambios de salario.Art.19.LSS.

EMISION.

Manual.

FUNDAMENTACION.

Artículos 11,12,19,25,32,35,44,45,46,267,268,271,274.de la Ley del Seguro Social,y Artículos 1,3,4,13,16,17,19,20,21,26,27 y demás relativos del Reglamento de la Ley del Seguro Social.

TIPO DE DOCUMENTOS 5.

LIQUIDACION COMPLEMENTARIA DERIVADA DE VISITAS A AUDITORIA O VERIFICACION.

-Liquidaciones producidas en forma mecanizada o manual incluye movimientos por períodos hasta por 5 años.

FORMA

Las leyendas deben contener detalles específicos de acuerdo a los fundamentos legales,cálculos desglosados,nombre de los trabajadores,así como los motivos y resultados de la auditoría describiendo todos el proceso,señalando omisiones y resultados uno por uno.

MOTIVACION.

Diferencias captadas en el desarrollo de visitas domiciliarias practicadas por el IMSS.Art.19.-LSS.

EMISION.

Mecanizada y Manual.

FUNDAMENTACION.

Artículos.11,12,19 fracciones 1,11,111,1V,V.Vbis,VI,y 25,32,35,44,45,267,268,-
271,274,240,y 258 de la Ley del Seguro Social y Arts.1,3,4,16,17,19,20,21,26,-
y 27 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Reg.Oblig.de -
la Ley del Seguro Social.

TIPO DE DOCUMENTO 8.

LIQUIDACION COMPLEMENTARIA POR INTERESES
MORATORIOS.

OBJETIVO.

Recargos Moratorios Manuales que tienen
como base notificar al patrón el impor-
te de los recargos omitidos.

MOTIVACION.

Pago efectuado por el patrón -
con posterioridad al periodo -
oportuno sin cubrir los recar-
gos causados.

EMISION.

Manual

FUNDAMENTACION

Iguales Artículos del Documento 5.

TIPO DE DOCUMENTO 0

LIQUIDACION COMPLEMENTARIA POR CAPITALES
CONSTITUTIVOS.

OBJETIVO.

Notificar al patrón el importe de los Ca-
pitales Constitutivos,derivados del servi-
cio proporcionado;debe describirse todas
las prestaciones en dinero y en especie -
otorgadas,duración,cuantía, costo,etc., -
son derivadas del incumplimiento del pa-
trón a las disposiciones de la LSS.

De acuerdo a las reformas a la LSS,del 20
de julio de 1993.Los capitales constituti-
vos son definitivos desde el momento de su
notificación y deberán pagarse en el térmi-
no de 15 días hábiles.Último párrafo art.-
45.LSS.

MOTIVACION

Por acuerdo del H.Consejo Técnico.En oficios de las Unidades -
Médicas o áreas de Medicina del
Trabajo,por atención al asegurado
no inscrito por el patrón en
el término establecido por la -
Ley del Seguro Social.

EMISION.

Se elabora en forma Manual,y se
debe desglosar todos los servi-
cios proporcionados,datos del -
trabajador,tipo de asistencia,-
etc.,

Tipo de Documento 0...

En caso de pensión.

El monto de la prestación deberá motivarse en datos reales comprobables y -
ajustados a la Ley; describiendo cálculos y fundamentos legales de estos en -
caso de pensiones.

Emisión-Manual.

FUNDAMENTACION.

Artículos 77,78,79,84,11,12,19,25,32,44,45,240,258,267,268,271,274 de la Ley del Seguro Social y Artículos 1,3,4,16,17,19,20,21,25,27, del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social.

Las Liquidaciones de Cuotas Obrero Patronales identificados por los números -
antes señalados, deben ser firmadas en forma autógrafa por las autoridades compe-
tentes de acuerdo a los arts.240 y 258 LSS.y fundar y motivar la emisión.

SISTEMA DE EXCEPCION (SECTOR 93).

Este proceso se aplica exclusivamente a patrones que sistemáticamente se incon-
forman en contra de la notificación y cobro de la Cuota Obrero Patronal. Estas
liquidaciones contemplan todos los términos establecidos por la Ley del Segu-
ro Social .Se notifican las fases de la emisión en varias etapas siguiendo lo
establecido en la Ley del Seguro Social y el Código Fiscal de la Federación -
en materia supletoria. Es una liquidación que contiene forma de cotización de
cada uno de los trabajadores en forma detallada y precisa en cuanto al monto
a cotizar. Para mayor presión el IMSS, remitía a la Secretaría del Trabajo y
Previsión Social la multa por omisión en el pago de Cuotas Obrero Patronales.
Con las reformas a la Ley del IMSS, directamente el Instituto podrá multar a -
los patrones por las omisiones detectadas.

EL CREDITO FISCAL EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL
SUS DIFERENTES, SUCESIVAS E INDEPENDIENTES FASES

F A S E S	QUI NATURALIZA JURIDICA	CUANDO DEPEN DE REALIZAR SE CADA IVA DE SUS FASES	EN QUE CONSISTE CADA IVA DE SUS FASES	OBSERVACIONES
1 DETERMINACION DEL CREDITO	Es un acto de autoridad fiscal competente que - hecho que se realiza al producirse el hecho - por la Ley o Reglamento que para la generacion del credito.	Quando se constatan a - través de visitas de inspección, actos u omisiones cometidos por los patronos en perjuicio de sus trabajadores y del propio Instituto; y en su caso, transmisiones de dominio de los bienes afectos a la explotación con ánimo de continuarla.	Es interpretar la Ley o Reglamento para decidir si se verificó o no la situación prevista en dichos ordenamientos para la generacion de la obligación contributiva.	En la práctica frecuentemente se confunde la fase 1 con la fase 3 (" fijación del crédito en cantidad líquida"). Esto es, confundiendo la DECISION de la Autoridad Competente que debe dictarse para declarar que se realizaron los Supuestos Jurídicos para la generacion del crédito fiscal y señala las bases para su liquidación, con la EXIGIBILIDAD.
2 DETERMINACION DE BASES PARA SU LIQUIDACION	Es un acto de autoridad fiscal competente que - señala los elementos - que han de servir de base para calcular la obligación tributaria.		Destacar en uno de los puntos del "Acuerdo" la cuota diaria, salario diario integral, grado de cotización, fecha de ingreso o de modificación de salario, etc., que deben considerarse para fijar el crédito en cantidad líquida.	El proceso de DECISION no comprende la fase de fijación del crédito en cantidad líquida, sino únicamente la "Determinación de Bases para su liquidación", la fijación del crédito en cantidad líquida de la obligación tributaria no es constitutiva del crédito, sino la base de su EXIGIBILIDAD.
3 ELIJECCION DE LA CANTIDAD LIQUIDA	Es un acto de autoridad fiscal competente que - establece el monto de la obligación tributaria - en base a los datos que se le suministran y a las reglas de aplicación.	Determinación de la cuantía del crédito y la base para su liquidación y - grado de cotización para la "fija" y como tal, debe ser cierta e irrevocable.	De aplicar las tablas y los porcentajes que se refieren en los artículos 29, 114, 117, 121 de la Ley del Seguro Social y demás en los libros de ésta y de sus reglamentos, según el caso concreto de que se trate.	
4 CUBRO	Es un acto de autoridad fiscal competente que - excepto el cumplimiento - de la obligación previamente determinada y fijada en cantidad líquida.	Quando el patrono no entere oportunamente el importe del crédito dentro del plazo establecido en la Ley o Reglamento aplicables.	Después de pago al patrono, el crédito fiscal exigible y sus intereses, y en caso de no haberlo en el acto, restampar bienes suficientes e incluso la reposición.	
5 PERCEPCION	Es el acto final de la autoridad fiscal competente en el que se declara por recibida del patrono de los créditos cobrados y obtenidos por las aseguradoras.			

(1) Dan origen a adeudos por concepto de cuotas ante la falta de inscripción de trabajador, o inscripción posterior a la fecha real de ingreso, o inscripción en grupo inferior al real; así como a adeudos derivados por Capitales Constitucionales, sucesivos, o substituciones patronales.

ANNEXE No. 12

ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DE LA SECURITE SOCIALE INSTITUEE PAR L'ORDONNANCE 67.706 DU 21 AOUT 1967				
Organismes	Activites	Fonctionnement	Financement	Administration
Caisse nationale, Caisses regionales et Caisses primaires d'assurance-maladie.	1. Remboursement des dépenses de santé 2. Remplacement de revenus en cas de maladie, maternité, invalidité, décès, accidents, maladie professionnelle	Assurance-maladie, maternité, invalidité, décès	Constaté par prélèvement sur les salaires. Cotisation proportionnelle aux primes d'assurance-automobile	Le Conseil d'administration de chaque caisse est composé de représentants des salariés et des employeurs en nombre égal, désignés par les organisations syndicales et les organisations professionnelles, respectivement
Caisse nationale et Caisses d'allocation familiale	Prestations familiales	Salaires Employeurs et travailleurs indépendants Population non active	Constaté par prélèvement sur les salaires Cotisation calculée d'après les salaires Financement de solidarité par les autres régions	
Caisse nationale d'allocations familiales et de retraite Caisse nationale d'allocation de retraite Agence centrale des caisses nationales de sécurité sociale	Pensions, rentes et allocations de vieillesse Gestion commune de la Trésorerie de l'ensemble des caisses			Le conseil d'administration est composé de représentants des trois caisses nationales.
PROTECTION CONTRE LE CHOMAGE INSTITUTEE PAR L'ORDONNANCE N° 579 DU 13 JUILLET 1967				
L'ordonnance générale	<ul style="list-style-type: none"> * Il n'aide financée par l'Etat (allocations forfaitaires) jusqu'à lors limitée aux habitants des communes ou fonctionnant au bureau de chômage * Il n'aide financée par les ANSEDEC jusqu'à lors limitée aux salariés des entreprises affiliées au Conseil national du Travail en France 			

Artículo 79.LSS. Para los efectos de la fijación de las primas a cubrir por el seguro de riesgo de trabajo, las empresas serán clasificadas y agrupadas de acuerdo con su actividad, en clases, cuyos grados de riesgo se señalan para cada una..."

GRADO DE RIESGO

CLASE I	CLASE II	CLASE III	CLASE IV	CLASE V
1 a 5	4 a 14	11 a 37	30 a 60	50 a 100.

Cada clase determina: Los índices de frecuencia y gravedad por un millón.

Primas a cubrir en por cientos en:

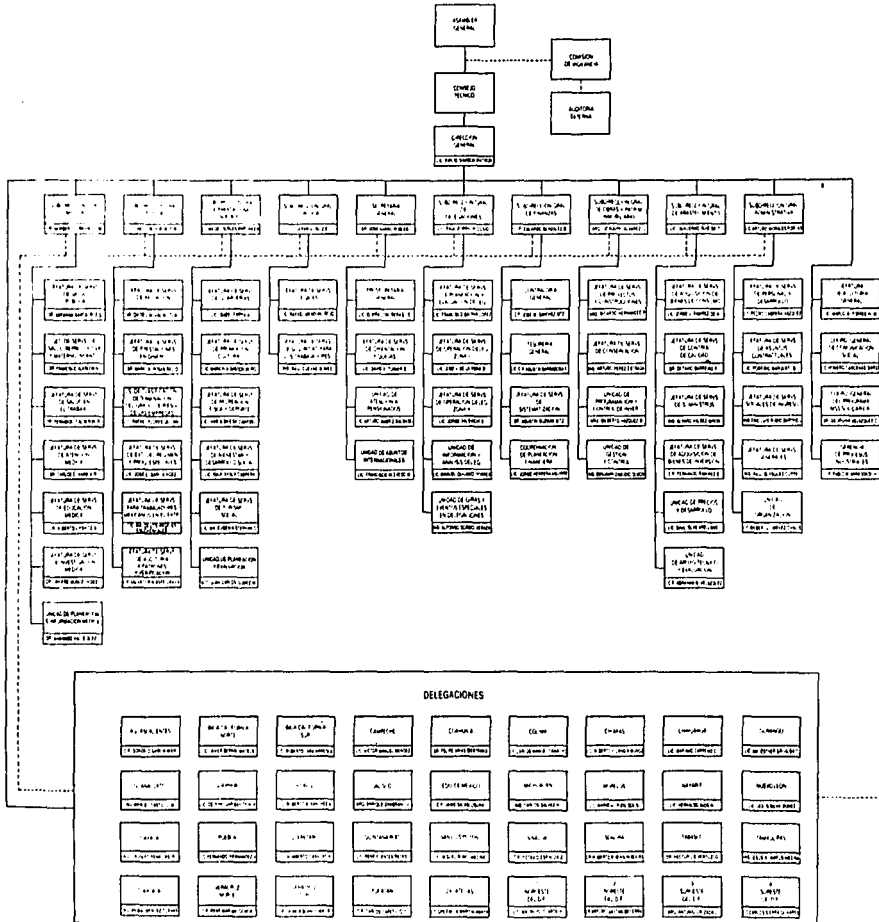
- a) Inferior al medio.
- b) Grado Medio.
- c) Superior al Medio.

Al inscribirse por primera vez una empresa, o al cambiar de clase por modificación en sus actividades, serán colocadas en el grado medio de la clase que les corresponda.

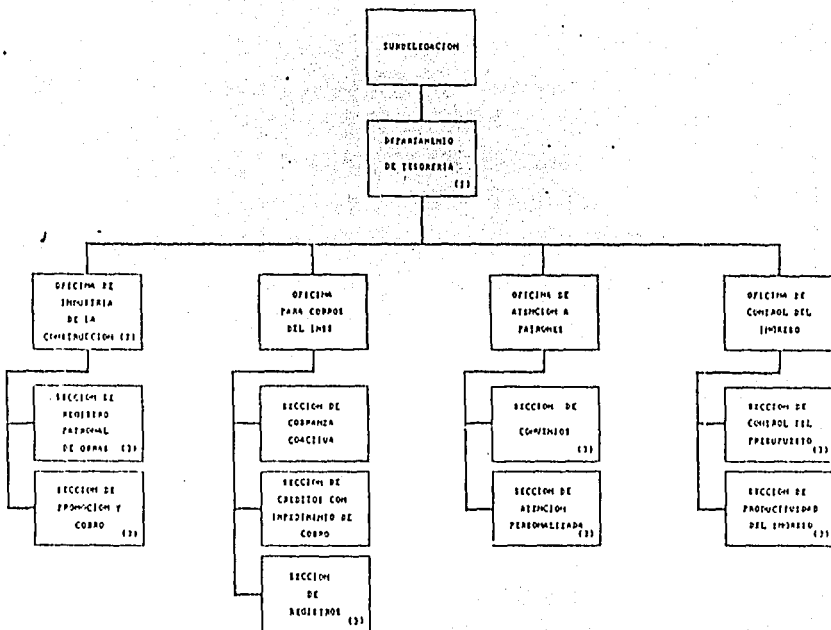
El artículo 80 de la Ley del Seguro Social establece la obligación de revisar anualmente el grado de riesgo y los índices de siniestralidad de las empresas.



ORGANOGRAMA



5. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



- (1) LA EXISTENCIA DE OFICINAS Y SECCIONES ESTARA CONDICIONADA A TENER UN MINIMO DE 3 PLAZAS ABSTRACTAS; EN SU DEFECTO, LAS FUNCIONES DE LA DEPENDENCIA DEBERAN SER REALIZADAS POR EL ORGANISMO INMEDIATO SUPERIOR, CON LA FUERZA DE TRABAJO AUTORIZADA.
- (2) EN SUBDELEGACIONES TIPO UNO, LAS FUNCIONES DE LA OFICINA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION LAS REALIZA LA OFICINA DE ATENCION A PARTES.
- (3) UNICAMENTE EN SUBDELEGACIONES TIPO 3 Y 4.



LSS-8 REGIMEN OBLIGATORIO LSS 11 AL 231
REGIMEN VOLUNTARIO LSS 224 AL 231

TESORERIA GENERAL

CECUILA DE LIQUIDACION DE CUOTAS OBRERO PATRONALES

NUMERO	NUMERO DE	LSS-19 FRACC. I	PERIODO TERMINA	PERIODO INICIA	PERIODO INICIA	PERIODO TERMINA	PERIODO INICIA	PERIODO TERMINA
RECEPCION	RECEPCION		LSS-79					

LÍNEA	CANTIDAD	MONEDA	NOMBRE COMPLETO DEL ASICURADO	CATEGORIA	ESTADO	FECHA DE INSCRIPCIÓN	FECHA DE CANCELACIÓN	BASES DE COF.		BASES DE COF.		BASES DE COF.		BASES DE COF.		BASES DE COF.		
								1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985			
LSS-12			SUJETOS DEL REGIMEN OBLIGATORIO					BASES DE COF.										
LFT	0, 9, 10 y 16							LSS-32, 33, 35, 37, 38, 39, 39, 40, 41										
LSS-19			OBLIGACIONES PATRONALES					LSS-42 PAGO INTEGRAL C.O.P.										
FRACC.	III-V (INSCRIPCIÓN, REGISTROS, ENTERO DE C.O.P.)							TRABS. SAL. MINIMO										
RA-1-2-1								LSS-43 OMISSION BAJA TRAB.										
LSS-20			EXCEPCION O DUDA					LSS-44 RETENCIÓN CUOTA OBRERA										
LSS-270			DEV. DE C.O.P.															
LSS-21			TRABAJADOR PUEDE SOLICITAR SU INSCRIPCIÓN															
LSS-26			BAJAS TRAB. INCAPACITADOS NO PROCEDEN															
LSS-11 SEGUROS QUE COMPRENDE EL REGIMEN OBLIGATORIO																		

IMPORTE ORIGINAL	IMPORTE ORIGINAL	IMPORTE ORIGINAL	IMPORTE ORIGINAL	IMPORTE ORIGINAL	IMPORTE ORIGINAL
WPHI ORIGINAL DE LA EMISIÓN	LSS-116	IMPORTE ORIGINAL	LSS-177	IMPORTE ORIGINAL	LSS-77, 79, 79, 80, 81
WPHI AMENDADO A LA EMISIÓN ORIGINAL					LSS-15, 190, 191, 192
WPHI REINTEGRADO A LA EMISIÓN ORIGINAL					
METODO A PAGAR					

FECHA DE LA NOMINACIÓN	FECHA DE LA NOMINACIÓN	FECHA DE LA NOMINACIÓN	FECHA DE LA NOMINACIÓN
A LAS MES DEL DIA DE DE 19	EN EL MES DEL DIA DE DE 19	EN EL MES DEL DIA DE DE 19	EN EL MES DEL DIA DE DE 19
FIRMA		FIRMA	
CLAVE		CLAVE	

LSS- LEY DEL SEGURO SOCIAL
LFT- LEY FEDERAL DEL TRABAJO
RA- REGLAMENTO DE AFILIACION

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TESORERIA GENERAL

LIBRO PARA ANOTAR CON MAFILINA REGISTRADORA

LIQUIDACION DE CUOTAS OBRERO-PATRONALES

NOMBRE : LAUN. REGISTRO : ANO. DE CREDITO. PRIMA DE RIESGOS DE TRABAJO :
DOMICILIO : PAISONAL : 501025722 : 310755 :
CIUDADIDAD : A MADRID MEX DF :
ACTIVIDAD : FAB O CAVICAS : -9: 2 : 92 : 1 : 36 : 36 : 56 : 814 : 92 :

VEJES, CEGANIA EN EDAZ AVANZADA Y MUERTE LAS CUOTAS DE 5.04% Y 1.00% SOBRE EL SALARIO BASE DE COTIZACION RESPECTIVAMENTE 73% DEL
COMPLACIO POR LAS CUOTAS QUE POR EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO QUE DEBE FACILAR LOS PATRONOS, SE DETERMINAN EN RELACION CON LA
CUMPLIA DEL SALARIO BASE DE COTIZACION, Y CON LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD DE LA ASOCIACION DE QUE SE TRATE, EN LOS TERMINOS
QUE ESTABLECE EL ARTICULO 22 DEL REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO
DE RIESGOS DE TRABAJO, APLICANDO LAS PRIMAS CORRESPONDIENTES; Y FINALMENTE EL ARTICULO 191 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, QUE ESTA
TIENE AL MONTO DE LA PRIMA PARA EL RAZO DEL SEGURO DE GUARDERIAS PARA HIJOS DE ASEGURADOS SUSA EL 1% SOBRE EL SALARIO BASE DE
COTIZACION

BASE DE COTIZACION : 100000000 :
PORCENTAJE DE : FUNDAMENTO LEY :
APLICACION : DEL SEGURO SOCIAL :

Table with 4 columns: Concepto, Total de percepciones bimestrales, Porcentaje, and Artículo. Rows include: Enfermedades y maternidad (11.40%, Art. 114), Invalididad (vejez, cegantia y muerte) (6.64%, Art. 177), Riesgo de trabajo (1.927%, Art. 78 y 79), Guarderías (1.00%, Art. 191), Total de cotizaciones (743) and Importe total de las cuotas obrero-patronales por los 4 ramos (100000000).

EL CREDITO EMITIDO A SU CARGO SE FUNDAMENTA EN LAS FACULTADES QUE A ESTE INSTITUTO OTORGAN LOS ARTICULOS 240, FRACCIONES XII, XIV
Y XV, ASI COMO 243 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, CONSTITUYENDOSE EN LA LIQUIDACION QUE ESTE INSTITUTO FORMULA CON LOS DATOS Y ELE
mentos que obran en su poder, ANTE SU OMISION E INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO OFORTONO DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES QUE ESTAN
OBLIGADOS A CUBRIR DE ACUERDO A LOS PRECEPTOS LOCALES CITADOS.

ESTA LIQUIDACION DE LEG-NOTIFICA PARA QUE EN EL TERMINO DE QUINCE DIAS HABILES QUE SEÑALAN LOS ARTICULOS 16 Y 17 DEL REGLAMENTO
PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL, ADOZCAN LAS Aclaraciones DEBIDAMENTE FUNDADAS QUE
ESTIMEN PERTINENTES Y/O PARA QUE ENTEREN LAS CUOTAS ADELIDADAS; EN EL ENTENDIDO DE QUE SI DESPUES DEL PLAZO SEÑALADO, NO EFEC
TUAN LAS Aclaraciones NI CUBREN EL IMPORTE DE LAS CUOTAS, ESTE MISMO DOCUMENTO CONSTITUIRA LA LIQUIDACION DEFINITIVA A QUE SE
REFIERE EL ARTICULO 19 DEL REGLAMENTO INVOCADO, EN ESTE ULTIMO CASO SE LEGS NOTIFICA QUE SI EN EL PLAZO DE VEINTE DIAS CALEND
ARIO QUE SEÑALA EL ARTICULO 27 DEL MISMO ORDENAMIENTO, CONTADOS A PARTIR DEL DECIMOSEXTO DIA HABIL DE LA FECHA EN QUE SEHA EFEC
TUE ESTA COMUNICACION NO REALIZAN EL PAGO DE LAS CUOTAS, LA ACTUALIZACION DE LAS MISMAS Y DE LOS RECARGOS CORRESPONDIENTES, EN
LOS TERMINOS DEL ARTICULO 46 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y 17-A DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, ESTA LIQUIDACION SE HARA EXI
GIBLE EJECUTANDOSE, POR LO TANTO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION QUE ESTABLECE EL ARTICULO 271 DE LA PROPIA LEY DEL
SEGURO SOCIAL.

SE HACE DE SU CONOCIMIENTO QUE LA PRESENTE LIQUIDACION, UNA VEZ QUE HAYA APLICADO EL CARACTER DE DEFINITIVA, EN CONFORMIDAD CON
LO SEÑALADO EN EL PARAFEO QUE ANTECEDE, PODRA SER RECURRIDA EN INCONFORMIDAD, EN TERMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 274 DE
LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y EN EL PLAZO QUE SEÑALA EL REGLAMENTO DE ESTE PROPIO PRECEPTO.

EN CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 274, FRACCION III DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

EN EL TERMINO DE... A LOS DIAS DEL MES DE... HAYO DE MIL NOVECIENTOS...

ATENTAMENTE

NOMBRE Y FIRMA

NOTIFICADO EN... NOTIFICACION RECIBIDA... NOTIFICACION RECIBIDA... NOTIFICACION RECIBIDA...

LITIGACION DE CUOTAS CRERRO-PATRONALES

IC:	NUM. REGISTRO	NUM. DE CREDITO	PRIMA DE RIESGOS DE TRABAJO
AD: MADRID VEY DE	PATRONAL	62125726	3.57752
AD: FAD CAYISAS P CILIN O POT			
DE: A O M B R E	D: SALARIO	MOVIMIENTO DIAS	E. Y M. (1): IVCM (2): R. T. (3): GUAFERIAS
ICN: D E L	I: DIARIO	DE	FRYA 11.4%: PRIMA 6.84%: PRIMA: PRIMA 1%: DE
100: A S E C U R A D O	A: BASE CO	CUA: FECHA	AUS: PAT: 3.40%: PAT: 5.94%: 3.9375%: PATRON: CUOTAS
	S: TIZACION	VE: D. M. A.:	IN: AU: TRAE 3.00%: TRAB 1.80%: PATRON:

27120:	VELAZQUEZ PEREZ OLEGARIO	:60:	26,548:	R	: 2 3 92:	:	161,566:	108,753:	62,720:	15,929:	269,192
27112:	VELAZQUEZ SORIA JOSE OSCAR	:61:	32,757:	:	:	:	227,752:	136,675:	78,678:	19,982:	463,127
20594:	VENTURA ANTONIO ROBERTO	:61:	28,548:	:	:	:	198,523:	119,114:	62,569:	17,414:	403,622
21593:	VEGA GARCIA RAUBEO	:61:	39,952:	:	:	:	270,872:	162,523:	91,559:	23,761:	559,714
20025:	VICTORIANO PEREZ-ELIAS	:61:	35,244:	:	:	:	245,067:	147,052:	84,652:	21,499:	498,299
422273:	VILCHIS LACUNA EDUARDO	:61:	133,300:	:	:	:	926,568:	556,131:	320,170:	81,313:	1864,632
266047:	VILLANONIA XONDRAON ENCARN	:35:	27,698:	A	: 27 3 92:	:	110,515:	66,309:	38,171:	9,694:	224,689
70106:	VILLERAS CAUDILLO REYNA PAT	:61:	50,595:	:	:	:	351,838:	211,103:	121,523:	30,863:	715,327
445471:	VILLEGAS LOPEZ ANDRES	:61:	60,052:	:	:	:	473,234:	283,940:	163,452:	41,512:	962,139
59120158:	VILLEGAS LOPEZ TOMAS	:61:	52,902:	:	:	:	367,881:	220,728:	127,064:	32,270:	747,943
26401341:	VILLEGAS RIVER ANDRES	:61:	32,757:	:	:	:	227,752:	136,675:	78,678:	19,982:	463,127
151200038:	VILLEGAS RIVER CESAR	:61:	27,460:	:	:	:	190,657:	114,574:	65,655:	16,751:	383,237
287472994:	VAMORA CHIAS MARTO	:61:	43,288:	:	:	:	301,025:	180,615:	103,972:	26,406:	613,018
281502048:	ZAMUDIO CARRANZA RICARDO	:61:	38,054:	:	:	:	264,628:	158,777:	91,401:	23,213:	538,019
2497492345:	ZARAGOZA ELCES JOSE LUIS	:65:	27,363:	P	: 14 4 92:	:	140,372:	84,223:	48,484:	12,313:	285,392
2678152940:	ZARATE TREJO JOSE ANTONIO	:61:	35,358:	:	:	:	345,945:	147,569:	84,930:	21,574:	505,042
0166025551:	ZEPEDA SAUNO DAVID	:61:	22,994:	:	:	:	159,900:	95,940:	55,229:	14,026:	329,095

(1)E. Y M. = ENFERMEDADES Y MATERNIDAD. (2)I. V. C. M. = INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE. (3)R. T. = RIESGOS DE TRABAJO.

LA PRESENTE LITIGACION SE EMITE EN VIRTUD DE QUE NO CUMPLIERON CON LA OBLIGACION QUE LE(S) IMPONE EL ARTICULO 19 FRACCION III DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, DE ENTERAR LAS CUOTAS CRERRO-PATRONALES A ESTE INSTITUTO POR EL Bimestre INDICADO, DENTRO DEL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 45 DE LA MISMA LEY POR LOS TRABAJADORES A SU SELECCION CUYOS DATOS DE IDENTIFICACION APARECEN EN ESTE DOCUMENTO, CONSIDERANDOSE EL SALARIO BASE DE COTIZACION DE LOS ORIGINALES DE LOS AVISOS AFILIATORIOS PRESENTADOS POR USUARIOS Y QUE SON DE SU CONOCIMIENTO, CUOTAS QUE ESTAN OBLIGADO(S) A CUBRIR EN LOS TERMINOS DE LOS ARTICULOS 35, 41 Y 44 DEL MISMO ORDENAMIENTO LEGAL, POR CADA UNO DE LOS SEGUROS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 11 DE LA MISMA LEY DEL SEGURO SOCIAL, QUE COMPONEN EL REGIMEN OBLIGATORIO Y QUE SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN SUS ARTICULOS 114, QUE DETERMINA QUE LOS PATRONES Y LOS TRABAJADORES DEBEAN CUBRIR EL 3.40% Y 5.94% SOBRE EL SALARIO BASE DE COTIZACION, EN CONCERTO DE CUOTAS PARA EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD, RESPECTIVAMENTE, Y 3.00% SOBRE EL SALARIO BASE DE COTIZACION, EN CONCERTO DE CUOTAS PARA EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD, RESPECTIVAMENTE, Y 1.80% SOBRE EL SALARIO BASE DE COTIZACION, EN CONCERTO DE CUOTAS PARA EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD, RESPECTIVAMENTE.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
DELEGACION II MORESTE DEL D.F.
SUBDELEGACION N° _____
OFICINA PARA COBROS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL _____
A c u e r d o N° _____

En México, D.F., siendo las _____ horas del día _____ de _____ de mil nove-
 cientos _____; y habiéndose transcurrido el término de 20 días calendario con-
 cedidos a la Empresa _____ Registro Patronal _____
 en el Acuerdo _____ del día _____ de _____ de 19 _____, el cual fue debidamente
 notificado como consta en autos al día _____ de _____ de 19 _____, para que pagara
 el importe del adeudo más los recargos correspondientes al Bimestre _____; y CONSIDE-
 RANDO que dicha Empresa no cumplió con el Requerimiento; con fundamento en el Artículo 271
 de la Ley del Seguro Social, hágase efectivo el adeudo a través de la Aplicación del Proce-
 dimiento Administrativo de Ejecución, que asciende a la cantidad de: \$ _____
 (_____), más los recargos moratorios generados
 y que se sigan generando hasta la fecha de pago. Comuníquese el presente Acuerdo a la Ofi-
 cina para Cobros _____ para lo efectos señalados.
 Así lo acordó y firma el Titular de la Subdelegación N° _____ del Instituto Mexi-
 cano del Seguro Social.

MANDAMIENTO DE EJECUCION

a _____ de _____ de 19 _____.
 En cumplimiento al Acuerdo N° _____ dictado por el Subdelegado _____ de este
 Instituto y considerando que el patrón _____ no cubrió el
 crédito arriba detallado, determinado y debidamente notificado al deudor dentro del térmi-
 no que para ese efecto concede la Ley, con fundamento en lo establecido por los Artículos -
 271 de la Ley del Seguro Social, 145 Primer Párrafo, 151 Primer Párrafo Fracciones I y II,
 y 154 Primer Párrafo, del Código Fiscal de la Federación, esta autoridad determina:

PRIMERO.- Requerir al deudor para que, de conformidad con el Artículo 151 del Código
 aludido, haga pago de su adeudo en el mismo acto del Requerimiento y, de no hacerlo, se le
 embarguen bienes de su propiedad suficientes para garantizar el crédito a su cargo y sus --
 accesorios.

SEGUNDO.- Para cumplir lo ordenado en el punto que antecede, se designa ejecutor al -
 C. _____ para que practique el Requerimiento de pago y -
 el secuestro en su caso, y con fundamento en el Artículo 153 del propio Código Fiscal de --
 signe depositario de los bienes que embargue.

TERCERO.- Con fundamento en el Artículo 13 del Código Fiscal, se habilitan _____
 para la práctica de la diligencia de que se trata, en virtud e _____.

Lo acuerda y firma _____

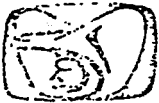
El Jefe de la Oficina _____

REQUERIMIENTO DE PAGO

En _____ a las _____ horas del día _____ de _____ de
 19 _____ se constituyó el suscrito ejecutor en el domicilio del deudor para dar cumplimen-
 to al Mandamiento de Ejecución que arriba aparece, dictado por el Jefe de la Oficina para -
 Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social N° _____ en los términos de los Artí-
 culos 271 de la Ley del Seguro Social, 134 Fracción I, 137 y 152 del Código Fiscal de la
 Federación.

Como _____ el suscrito ejecu-
 tor se cercioró de que el C. _____ no atendió el ci-
 tatorio que se le hizo del día _____ de _____ para que esperara
 al suscrito ejecutor en el domicilio citado, el día de hoy a las _____ horas, según co-
 pia que se anexa. En este acto se da a conocer a la persona con quien se entiende esta di-
 ligencia, C. _____, en su carácter de _____ que
 acredita con _____ el Mandamiento relativo y se le requiere pa-
 ra que pague desde luego el crédito de que se trata y apercibe del embargo de bienes sufi-
 cientes para garantizar el adeudo, en caso de no cubrirlo, habiendo manifestado:

Que hace el pago del crédito y sus accesorios, por lo que en este acto el
 C. Ejecutor le otorga recibo provisional por la cantidad de: \$ _____
 que deberá canjear por el documento debidamen-
 te certificado por la Subdelegación _____



Instituto Mexicano del Seguro Social

OC-12

El suscrito ejecutor hace constar que los bienes antes indicados son los señalados en el acta de embargo de referencia, los cuales se reciben para su traslado a la bodega para bienes embargados de esta Oficina, donde serán entregados para su custodia al C. Encargado de la Bodega.

No habiendo más circunstancias que hacer constar se dá por concluida la presente diligencia, firmando al calce quienes intervinieron en ella.

Se hace constar que de la presente acta se entrega copia al C. _____

EJECUTOR

DEPOSITARIO REMOVIDO

Nombre y firma

Nombre y firma.

TESTIGO

TESTIGO

Nombre y firma

Nombre y firma



Instituto Mexicano del Seguro Social

OFICINA PARA COBROS DEL I.M.S.S.

ACTA DE REMOCION DE DEPOSITARIO

NOMBRE DEL DEUDOR _____ REG.PAT. _____
 DOMICILIO _____
 CREDITOS _____
 BIMESTRE(S) _____ AÑO(S) _____ IMPORTE \$ _____
 CONCEPTO _____ CUOTAS OBRERO PATRONALES () CAPITALES CONSTITUTIVOS ()
 RECARGOS DOCUMENTADOS () _____
 FECHA DEL ACTA DE EMBARGO _____
 DEPOSITARIO _____
 DOMICILIO _____

En _____
 Domicilio fiscal del deudor, siendo las _____ horas del día _____
 _____, se constituyó el suscrito ejecutor, para dar cumplimiento al acuerdo de remoción de depositario, dictado por el Jefe de la Oficina para Cobros del I.M.S.S. número _____ en los términos de los Artículos 271 de la Ley del Seguro Social y 153 del Código Fiscal de la Federación.

Habiéndome cerciorado de que el depositario _____ atendió el citatorio que le dije el día _____ de _____ de 19 _____ en cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 137 del ordenamiento legal arriba invocado se atiende la diligencia con el C. _____ quien se identifica con _____ que acredita con _____ y manifiesta tener el cargo de _____ a quien procede a notificar del acuerdo antes citado, dándole lectura íntegra del mismo y entregándole copia simple.

Acto seguido el suscrito ejecutor requiere a la persona antes indicada, la entrega de los bienes dejados bajo su custodia con fecha _____ según acta de embargo que en este momento se exhibe, apercibiéndole de que en caso de no efectuar dicha entrega, se presentará la denuncia respectiva ante la autoridad judicial para que se ejercite la acción penal correspondiente.

A continuación el C. _____ hace entrega al ejecutor de los siguientes bienes _____ la intervención de testigos.



Instituto Mexicano del Seguro Social

756

CITATORIO

DELEGACION _____
SUBDELEGACION O AGENCIA ADMVA _____
OFICINA PARA COBROS _____

DEUDOR: _____
DOMICILIO _____
REGISTRO PATRONAL _____ CREDITO (S) _____
BIMESTRE (S) _____
IMPORTE S. _____
CONCEPTO _____

AL C. _____
en _____ a _____
días del mes de _____ de _____
me constitui en lugar arriba señalado, cerciorándome que en el mismo tiene su domicilio el deudor
de los créditos referidos, de acuerdo con los datos que obran en poder de este Instituto, para practicar
la diligencia de _____

Al no haberlo encontrado, se le formula el presente citatorio en base a lo dispuesto por los Artículos
124 Fracción I y 127 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que se sirva esperar al suscrito
en el domicilio citado, el día _____ de _____
de _____ horas _____
en la interconferencia de que, en caso de no estar presente, se practicará la diligencia de que se trata
con quien se encontrara en el domicilio o en su defecto con un vecino.

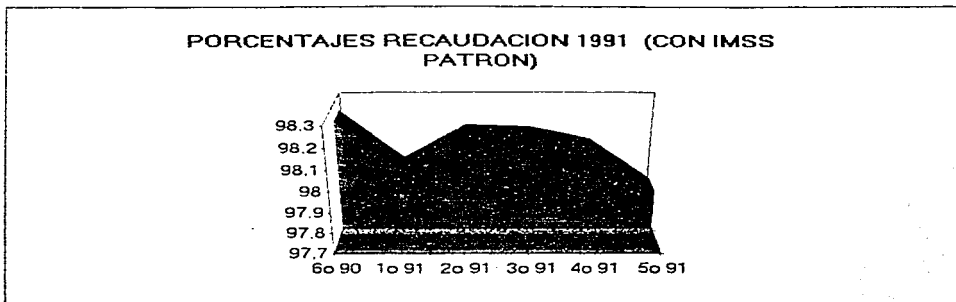
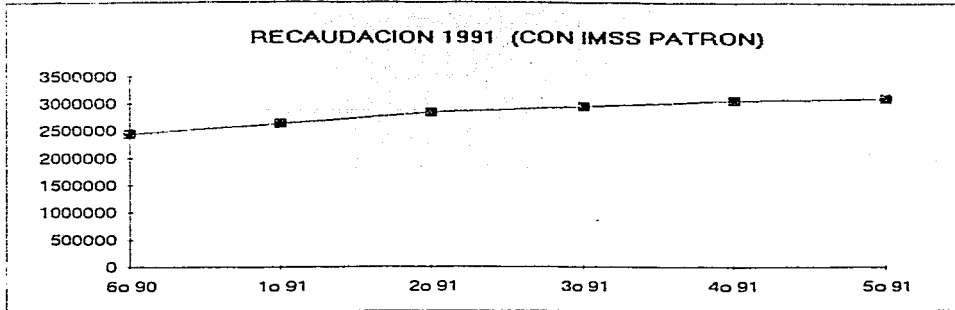
El presente citatorio se deja en poder de _____
en su carácter de _____
que se encuentra en _____
se identifica con _____
para los efectos señalados, quien firma de recibido.

EL EJECUTOR

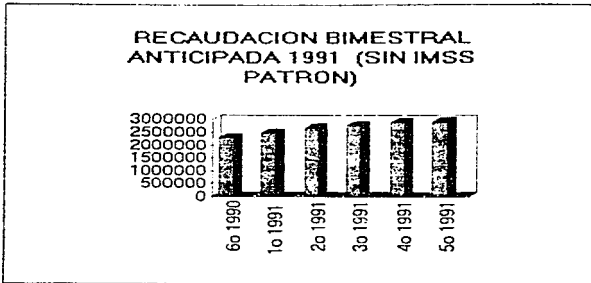
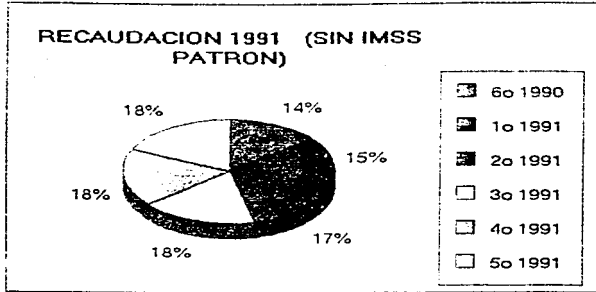
RECIBI ORIGINAL

NOMBRE Y FIRMA

NOMBRE Y FIRMA



RACION



Emisión bimestral anticipada 1991

(millones de pesos)

Bimestre	E.B.A.	Ajustes	E.B.A. Depurada	Recaudación al mes	Indice de recuperación
Sin IMSS Patrón					
6o 90	2'377.248	(50.868)	2'326.380	2'282.609	98.12
1o 91	2'572.058	(42.217)	2'529.841	2'476.288	97.88
2o 91	2'785.353	(59.780)	2'725.573	2'672.254	98.04
3o 91	2'905.032	(77.660)	2'827.372	2'772.055	98.04
4o. 91 (est.)	3'030.205	(78.179)	2'952.026	2'892.297	97.98
5o. 91 (est.)	3'075.591	(82.118)	2'993.473	2'926.424	97.76
Suma	16'745.487	(390.822)	16'354.665	16'021.927	97.97
Con IMSS Patrón					
6o. 90	2'528.779	(50.868)	2'477.911	2'434.141	98.23
1o. 91	2'726.508	(42.217)	2'684.291	2'630.737	98.00
2o. 91	2'951.749	(59.780)	2'891.969	2'838.650	98.16
3o. 91	3'073.910	(77.660)	2'996.250	2'940.924	98.15
4o. 91 (est.)	3'205.373	(78.179)	3'127.194	3'067.465	98.09
5o. 91 (est.)	3'259.784	(82.118)	3'177.666	3'100.617	97.89
Suma	17'746.103	(390.822)	17'355.281	17'022.534	98.08

Versión estereofrónica .LXXII Asamblea General Ordinaria del IMSS.
Informe de actividades de 1992 y programa de labores para 1993.

Estado comparativo de los servicios otorgados por el IMSS. 1944 y 1992.

1943	asegurados	355 mil personas	1.6% de la pob.del pafs.	1992	49 millones	57% de la población.
1944.	cubrfra	13 municipios.		1992	2,059.	89% de la pobl.
1944	consultas	120 mil		1992.	81 millones	de consultas.
1944	interv.qui- rúrgicas.	5,000 mil		1992	5 mil	por dfas
1944.	egresos - hospital.	4,200		1992.	2 millones	
1944.	partos	1,000		1992.	2 mil	diarios.
1944.	análisis cillfnicos.	79		1992.	79 millones.	

En 1992 se incrementó la cuantfa de la pensión, del 80 al 85% del Salario Mínimo vigente en el D.F. a partir del 1o.de junio pasado representó erogaciones adicionales de 197 mil millones estimada su repercusión financiera en 670 millones de nuevos pesos.

PRESTACIONES ECONOMICAS.

El gasto total ascendió a 7 billones 110 mil millones de pesos de los cuales: se asignó: 5 billones 669, o sea 79.8 a pensiones; el 19.8 a subsidios, el - 0.4% para ayuda.

Los Índices de Recaudación de
la Cuota Obrero Patronal

Mantuvieron un comportamiento positivo se lograron niveles superiores al 97%

Autorización de la H.Asamblea General en el ejercicio del presupuesto registró, en 1992.

Ingresos	28 billones 634 mil millones de pesos.
Egresos	27 billones 31 mil millones de pesos.
Remanente.	800 mil millones de pesos provisión de reservas financieras. 803 mil millones de pesos. remanente de operación.

"Es importante señalar que el Instituto mantuvo un estricto equilibrio en sus finanzas".

(Enero 19-1993.LXXII.Asamblea-IMSS.Lic.Emilio Gamboa Patrón.2.parte.T.H.).

Estimación para 1993.

"Estimamos que el total de los Ingresos para 1993 ascenderá a 32 mil 310 millones de nuevos pesos, de los cuales 29 mil 744 millones corresponden a Cuotas Obrero Patronales, 1,651 millones a las aportaciones del Gobierno Federal, y 915 millones a productos de otros ingresos.

Los gastos totales representarán 31 mil 472 millones de nuevos pesos distribuidos de la siguiente manera:

- 16 mil 205 millones en servicios de personal.
- 9 mil 672 millones en Prestaciones en Dinero.
- 3 mil 275 millones en materiales y suministros.
 - 1,157 millones en servicios generales.
 - 463 millones en conservación y mantenimiento, y
 - 1,700 millones en reversión de cuotas, intereses financieros, depreciación y otros.

Las diferencias entre egresos y gastos arrojarán un remanente neto de 838 millones de nuevos pesos, de los cuales 690 pasarán a formar parte de las reservas financieras y 148 millones como remanente de operación".

Para cubrir las pensiones del RG otorgado al 90% se utilizarán parte de los valores financieros de las reservas del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte. (IVCM).

En materia de prestaciones en dinero se erogarán 8,672 millones de nuevos pesos destinados a cubrir la pensión mensual de 1 millones 400 mil pensionados, pagar 6 millones de certificados de incapacidad que generan subsidios, así como 40 mil casos de ayuda de gastos de funeral y matrimonio.

Fuente: Informe del Director del IMSS.

19-enero-1993. LXXII Asamblea General del IMSS.

Oficio de Información y Análisis para la Planeación Financiera del IMSS.

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

- AGUILAR ALVAREZ Y DE ALRA, HORACIO.-El Amparo contra Leyes.-Edit. Trillas, S.A. - 1 er. reimpresión. México. 1990.
- AGUILAR, JORGE, I.- Las Cuotas del Seguro Social.-Revista de Investigación Fiscal No. 32. pág. 78. sin fecha.
- ALVAREZ LARRAURI, SELENE.-La Salud Robada.-Edit. Quinto Sol. 1er. edición. México. 1987.
- AMOROS N. Y MARIN, M.- Hacienda Pública.-Edersa, Madrid. 1975.
- ANDREOZZI, MANUEL.-Derecho Tributario Argentino. Tomo I. Edit. Tipográfica. Editora Argentina, Buenos Aires. 1951.
- ARCE CANO, GUSTAVO.- Los Seguros Sociales en México. Edit. Botas. México. 1944
- AHUMADA, GUILLERMO.-Tratado de Finanzas Públicas.-Edit. Assandri. Córdoba, Argentina. 1984. Tomo I.
- ARDANT, GABRIEL.-Histoire de L'impôt de L'antiquité au XII siècle. Livre I. Libraire Fayard. France 1971.
- Livre II, Du XXI e. Au XXI Siècle. Libraire Arthème Fayard. France. 1972.
- ASSAEL, HECTOR.-Ensayos de Política Fiscal.-Edit. Fondo de Cultura Económica. 2da. edición. México. 1985.
- BARRE, RAYMOND.-El Desarrollo Económico.-Edit. Fondo de Cultura Económica. 3er. - edición. México. 1973.
- BARRERE, ALAIN.-Economía Financiera. Tomos I y II. Edersa, Madrid. 1975.
- RENTHAM, JEREMY.-Escritos Económicos.-Edit. Fondo de Cultura Económica. Méx. 1971.
- BEVERIDGE, WILLIAM, SIR.-Las Bases de la Seguridad Social.-Trad. TEODORO ORTIZ. - Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1946.
- BROCHIER, HUMBERT/TABATONI, PIERRE.-Économie Financière. Edit. Presses. Universitaire de France. Paris. 1959. Edic. Thémis.
- CARDACI, DORA; HECTOR HERNANDEZ LLAMAS et al.-¿Que es el Sistema Nacional de -- Salud? UAM-XOCHIMILCO. Rev. No. 5. México. 1986.

- CARMELO, MESA LAGO.-La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud.- (compilador). 1er. edición. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1986.
- CARPIJO, GONZALEZ NAVARRO, LEMOINE et al. Coordinación de MARIA DEL REFUGIO GONZALEZ.-La Formación del Estado Mexicano.-Edit. Porrúa, S.A. Méx. 1984.
- CARRASCO IRIATE, HUGO.-Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal.- Edit. Thémis. 2da. edición. México. 1990.
- CARRILLO PRIETO, IGNACIO.- Derecho de la Seguridad Social.-Edit. UNAM. México. 1991.
- CARRANCA Y TRUJILLO, PAUL.-Código Penal Anotado.-Edit. Porrúa, S.A. 6ta. edición. - México. 1976.
- CASTELLANOS TENA, FERNANDO.-Lineamientos Elementales de Derecho Penal.-Edit. - Porrúa, S.A. 8va. edición. México. 1974.
- CERAM, C.W.-Dioses, Tumbas y Sabios. Edit. Destino, 15. edic. España. 1975.
- CESARINO, JUNIOR.-Direito Social Brasileiro. 3era. edic. Liraria Frutos Bastos. - 1953. Vol. I.
- COQUET, RENITO.-La Seguridad Social en México. Edit. IMSS. 1964.
- CORDERA, ROLANDO; TELLO, CARLOS, et al.-La Desigualdad en México. Edit. Siglo XXI.- México. 1986.
- CORTÉZ, HERNAN.-Cartas de Relación.-13a. edic. Edit. Porrúa, S.A. México. 1983.
- CUE CASANOVA, AGUSTIN.-Historia Social y Economía de México. 1521-1854. 3a. edic.- 25 reimpresión. México. 1985.
- DE LA CUEVA, MARIO.-Derecho Mexicano del Trabajo.-Edit. Porrúa, S.A. México. 1961.
El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.-Edit. Porrúa, S.A. México. 1986.
- DE LA GARZA, SERGIO. FCO.-Derecho Financiero Mexicano.-Edit. Porrúa, S.A. 13a. edic. México. 1985.
- DELORME, ROBERT/CHRISTINE ANDRÉ.-L'état et l'économie. Edit. Du Seuil. Paris. 1983. -
- DUMONT, JEAN PIERRE.-La Sécurité Sociale Toujours en Chantier. Edit. Ouvrières. - Paris. 1981.
- DUVERGER, MAURICE.-Finances Publiques.-Presses Universitaires de France. 1963. - Paris. Collection Thémis.
- EINAUDI, LUIGI.-Principios de Hacienda Pública.-Edit. Aguilar. Madrid.
- FIX ZAMUDIO, HECTOR.-El Debido Proceso Legal en los Derechos Constitucional e - Internacional. Revista Lex. No. 9. Año 2. Septiembre. 15-1987. México.

- FONROUGE GIULIANI, C.-Derecho Financiero. T.I.-4ta edic. Edit. De Palma. Buenos Aires. Argentina. 1987.
- FLORES MAGON, RICARDO.-Regeneración. 1900-1918.-Edit. ERA, S.A. 1er. edic. 2da. serie. SEP. Lecturas 88 Mexicanas. México. 1987.
- FLORES ZAVALA, ERNESTO.-Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.-Edit. Porrúa, S.A. 24edic. México. 1979.
Los Impuestos. T.I. 2da. edic. Edit. Stylo. 1951,
- GARCIA, ROBERTO.-Artículo.-Análisis de una alternativa para el financiamiento de la Seguridad Social en México-Revista de Economía de la UAM-Xochimilco. Vol. II, No. 2. Julio-Dic.-1983. 2o. semestre.
- GARCIA ALBA IDUNATE, PASCUAL.-La Evasión Fiscal en México.-UAM-Azcapotzalco. - México. 1982.
- GARCIA CRUZ, MIGUEL.-La Seguridad Social.-Edit. Gráfica Panamericana. S de R.I. - México. 1956.
- GARCIA GARCIA, FERNANDO AUGUSTO.-Fundamentos Éticos de la Seguridad Social.-2da. edición. Talleres Litográficos "Unión". México. 1977.
- GARCIA RUIZ, MA. DE LOURDES.-La participación Ciudadana en las decisiones político administrativas del Estado Mexicano. Reseña Bibliográfica. Cit. por la Revista Lex. Año. 2. Núm. 5. marzo de 1987.
- GARCIA TELLEZ, IGNACIO.-Estabilidad sólo sin Minorías Privilegiadas. Revista Solidaria-IMSS. No. I. Agosto de 1984.
- GEORGES, CHEVALIER ET ERIC, THEVENON.-Entreprise et Planification Socialiste: L'expérience Hongroise.-Documentation Française. Paris. 1978. Núm. 4462-7 avril. 1978.
- GUNNAR, MYRDAL.-Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas.-Edit. Fondo de Cultura Económica. 2da. edic. México. 1964.
- GUTIERREZ BAYLON, JUAN DE DIOS.-Artículo.-La Fórmula Otero y el Juicio de Amparo. Revista Lex. Año. 2. No. 9. 15-sept. 1987.
- GONNARD, RENÉ.-Historia de las Doctrinas Económicas.-Edit. Aguilar, S.A. 4ta. edic.-Madrid. 1952.

- GONZALEZ CASANOVA, PABLO Y FLORESCANO, ENRIQUE et. al. - México Hoy. - Edit. Siglo XXI
11.ava edición. México. 1987.
- GONZALEZ COSIO, ARTURO. - El Juicio de Amparo. - Edit. Porrúa, S.A. 3er. edición. Méx. -
1990.
- GONZALEZ GARCIA, EUSEBIO. - Introducción al Derecho Presupuestario. - Edit. Edersa. -
Madrid. 1973.
- GOZARD, GILLES. - Demain, L'Amérique Latine. - Edit. Presses Universitaires de Fran-
ce. Paris. 1964. 1er. edición.
- GRILL, RICHARD. T. - Evolución de la Economía Moderna. UTEA. Edit. México. 1969.
- GRIZIOTTI, BENVENUTO. - Principios de las Ciencias de las Finanzas. - Edit. DePalma.
Buenos Aires, Argentina.
- GROVES, HAROLD. - Finanzas Públicas. - Edit. Trillas. México.
- HA7LITT, HENRY. - La Economía en una Lección. - Edit. Emiprés, S.A. 1era. edic. Méx. 1995.
- HERMAND, PAUL. - L'Avenir de la Sécurité Sociale. - Editions du Seuil, France. 1967.
- H.N. SAMPSON. - La Estrategia del Desarrollo Económico. - Edit. Fondo de Cultura
Económica. México.
- JIMENEZ ASUA, LUIS. - La Ley y el Delito. - Edit. Hérmes, Argentina. 1954.
- JOHNSON OKHUUSEN, EDUARDO. - Temas Fiscales. - Edit. Thémis. México. 1986.
Políticas y Finanzas en México. - 1er. edic. México. 1998.
Equilibrio entre Presión Fiscal y Justicia Fiscal.
Edit. Pac. México.
- KAPLAM, MARCOS. - Estudios de Derecho Económico. - Edit. UNAM. México. 1986.
- KENNETH. K. KURIHARA. - Teoría Monetaria y Política Pública. - Edit. Fondo de Cultura
Económica. 5ta. reimp. México. 1982.
- KEYNES, JOHN. M. - Teoría General de la Ocupación del Interés y del Dinero. - Edit. -
Fondo de Cultura Económica. 2da. edic. México. 1987.
- LABAND, PAUL. - Derecho Presupuestario. - Instituto de Estudios Fiscales. - Madrid. 1979.
- LAUFENBURGER, HENRY. - Traité D'économie et de Legislation Financières, Revenu Ca-
pital et Impôt. - 4ta. edic. Librairie de Receuil Sirey, S.A. Paris. 1950.
- LOMELI CEREZO, MARGARITA. - Derecho Fiscal Represivo. - Edit. Porrúa, S.A. Méx. 1979.
- LUCERO ESPINOSA, MANUEL. - Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante
el Tribunal Fiscal de la Federación. - Edit. Porrúa, S.A. 2da. edic. México.
1992.

- MARGAIN MANATOU, EMILIO.-Introducción al Estudio del Tributario Mexicano.-Edit. UNA de San Luis Potosí. 3era.edición.México.1973.
- MARGADAN S, GUILLEPPO F.-Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.-Edit. Esfinge. 7ma.edic.México.1986.
- MANDEL, ERNEST.-La Crisis.-Edit.Era. México.1980.
- MARTHUS, THOMAS.-Principios de Economía Política.-Edit.Fondo de Cultura Económica.México.
- MARTINEZ LOPEZ, LUIS.-Derecho Fiscal Mexicano.-Edit.Ecasa.México.1982.
- MEHL, LUCIEN.-Elementos de Ciencia Fiscal.-Edit.Bosch, Barcelona.1964.
- MORENO PADILLA, JAVIER.-Nueva Ley del Seguro Social.-Edit.Trillas, 6ta.edición.-México.1980.
- MORONES PRIETO, IGNACIO.-Tesis Mexicana de Seguridad Social.-Centro de Documentación del IMSS. 1970.
- NACAR FUSTER, ELOINO Y COLUNGA CUETO, ALBERTO.-Sagrada Biblia. Versión Directa de Las Lenguas Originales. 40.edic.Biblioteca de Autores Cristianos de la Editorial Católica, S.A.Madrid. MCMLXXX.Mad.1969.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO.-Derecho Procesal Administrativo.-Edit.Porrúa, S.A. México. 1959.
- NORTEGA, ALFONSO.-Lecciones de Amparo.-Edit.Porrúa, S.A. 1er.edic.México.1975.
- OLMEDO, RAUL.- La Crisis.-Edit.Grijalbo.1er.edic.México.1978.
- PEREZ DAYAN, ALBERTO.-La Ley de Amparo.-Edit.Porrúa, S.A.3er.edic.México.1992.
- PORLETE TRONCOSO, MOISES.-El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile.-Edit.Jurídica de Chile. 1949.
- PORZECANSKI, ARTURO.-Política Fiscal en América Latina.-(compilador).Edit.Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.México.1977.
- PUVIANT, AMILCARE.-Teoría de la Ilusión Financiera.-Edit.Instituto de Estudios Fiscales de Madrid. 1977.
- RAMOS EUSEBIO Y TAPIA ORTEGA AYA ROSA.-La Teoría del Riesgo de Trabajo.-Edit.-PAC.México.1988.

- RESENDIZ NUÑEZ, CUAUHEMOC.-Artículo-Estado de Derecho y Administración Pública.-Revista Mex.Lex. Año 2.No.7.Junio 7-1987.
- RETCHKIMAN, K.RENJAMIN.-Teoría de las Finanzas Públicas.-Tomo I y II. Edit.UNAM.1987.
Política Fiscal Mexicana.-Edit.UNAM. 1er. edic.México.1983.
- REYES VERA, RAMON.-La Fracción IV del Artículo 31 de la Constitución - Federal Mexicana.Revista.Tribunal Fiscal de la Federación. 45 Años.
Teoría General de la Tributación.Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México.Año.III. No.7.Mayo-Agosto. 1979.
Las Contribuciones sus Principios Doctrinarios y Constitucionales. Revista Lex. Año 1, mayo 15 de 1990. México.D.F.
- ROLAND-GOSSELIN, M.D.- Aristóteles.-Edit. América. México.1943.
- RODRIGUEZ PRATS, JUAN JOSE.-La Política del Derecho de la Crisis del Sistema Mexicano.Edit. UNAM.México.1986.
- RUBINSTEIN J, SANTIAGO.-Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Edit. DePalmas, Buenos Aires. 1983.
- ROUSSEAU, JUAN JACORO.- El Contrato Social ó Principios de Derecho Político.-Edit. Nacional.México.1974.
- SHAW, G.K.-Política Fiscal.-Edit.Vicens-Vives.Avda de Sarrarã, España.1974.1er.edic.
- SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO.-Sistema de Derecho Financiero.-Universidad Complutense. Madrid.1977.
- SAMUELSON/NORDHAUS.-Economía.-Edit.Mc.Graw Hill, S.A. 12ava.edic.México.1988.
- SANCHEZ HERNANDEZ, MAYOLO.-Derecho Tributario.-2da.edic.Edit.Cárdenas.Edit. y - Distribuidor.México.1988.
- SANCHEZ MARTINEZ Y SANCHEZ CANTU YOLANDA.-Formulario Fiscal y Jurisprudencia.- - Edit.Trillas, S.A. 3era.edición.México.1990.
- SANCHEZ VARGAS, GUSTAVO.-Origen y Evolución de la Seguridad Social en México.- - Edit.UNAM.México.1963.
- SANTOS AZUELA, HECTOR.-Estudios de Derecho Sindical y del Trabajo.-Edit.UNAM.Méx. 1987.

- SAMPSON, R.V.-Igualdad y Poder.-Fondo de Cultura Económica. 1er.edición.México. 1975.
- SERRA ROJAS, ANDRES.-Derecho Administrativo.-Tomo I y II.Edit.Porrúa,S.A.México 1982.
- SINGER, W.H.-La Estrategia del Desarrollo Internacional.-Edit.Fondo de Cultura Económica.1er.edición.México.1981.
- TORRES LOPEZ, VICENTE.-Los Tributos Parafiscales.-Rev.D.F. H.P.N. No.67.1-11 - año. 1967.
- TRONCOSO MUÑOZ, RAMON.-Medicina ¿Para Quién? Edit. Nueva Sociología.México.1980.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE.-El Antiguo Régimen y la Revolución. T.I.Edit.Alianza.- 1er. edición.Madrid. 1982.
- TIMMERGER, JEAN.-Reestructuración del Orden Internacional.-Edit.Fondo de Cultura Económica.1er. edición.México. 1977.
- VILLAREAL, PENE.-Industrialización, Deuda y Desequilibrio en México.Un Enfoque - Estructuralista.(1929-1988).Fondo de Cultura Económica. 2da.edición. - México. 1988.
- VOLKMAR, GESSNER.-Los Conflictos Sociales y la Administración de Justicia en - México.-Edit.UNAM. 1er.edición.México.1984.
- YAÑEZ FRANCO, CARLOS.-Artículo-El Castigo por el incumplimiento de las obliga - ciones Tributarias.-Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México.- Año.VIII, No.20, enero-abril.1984.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Comentada.Edit.UNAM.
- Ley de Amparo Reformada. Edit.Porrúa,S.A. 55 edic.México.1992.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- Ley General de Salud.
- Ley del Seguro Social. Edit.Sista.México.1993.
- Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.
- Reglamento del Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social.
- Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de - Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Código Fiscal de la Federación. Edit.Pac. Méx.1993.
Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
Código de Procedimientos Civiles .
Código Penal para el D.F. Edit.Porrúa.S.A.49 edic.México.1992.
Diario Oficial de la Federación. Reformas Fiscales fechas 12 de dic.1992 y 24 dic.
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1989-1994. MÉXICO. 1989.
Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación.
Ejercicios Fiscales de los años. 1991,1992 y 1993.
Reformas a la Ley del Seguro Social.Diario Oficial del 20 de julio de 1993.
Disposiciones Legales y Administrativas al SAR. Edit.ISEF,S.A. México.1993.
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 50 AÑOS.T.II.Edit. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
MEMORIAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO.AÑO 1979.
MEMORIAS DEL IMSS. 1991. Edit.IMSS.
MEMORIA INSTITUCIONAL. AÑO 1984.Edit.IMSS.
MANUAL DE RECURSOS FINANCIEROS DEL IMSS. 1987.
MANUAL DE COBRANZA. AÑO DE 1989.
MANUAL DE LAS OFICINAS PARA COBROS DEL IMSS. AÑO. 1988. y 1990.
INSTRUCTIVO DEL AREA DE PRESTACIONES EN DINERO. 1989.
INSTRUCTIVO PARA LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION DE LOS PROYECTOS DE REFORMA -
ADMINISTRATIVA. 4.I.2. EDIT.IMSS."COLECCION DE ORGANIZACION Y MÉTODOS DEL IMSS.
SERIE INSTRUCTIVOS.4.I.2.Sept. 1982.

CUADERNO DE ORIENTACION. "SISTEMA EVENTUALES DE LA CONSTRUCCION".EDIT.IMSS.
CUADERNO DE ORIENTACION. "PRESTACIONES EN DINERO". EDIT.IMSS.
CUADERNO DE ORIENTACION. "AFILIACION". EDIT.IMSS.
EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO. "ANTECEDENTES Y LEGISLACION".T.III.EDIT.IMSS.1971.
PUBLICACION ANUAL DE LA DIRECCION DE ORGANISMOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES -
DEL BANCO DE MEXICO. "THE MEXICAN ECONOMY 1993".
REVISTA DEL IMSS. "SOLIDARIA" NUMEROS: 1, 40, 42 y 84.
REVISTA MEXICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. "CUESTION SOCIAL" .EDIT.IMSS.
Núm .9. OTOÑO- 1987.
Núm.19. OTOÑO- 1990.
REVISTA-SALUD PUBLICA DE MEXICO. EDIT.INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PUBLICA DE -
MEXICO. SEPTIEMBRE-OCTUBRE. 1989.VOL. 31.Núm.5.
REVISTAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
Núms. 46,47,50,51 y 54.3a.Epoca,Año IV. Nov.-1991.
REVISTAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
AÑOS. 1982,1983,1984,1985,1989.
REVISTAS"LEX"ORGANO DE DIFUSION Y ANALISIS.
Números:5,7,8, y 9 de 1987.
Números:12,13,15 y 17 de 1988.
Número: 16,AÑO 1989.
Número: 16.AÑO.1990.
INFORMES ANUALES DEL DIRECTOR GENERAL DEL IMSS.
AÑOS: 1989,1990,1991,1992.