



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

204

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"**

Análisis de las Facultades de Fiscalización
y Cobro del Instituto Mexicano del Seguro Social

2988/30

TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

HAYDEE LOPEZ MIRANDA

Asesor: Dr. Gabino Eduardo Castrejón García



México, D.F. Octubre de 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 Dios por haberme brindado la oportunidad de
conocer y disfrutar los pequeños detalles de la
vida.*

*A mis padres, con el agradecimiento enorme por
el sólo hecho de haberme dado la existencia.
Gracias por su confianza.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México,
y a mis profesores, por haberme dado los conocimientos
y la oportunidad de tener una profesión para ser
útil a la sociedad.*

*Al Dr. Gabino Eduardo Castrejón García
y a mis demás profesores del seminario:
Lic. Emir Sánchez Zurita
Lic. Salvador Jiménez Méndez Aguado
Lic. Roberto Rosales Barrientos
Lic. María Eugenia Peredo García Villalobos
Por el apoyo, los conocimientos y el tiempo
brindado en la realización del presente trabajo*

*A Vieyra Márquez Abogados, S.C. y a todos mis compañeros que integran el despacho, Olivia; gracias por tu amistad, Carolina, Marthita y Roberto, gracias por su apoyo, y especialmente a la Lic. Laura María Márquez Bucio y al Lic. Arturo Vieyra quien es una constante fuente de conocimiento para mí.
Gracias por su confianza.*

A mis hermanos Nancy y Hugo, con el deseo de que sigan superándose día a día.

A Mariano Carrasco, quien es un apoyo en todos los sentidos y me impulsa con toda su confianza en todos los proyectos realizados y por realizar. Gracias Amor.

A mis amigas Susana Carrillo, Yanet González y Elizabeth Tostado, con quienes he sembrado una bonita amistad y con el deseo de que perdure.

A Patricia García, mi amiga de siempre, con el deseo de que cada día podamos ser mejores.

Indice

| | | |
|--------------------|--------|---|
| | Página | |
| INTRODUCCION | | 6 |

CAPITULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

| | |
|--|----|
| 1. Acto administrativo | 10 |
| 1.1 Concepto | 10 |
| 1.2 Elementos | 12 |
| 1.2.1 Sujeto | 13 |
| 1.2.2 Manifestación externa de la voluntad | 13 |
| 1.2.3 Objeto | 14 |
| 1.2.4 Forma | 15 |
| 1.3 Requisitos | 16 |
| 1.4 Facultades discrecionales y regladas | 18 |
| 1.5 Efectos | 19 |
| 1.6 Nulidad y Extinción | 20 |

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION

PUBLICA FEDERAL

| | |
|--|----|
| 1. La administración pública federal | 25 |
| 2. Formas de organización administrativa federal | 29 |
| 2.1 La centralización administrativa | 30 |
| 2.2 La desconcentración administrativa | 39 |
| 2.2.1 La desconcentración y sus variantes | 42 |

| | |
|---|----|
| 3. La organización administrativa paraestatal | 43 |
| 3.1 La descentralización administrativa | 43 |
| 4. La empresa pública | 46 |
| 4.1 Características | 46 |
| 5. La empresa de participación estatal | 47 |
| 5.1 Características | 47 |
| 6. Fideicomisos públicos | 49 |
| 6.1 Concepto | 49 |
| 6.2 Elementos | 50 |
| 6.3 Fines | 51 |

CAPITULO III

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANO DESCENTRALIZADO

| | |
|--|----|
| 1. Bases constitucionales de creación | 52 |
| 2. Naturaleza jurídica | 55 |
| 3. Organización interna | 56 |
| 3.1 La asamblea general | 57 |
| 3.2 El consejo técnico | 58 |
| 3.3 La comisión de vigilancia | 61 |
| 3.4 La dirección general | 62 |
| 4. Organos regionales y delegacionales | 64 |
| 4.1 El consejo consultivo | 64 |
| 4.2 Oficinas para cobros | 67 |

CAPITULO IV

FACULTADES DE FISCALIZACION Y DE COBRO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

| | |
|--|----|
| 1. Facultades de fiscalización | 69 |
| 1.1 Revisión de obligaciones patronales | 71 |
| 1.2 Visitas domiciliarias | 72 |
| 1.3 Revisión de gabinete o escritorio | 76 |
| 1.4 Revisión de dictámenes de estados financieros | 77 |
| 2. Determinación y liquidación de créditos a favor del IMSS... | 80 |
| 2.1 Cuotas obrero patronales | 82 |
| 2.2 Capital constitutivo | 87 |
| 2.3 Multas, actualización y recargos | 90 |

| | |
|--|----|
| 3. Facultad de cobro coactivo..... | 92 |
| 3.1 Tipos de embargo | 95 |
| 3.2 Remate | 96 |
| 4. Caducidad y prescripción de créditos fiscales | 98 |

CAPITULO V

MEDIOS DE IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES DERIVADAS DE LAS FACULTADES DE FISCALIZACION Y COBRO DEL IMSS

| | |
|--|------------|
| 1. Recurso de inconformidad | 99 |
| 1.1 Requisitos de procedibilidad | 102 |
| 1.2 Procedimiento | 103 |
| 1.3 Efectos | 107 |
| 2. Recurso de revocación | 108 |
| 2.1 Procedencia | 108 |
| 2.2 Procedimiento | 109 |
| 2.3 Trámite y resolución del recurso..... | 109 |
| 2.4 Efectos | 110 |
| 3. Juicio de nulidad | 111 |
| 3.1 Requisitos de procedibilidad | 111 |
| 3.2 Improcedencia y sobreseimiento | 112 |
| 3.3 La demanda y sus requisitos | 113 |
| 3.4 Trámite y resolución del juicio | 115 |
| 4. Juicio de garantías | 118 |
| 4.1 Amparo directo | 122 |
| 4.1.1 Procedencia | 122 |
| 4.1.2 Requisitos de la demanda..... | 123 |
| 4.1.3 Substanciación y resolución del juicio | 125 |
| 4.2 Amparo indirecto | 126 |
| 4.2.1 Procedencia | 126 |
| 4.2.2 Requisitos de la demanda..... | 126 |
| 4.2.3 Substanciación y resolución del juicio..... | 129 |
| Conclusiones | 131 |
| Bibliografía | 133 |
| Legislación | 135 |

Introducción

La Seguridad Social en México, está conferida al Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene sus bases en el artículo 123 Constitucional, apartado A.

La necesidad de contar con servicios sociales, tales como asistencia médica, seguros de invalidez, además de otros riesgos que son inherentes a las relaciones obrero patronales, hace indispensable la creación de este Instituto en el año de 1942, cuando por Ley se encomienda la Seguridad Social a un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propios, sin embargo, para prestar la atención necesaria a sus derechohabientes, necesita allegarse de recursos, estos son aportados de manera tripartita, es decir una parte es aportada por el Estado, otra por los patrones y una tercera por los trabajadores.

Al Instituto además se le ha dotado de autonomía al mencionar su Ley en el artículo 5° que la Organización y Administración del Seguro Social, esta a cargo de un organismo fiscal autónomo, con esto la Ley le da plena independencia, autonomía y libertad para realizar todos los actos necesarios para la comprobación de obligaciones patronales, para determinar los créditos fiscales a que se haya hecho acreedor cualquier persona que se encuentra obligado al cumplimiento de estas responsabilidades, además de fijarlos en cantidad líquida y cobrarlos.

En relación a lo anteriormente mencionado se puede hablar del Instituto Mexicano del Seguro Social, desde dos puntos de vista.

Por un lado, se encuentran los servicios de atención médica, de prestaciones, de seguros de invalidez y vida, seguros por maternidad, tie-

ne además servicios de guardería, y todo lo relativo a la asistencia social para los trabajadores o individuos afiliados a él.

Por otro lado, se habla del ámbito administrativo, ya que como organismo fiscal autónomo, está encargado de realizar todos los actos tendientes a la comprobación de las obligaciones a cargo de los patrones y demás sujetos obligados, para lo cual esta facultado para realizar visitas domiciliarias, en el domicilio fiscal del patrón o de otro sujeto que el Instituto considere responsable, también realiza revisiones de gabinete o de escritorio en las instalaciones del mismo Instituto, solicitando la documentación que considere necesaria para la comprobación de obligaciones establecidas en la Ley, además de revisar dictámenes de Estados Financieros, realizados por Contador Público autorizado para tal efecto. Está facultado además para imponer las multas que considere pertinentes cuando se hayan cometido violaciones a la Ley del Seguro Social y sus diversos Reglamentos

Es importante mencionar que existe una gran relación entre sus dos aspectos ya que para prestar la atención necesaria a sus derechohabientes, es el aspecto administrativo el que le permite allegarse de todos estos recursos mediante las diversas aportaciones como las cuotas obrero patronales, los capitales constitutivos y las multas, estos recursos además de ser recaudados por el mismo son, de la misma manera, administrados por el propio instituto.

Es precisamente en las aportaciones realizadas por lo patrones en donde el Instituto hace uso de todas las facultades de fiscalización y cobro que le han sido conferidas por mandato de Ley.

El patrón por su parte, al momento de tener tal carácter, tiene varias obligaciones con sus trabajadores y con el Instituto, entre los que se encuentran, inscribirse e inscribir a sus trabajadores, además de dar aviso de todos los cambios relacionados con ellos, como son: baja, identificación de salario, además de los avisos de afiliación, en el momento en que el patrón deja de cumplir con estas obligaciones señaladas y cuando este incumplimiento es detectado por el IMSS, es cuando comienzan a realizarse todos los actos tendientes al cobro de estas obligaciones incumplidas, el Instituto, además de contar con facultades para comprobar el cumplimiento de tales obligaciones, puede exigir el pago del adeudo al Instituto, para lo cual hace uso de su facultad de cobro

coactivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de restablecer el menoscabo realizado al Instituto por la falta de cumplimiento de las obligaciones de los patrones y sujetos obligados.

Ahora bien, el patrón cuenta con varios medios de defensa que puede hacer valer en contra del ejercicio de las facultades de fiscalización y cobro del Instituto. El presente trabajo pretende exponer un análisis de todas estas facultades de fiscalización y cobro con que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como los posibles medios de defensa con que cuenta el patrón o sujeto obligado en contra del ejercicio de las facultades mencionadas

Abreviaturas

- CFF** Código Fiscal de la Federación.
CFPC Código Federal de Procedimientos Civiles.
CONCAMIN Confederación de Cámaras Industriales.
CONCANACO Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio.
CONSAR Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
CROC Confederación Revolucionaria Obrero Campesina.
CROM Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana.
CTM Confederación de Trabajadores de México.
DOF Diario Oficial de la Federación.
IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social.
ISSSTE Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.
LA Ley de Amparo.
LFEP Ley Federal de Entidades Paraestatales.
LFPA Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
LFT Ley Federal del Trabajo.
LGSM Ley General de Sociedades Mercantiles.
LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LSS Ley del Seguro Social.
SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TFJFA Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Capítulo I

El acto administrativo

1. ACTO ADMINISTRATIVO

El Estado, sometido al orden jurídico, es el encargado de asumir los problemas sociales, por lo que intenta proteger el interés general por medio de actos administrativos, que son emitidos unilateralmente por su propia potestad, por medio de las autoridades a quienes se les ha encomendado dichas funciones.

Tomando en cuenta lo anterior, y al comenzar el análisis del acto administrativo, es necesario determinar lo que puede considerarse como acto jurídico y las características especiales de lo que se denomina acto administrativo. En este orden de ideas, podemos mencionar que el acto jurídico es el género de lo que se denomina acto y por su parte el acto administrativo es una especie, es decir, en términos generales nos referimos al acto administrativo como una subdivisión de lo que se conoce como acto jurídico, por lo que para tener una idea más clara se mencionan a continuación los conceptos de lo que se conoce como acto jurídico y acto administrativo.

1.1. CONCEPTO

Por su parte el acto jurídico puede definirse como: “la manifestación externa de la voluntad, que tiene consecuencias de derecho y se le

distingue de hecho jurídico, en que éste puede ser de la naturaleza o del hombre, en el último caso sin buscar la consecuencia de derecho".¹

En relación a la definición anterior, todo acto jurídico se manifiesta de manera externa y con la intención de que se creen consecuencias de derecho, el acto administrativo, por su parte, no puede salir de este contexto, ya que siempre es una manifestación de la voluntad de la autoridad que se externa a los individuos en general o en particular precisamente con la intención de crear consecuencias jurídicas.

Manuel María Díez, menciona que acto administrativo es una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos concretos e inmediatos

Para Acosta Romero por su parte, el acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa la decisión de una autoridad competente en ejercicio de la potestad pública.

Andrés Serra Rojas menciona "el acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."²

El acto administrativo es, en sí, la manifestación externa de la voluntad emitida por una autoridad que debe estar revestida de las facultades que la ley le señale, esta manifestación trae como consecuencias jurídicas la de extinguir, crear, modificar, reconocer o transmitir derechos, y además trata de buscar el interés público y general.

Tomando en cuenta las definiciones anteriores, es importante mencionar además las características especiales que le son inherentes a este acto, como lo es el hecho de que es una manifestación externa de la voluntad; asimismo unilateral por parte de la autoridad y que además, como lo mencionan el Dr. Gabino E. Castrejón García y el Lic. Andrés Serra Rojas, este acto puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones, como es el caso de la figura de la concesión.

¹ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México. pág. 375

² Serra Rojas Andrés *Derecho Administrativo*, Primer Curso, México, 1999, pág. 238

En cuanto a la unilateralidad el Dr. Gabino Castrejón García menciona que es aquella “decisión tomada por el titular del órgano de la administración, con independencia del contenido y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral, (nombramiento de un Secretario de Estado)³.”

Por lo que hace a la declaración que debe ser concreta, ya que debe referirse a situaciones particulares, en contraposición a las disposiciones normativas, cuyo contenido es general y abstracto, y no produce consecuencias jurídicas individuales, como sucede con los actos administrativos. De igual manera debe provenir de un órgano administrativo, “puesto que se trata de actos que integran la función administrativa, formal y materialmente considerada, ya que si el acto es generado por un órgano perteneciente a un poder distinto, legislativo o judicial no entra en la clasificación de acto administrativo y, por lo tanto no será materia de Derecho Administrativo.”⁴

De lo anteriormente expuesto se concluye que un acto administrativo lleva inherente a él mismo determinadas características especiales, como por ejemplo debe provenir de una autoridad administrativa, es decir, de un órgano del Poder Ejecutivo, por cualquiera de las autoridades que lo integran, la forma unilateral de emisión de este acto administrativo se da en función de que es la misma autoridad sin consentimiento del particular quien emite este acto de acuerdo a las facultades que le son conferidas por la ley, es de manera subjetiva, lo que no sucede con las leyes que son de observancia general, el acto administrativo va encaminado a un individuo en particular, el cual es sujeto de las consecuencias jurídicas que este acto administrativo pueda causar.

1. 2. ELEMENTOS

En términos generales todos los actos jurídicos tienen determinados elementos, el acto administrativo, por su parte, al formar parte de un acto jurídico tiene los siguientes elementos:

³ Castrejón García Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Mexicano*, Tomo 1, México, 2000, pág. 346

⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de Derecho Administrativo*, México, 1996 pág 170

- a) El sujeto.
- b) La manifestación externa de la voluntad.
- c) El objeto.
- d) La forma.

Entendemos por elemento de una cosa o de un concepto "aquellas partes que la integran o que concurren a su formación", en este sentido "los elementos del acto administrativo serán aquellos que concurren a su formación o definición."⁵

1.2.1 SUJETO

El elemento del sujeto estará a cargo siempre de un órgano de la Administración Pública, el cual emite el acto en los límites de su competencia, en esta relación jurídico-administrativa existen siempre dos o más sujetos como son:

- a) Sujeto activo, que es el órgano creador del acto administrativo (siempre será la autoridad).
- b) Sujeto pasivo, que son a quienes se dirige el acto administrativo, puede tratarse de otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o directamente el individuo en lo personal.

El concepto de autoridad comprende a cualquier persona que ejerce el poder del Estado, a lo que, la autoridad que emita el acto administrativo debe estar embestida de determinadas facultades para emitirlo, como son la competencia en materia, grado, territorio y cuantía, esta competencia debe ser siempre otorgada por un acto legislativo material, es decir, por una Ley del Congreso de la Unión o reglamento del Ejecutivo.

1.2.2 MANIFESTACION EXTERNA DE LA VOLUNTAD

Puede definirse como la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, esta expresión debe tener

⁵ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. pág. 381

una exteriorización que además pueda ser perceptible, es decir, que se manifieste objetivamente esa voluntad.

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, como son:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) De las facultades conferidas al órgano emisor;
- c) Debe estar exenta de vicios por error, dolo, violencia.
- d) Debe ser expresada en los términos previstos en la ley.

Cuando un acto administrativo sea emitido violando los requisitos anteriores, existe ilegalidad en el acto, puesto que como ya se ha mencionado no debe contener ningún tipo de vicio, debe ser espontánea y libre, es decir, no debe ser emitida con violencia o amenazas, además de que la autoridad que lo emita debe estar legalmente facultada para hacerlo y por consiguiente debe siempre ser expresada en los términos que dicta la ley de la materia.

1.2.3 OBJETO

El objeto se identifica como: "la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo al derecho común debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiera el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración, de acuerdo a la ley."⁶

Este elemento del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite.

El objeto en el acto administrativo puede ser de carácter directo o inmediato que consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia, también puede ser indirecto o mediato lo que se refiere a realizar la actividad del órgano del Estado, es la de cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit. pág. 174

El objeto, por su parte, debe reunir con determinados requisitos, como son:

- Debe ser posible física y jurídicamente
- Debe ser lícito
- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

Al respecto es importante mencionar que como todo acto administrativo debe ser emanado por autoridad competente, esta autoridad no puede emitir un acto que tenga por objeto un fin ilícito, tampoco puede exigir el cumplimiento o la realización de un acto que sea física o jurídicamente imposible, si es el caso, puesto que el gobernado a quien sea dirigido el acto mencionado quedaría en estado de indefensión al no poder realizar, transmitir, modificar o extinguir un acto de esta naturaleza.

1.2.4 FORMA

“La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.”⁷

El elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.

La forma de un acto administrativo puede adoptar determinadas variantes como son:

LA ESCRITA. Que se considera como la regla general, y así se puede mencionar que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memoranda, telegramas y notificaciones.

LA VERBAL. Que puede ser en forma directa o a través de los medios técnico mecánicos de transmisión del sonido.

⁷ Acosta Romero Miguel. Op. Cit. pág. 384

POR SEÑALES. Las cuales se considera que también regulan la actividad de los particulares, entre los que podemos mencionar: faros, semáforos, luces de aterrizaje.

De acuerdo a lo anterior, cabe mencionar que nuestra legislación sólo adopta la forma escrita, la cual además, es uno de los requisitos con que debe cumplir un acto administrativo, ya que de otra manera no podría haber comprobación alguna de la voluntad real que quiera externar la autoridad, además de que no se tendría la seguridad jurídica por lo que respecta al inicio de las consecuencias jurídicas de determinado acto, es el caso de los actos emanados de manera verbal o por señales, ya que no expresan claramente la voluntad de la autoridad al momento de emitir el acto, es por eso que este tipo de formas de externar la manifestación de voluntad por parte de la autoridad no son realmente aplicados en nuestra legislación

1.3. REQUISITOS

En cuanto a los requisitos del acto administrativo, debemos empezar por mencionar a los que se encuentran establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos específicamente en el primer párrafo del artículo 16 de nuestra Carta Magna, que establece:

Art. 16 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.

De la transcripción anterior se desprenden los siguientes requisitos:

- a) Debe ser emanado de una autoridad competente, quien a su vez debe tener facultades para ello,
- b) Debe constar por escrito,
- c) Debe expresar la fundamentación legal, es decir, la autoridad debe invocar los preceptos jurídicos en se sustente su emisión y
- d) Debe estar motivado, es decir, la autoridad debe señalar las circunstancias y razones de hecho y de Derecho inmediatas anteriores que dieron origen al acto.

Los requisitos del acto administrativo se encuentran también plasmados en diversas leyes administrativas, como por ejemplo, en la LFPA encontramos los requisitos y los elementos del acto administrativo, entre los que se encuentran:

- Debe ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- Contar con un objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo, y lugar, previsto por la Ley;
- Que cumpla con la finalidad del interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- Hacerse constar por escrito y además con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida
- Estar fundado y motivado, además de ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la LFPA; y mencionar el órgano del cual emana.
- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; dolo, violencia, señalar además lugar y fecha de emisión
- Cuando se trate de actos administrativos que deban ser notificados deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; y cuando sean actos recurribles, el recurso o recursos que procedan.

El artículo 38 del CFF menciona también los requisitos que deben tener los actos que deban notificarse.

Artículo 38 Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito,
- II. Señalar la autoridad que lo emite,
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate,

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

Como se puede apreciar la LFPA marca toda una serie de requisitos que deben contener los actos administrativos, esto es en forma general para cualquier acto emanado por autoridad competente y que provenga de la administración Pública Federal, por lo que hace a los requisitos mencionados en el artículo 38 del CFF son los requisitos con que debe contar el acto administrativo que deba notificarse al gobernado y sin los cuales estos actos no podrían considerarse como legales.

1.4 FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS

Por regla general todas las facultades de las autoridades deben estar establecidas en la ley, sin embargo, existen también facultades que como excepción no lo están, tal es el caso de las facultades discrecionales.

“La facultad discrecional es la libre apreciación que se le da a la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello con los límites consignados en la ley.”⁸

Como elementos podemos mencionar:

1. La competencia del órgano administrativo debe ser siempre emitida por la ley.
2. El objeto, es el que dentro de los límites establecidos por la ley pueda apreciar este funcionario ciertas características que van desde decidir si actúa o no y hasta que límite.

Estas facultades se clasifican en:

⁸ Castrejón García Gabino Eduardo, Op. Cit. pág. 350

- a) Libres. Se deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, que puede ejercitarse o no ejercitarse parcialmente, o en forma continua (nombramiento de funcionarios de la Administración Pública).
- b) Obligatorias. Como ejemplo se puede mencionar la aplicación de multas, que dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la excención dentro de los márgenes que la ley da.
- c) Técnicas. Se da cuando en la ley se establece que deben apreciarse determinados datos técnicos de la realidad o del conocimiento científico para ejercitar dicha facultad, como ejemplo podemos mencionar: excenciones de impuestos.

Al igual que todas las facultades que tiene la autoridad, las cuales emanan de la norma jurídica, la facultad discrecional tiene sus límites establecidos por el principio de legalidad, fundamentación, motivación y forma, por lo que la autoridad al ejercitar esta facultad debe respetar las garantías de los gobernados.

En cuanto a la facultad reglada “consiste en la facultad que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento, es decir, es una obligación imperativa e ineludible.”⁹ Como ejemplo podemos mencionar la obligación que tiene el Presidente de la República de rendir su informe anual del estado que guarda la Administración Pública con la facultad de rendirlo en forma verbal o por escrito.

1.5. EFECTOS

En cuanto a los efectos del acto administrativo estos pueden ser directos o indirectos.

“Los efectos directos serán la creación, modificación, transmisión declaración o extinción de obligaciones o derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, hacer o no hacer o declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada del órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto admi-

⁹ Castrejón García Gabino Eduardo, Op. Cit. pág. 352

nistrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es el que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.”¹⁰

Los actos administrativos también pueden causar efectos entre terceros, como tercero podemos entender a todo aquel ente al que se puede hacer valer un acto administrativo, así como aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, se niegue, o se modifique el acto administrativo.

Es así como los actos administrativos pueden causar efectos frente a otros órganos de la Administración, otras entidades públicas y frente a los particulares, sin embargo, no basta sólo con que sea emitido un acto administrativo para que pueda surtir efectos este acto, sino que además debe hacerse del conocimiento del sujeto interesado y a quien vaya dirigido este acto administrativo para que pueda comenzar a surtir efectos jurídicos.

1.6 NULIDAD Y EXTINCION

En la LFPA encontramos la figura de la nulidad de los actos administrativos por lo que el artículo 5º menciona:

Art. 5º. La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta Ley, o por la leyes administrativas de las leyes de que se trate, producirán según sea el caso nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto y la declaración de nulidad produce efectos retroactivos.

Esto es, la nulidad del acto administrativo puede darse para dos circunstancias, existe la NULIDAD LISA Y LLANA y existe también la NULIDAD PARA EFECTOS, es decir, mientras que la nulidad lisa y llana deja completamente sin efectos jurídicos todos los actos tendientes a la legalidad del mismo, la nulidad para efectos deja a salvo las

¹⁰ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. págs. 313 y 314

facultades de la autoridad administrativa para emitir un nuevo acto jurídico que cumpla con todos los requisitos indispensables para que un acto administrativo pueda ser válido, este tipo de nulidad se da generalmente cuando el acto no está fundado y motivado o en su defecto, cuando la fundamentación y motivación no es la correcta, además, también puede darse esta figura en caso de que la forma del mismo no es la establecida en la Ley, y cuando se trate de actos que deban notificarse en el caso de que este requisito faltante pueda ser subsanable, se declara la nulidad para efectos en el sentido de que se emita un nuevo acto administrativo que subsane los vicios de forma del acto original.

Los vicios existentes en la materia administrativa y que pueden ocasionar una nulidad relativa o absoluta (según sea el caso), son los siguientes:

- Falta del sujeto, cuando se alude a este vicio puede ser que se de la falta del sujeto propiamente dicha o que en todo caso exista incompetencia de la autoridad emisora del acto, en el primer caso trae como consecuencia la inexistencia del acto, ya que si no hay sujeto no pueden darse ninguna consecuencia jurídica y por lo tanto el acto se considera inexistente, la segunda trae como consecuencia una nulidad absoluta, también puede ser relativa, esto es, dependiendo del grado de incompetencia de que se trate.
- La falta de voluntad en el acto administrativo, es otro de los vicios de este, también puede darse una voluntad viciada por error, dolo o violencia y esto trae como consecuencia una nulidad absoluta o relativa según sea el caso.
- La falta del objeto, en tal caso, la consecuencia es la ineficacia completa del acto, por ser uno de los elementos del propio acto administrativo.
- La falta de forma en el acto produce como consecuencia, sólo la falta de efectos en el acto administrativo, es decir, una nulidad para efectos o relativa, y el cual puede volverse a emitir otro acto subsanando dicho vicio y sería completamente legal.

Es importante mencionar que los actos administrativos pueden ser extinguidos, las consecuencias de extinción de los actos administrativos se refieren a que estos pueden quedar sin efectos jurídicos.

Por extinción debemos entender “la desaparición de los efectos de una relación jurídica o un derecho”.¹¹

La relación jurídica crea derechos y obligaciones para las partes vinculadas, es así como se puede hablar de extinción como la terminación de esos derechos y obligaciones.

El acto administrativo se extingue de pleno derecho por diferentes medios, los cuales se han clasificado en normales y anormales:

Los medios normales debemos considerarlos como:

1. Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración.
2. Cumplimiento voluntario de los particulares.
3. Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí entraña ejecución.
4. Cumplimiento del plazo, en los casos en que los actos tengan plazo.

Los medios anormales no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, ya que lo modifican, impiden la realización del mismo o lo hacen ineficaz. Los medios anormales son:

Revocación Administrativa. Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad.

Rescisión. Es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en el caso de incumplimiento de la otra parte. Opera solamente en contratos.

Prescripción. Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescriben de acuerdo a lo que dispongan las leyes en cada caso.

Caducidad. Es la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve un derecho. Es la abstención de cumplir con los requisitos emanados del acto o de la Ley.

¹¹ Castrejón García Gabino Eduardo. Op. Cit. pág. 361

Término y Condición. El término es un acontecimiento futuro de realización cierta y del que depende que se realicen o se extingan los dos efectos de un acto jurídico (suspensivo y extintivo). La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, y de este depende el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.

Renuncia de Derechos. El individuo tiene el derecho de renunciar mediante una manifestación unilateral de voluntad a ciertos derechos que le han sido reconocidos, la renuncia se considera en este caso como uno de los medios anormales para extinguir un acto administrativo bajo las siguientes consideraciones:

- a) Cuando se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos y que estos no se hayan realizado aún.
- b) Cuando el régimen legal permita la posibilidad de esta renuncia, pues existen derechos y obligaciones que se consideran irrenunciables.
- c) La renuncia debe manifestarse por escrito y notificarse a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

Irregularidades e ineficacias del acto administrativo. Con respecto a estas formas de extinción, en materia administrativa no existe disposición que determine la autoridad a quien corresponde decretar la ineficacia, así como la anulación, en este sentido se considera que pueden plantearse diversas posibilidades como:

- a) La misma autoridad que emitió el acto, puede darse cuenta de la irregularidad del mismo o modificarlo o anularlo.
- b) La autoridad jerárquica superior puede modificar o anular el acto, en ejercicio de poder de revisión.
- c) Las autoridades antes citadas pueden proceder a anular el acto a petición del particular.
- d) Igualmente pueden anular el acto como consecuencia de un recurso administrativo.

- e) Los tribunales administrativos pueden decretar la anulación del acto mediante sentencia dictada en los procesos administrativos.
- f) Los tribunales federales en materia de amparo igualmente pueden decretar la anulación del acto, si éste es violatorio de garantías, previo juicio constitucional respectivo.

Extinción por decisiones dictadas en Recursos Administrativos o en Procesos ante Tribunales Administrativos y Federales en Materia de Amparo. Consisten en las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo, y en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos.

Existen varias formas de extinción del acto administrativo, de acuerdo a lo que ha sido mencionado, al darse la extinción del acto administrativo, también deja de surtir efectos el mismo acto, por lo que puede decirse que el acto administrativo deja de tener consecuencias jurídicas.

Capítulo II

Organización de la administración pública federal

1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Se dice que los primeros escritos de la Administración Pública los aporta la India entre los siglos VI a IV a.d.e., a partir de entonces, se pueden reseñar los estudios que siguieron a las diversas instituciones públicas encargadas de las funciones o actividades administrativas, de las sociedades políticamente estructuradas y siempre cambiantes.

En México, en el siglo pasado y recién lograda la Independencia, existían 4 secretarías que posteriormente aumentaron a ocho. Después de la Revolución de 1917 el número de dependencias secretarias y departamentos de estado, varió entre 12 y 16, y para 1981 existían 16 secretarias y 2 departamentos, para 1982, el número de secretarias era de 17 y un solo departamento.

Sin embargo, en donde el crecimiento ha sido desorbitado es en el llamado sector paraestatal, ya que en 1925 se crearon tres entidades, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y la Dirección General de Pensiones lo que ahora se conoce como ISSSTE, después de esto se crearon muchas más hasta llegar a una cantidad de 1,000 al termi-

nar 1980, las cuales después fueron descendiendo y para 1982 sólo existían 964.

Por su parte la evolución legislativa en relación con las estructuras del Poder Ejecutivo Federal, culminó en 1976 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es en esta Ley en donde se incorpora a la Procuraduría General de la República, además se mencionan las formas de organización del Estado como son la centralización, la descentralización, la desconcentración, las sociedades mercantiles de Estado y los fideicomisos públicos, es decir, lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública llama administración paraestatal.

Esta Ley además de todo lo anterior contenía y regulaba lo siguiente:

- Se reconocía la posibilidad de los acuerdos colectivos del Jefe de Estado con los titulares de la Administración, tanto central como paraestatal.
- Se constituyó la base legal para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente de la República.
- Precisaba los reglamentos interiores de cada dependencia, así como su contenido.
- Se daba la obligación de publicar los manuales de organización, de procedimiento y de servicios al público.
- Se ponía en práctica la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas y con los municipios.
- Se hacía una reestructuración de áreas entre las Secretarías, es decir, se cambiaron algunas de nombre y además se modificó y especificó sus respectivas competencias.

CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Ahora bien, para poder entrar al estudio de la Administración Pública Federal, es indispensable precisar algunos conceptos de lo que se conoce como Administración en su acepción técnica y lo que se conoce como Administración Pública Federal, como organización de un Estado a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

El concepto de administración en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública

El concepto de administración ha evolucionado con amplitud, hasta significar, de manera general, la acción técnica subordinada a determinados principios, encaminada a cumplir con un fin o propósito, particular o público.

La administración y los grupos sociales cooperan para alcanzar determinados objetivos. Tratándose de la administración pública estos objetivos siempre se refieren a fines de interés general.

En cuanto a su acepción técnica, la administración se puede definir como el proceso mediante el cual se fijan las metas y objetivos de una entidad y al mismo tiempo implementa la o las actividades para alcanzar las mismas, mediante el ejemplo eficiente de los recurso humanos, materiales y de capital.

En sentido vulgar, administrar, de acuerdo al diccionario de la Lengua Española, equivale a gobernar, regir o cuidar y en esos términos el administrador se define en una de sus acepciones como "la persona que administra bienes ajenos". Esto es totalmente aplicable a la Administración Pública donde el administrador gestiona siempre bienes e intereses ajenos: los de la comunidad política a la que se limita a servir.

Administrar en español tiene una doble significación:

- En sentido objetivo se refiere a la acción propiamente dicha de administrar.
- En sentido subjetivo hace referencia al sujeto de esa acción, en el caso de la Administración Pública podríamos hablar de uno de sus órganos.

Para Gabino Fraga, el término administrar puede verse desde dos puntos de vista:

En el aspecto formal, "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales", en el sentido material, "es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejan-

tes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".¹²

En relación al razonamiento anterior se puede mencionar que la parte formal es quizá la más importante de uno de los poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir del Poder Ejecutivo, puesto que estos organismos son los encargados de llevar a cabo la Administración Pública.

Por su parte el Licenciado Serra Rojas manifiesta que la "La Admón. Pública (sic) es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación".¹³

Miguel Acosta Romero considera a la administración pública como "La parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continúa y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos".¹⁴

La administración pública se ocupa principalmente de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se prestan los servicios fundamentales.

Con el propósito de establecer una concepción general utilizando los conceptos arriba enunciados, se puede establecer que la Administración Pública Federal está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal, que tienen como finalidad el bienestar común por medio de sus diversas actividades en el desempeño de las facultades que les han sido conferidas en la Constitución Política del país y la LOAPE, en donde estas dependencias y entidades fungen como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal.

¹² Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 1993, pág. 119

¹³ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, México 8ª edición, tomo primero, pág. 79

¹⁴ Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, pág. 63

La administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la LOAPF publicada en el D. O. F. del 29 de diciembre de 1976 y sus reformas.

De acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano, la Administración Pública se desenvuelve en varias importantes administraciones, entre ellas la administración pública federal, la de las entidades federativas y las administrativas municipales.

2. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

Organizar significa ordenar de manera sistematizada y coordinada los elementos o entes necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Atendiendo a la idea anterior, la Administración Pública al ser un ente del Estado también necesita organizarse con la finalidad de realizar sus diversas actividades que le han sido encomendadas de la forma más rápida y eficaz.

Miguel Acosta Romero define a la Organización Administrativa como “la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”.¹⁵

La organización administrativa esta integrada por los entes del Poder Ejecutivo encargados de realizar las tareas encomendadas conforme a las disposiciones plasmadas en la Constitución y en las diversas leyes que les han sido asignadas.

El artículo 90 de la Ley Fundamental dispone que “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del or-

¹⁵ Miguel Acosta Romero, Op. Cit. pág. 67

den administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

“Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

Este artículo da las bases para que la LOAPF divida los órganos que integran cada una de las vertientes que componen la Administración Pública, la centralizada y la paraestatal. Dicha ley divide en dos grupos los órganos de la Administración: los que integran la administración centralizada y los que constituyen la administración paraestatal

La centralización y descentralización son modalidades de organización de tipo formal y esencialmente administrativo.

Las formas de organización administrativa se refieren al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administración.

La Administración Pública Centralizada se integra por Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, así como de Órganos Desconcentrados, mientras que la Descentralizada o Paraestatal la componen los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, así como Fideicomisos Públicos.

Lo que realmente importa distinguir, es el hecho que todos los órganos de la Administración Pública Centralizada son muy diferentes en sus modalidades jurídicas y técnicas a los órganos de la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal.

2.1 LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la Centralizada, la cual presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que

tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

“La centralización administrativa es la forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.¹⁶

Andrés Serra Rojas distingue dos perspectivas bajo las cuales puede analizarse el régimen de la centralización administrativa, uno corresponde a un enfoque eminentemente administrativo y otro se refiere a una conceptualización política.

El primero implica a los órganos que se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal. Dicho régimen establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.

El segundo aspecto tiene que ver con la estructura del Estado, en el que existe un solo nivel de Gobierno en el que se agotan los órganos estatales. Esta forma se contrapone con el Estado Federal y en nuestro país sólo tuvo vigencia con la Constitución Centralista de 1836.

Los órganos que integran la organización centralizada federal son los Secretarios de Estado, Jefes del Departamento Administrativo y el Consejero Jurídico, mismos que dependen del Presidente de la República y que la doctrina denomina como órganos administrativos primarios. Sujetos y subordinados jerárquicamente a tales órganos se encuentran los denominados órganos secundarios o unidades administrativas, como también se les conoce en el derecho mexicano, que corresponden a toda la estructura de organización de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Las características de la organización centralizada son las siguientes:

¹⁶ Miguel Acosta Romero, Op. Cit. pág. 69

- I. Los órganos se encuentran colocados jerárquicamente uno en relación al otro de modo que los órganos superiores gozan de los llamados poderes jerárquicos, existiendo relaciones jurídicas entre los órganos para mantener su unidad estructural.
- II. Los órganos primarios son creados siempre por Ley del Congreso de la Unión, pues en términos del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LOAPF determina el número de tales órganos primarios y distribuye entre los mismos la competencia que corresponde al órgano ejecutivo en la realización de su función administrativa. Los órganos secundarios son creados por el propio titular del órgano ejecutivo a través de los llamados Reglamentos Interiores de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, condicionada su creación a que exista en el Presupuesto de Egresos de la Federación partida específica para cubrir las erogaciones correspondientes a tal órgano.
- III. Los órganos que la integran carecen de personalidad jurídica propia y sólo son los conductos o canales a través de los cuales se expresa la voluntad del Estado dentro del ámbito funcional y competencial que la ley les confiere, de modo que el órgano constituye una esfera de competencia con la aptitud, capacidad y la facultad de llevar a cabo determinados actos dentro de los límites de su propia esfera de competencia atribuida por ley.

La LOAPF considera con el mismo rango, a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. No obstante históricamente se cuestionó dicha igualdad, ya que a las primeras se les reconocía una función político administrativa, mientras que se decía que los segundos sólo desarrollaban funciones técnicas y administrativas.

No obstante, no se justifica dicha distinción, pues todos los organismos de la Administración Pública Centralizada desempeñan funciones políticas y administrativas.

Ahora bien, esta estructura orgánica de la Administración Pública Centralizada debe actuar de manera coordinada para asegurar la efi-

cacia de los actos que lleve a cabo, para tal efecto, se desenvuelve en un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación de estricta dependencia y de órganos que obedecen las órdenes e instrucciones de aquellos. La administración centralizada es como una pirámide en la que el Presidente de la República ocupa el vértice y, de allí hacia abajo, los distintos planos o niveles van siendo ocupados por los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores y demás niveles inferiores. Esta estructura requiere de la unidad en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos encomendados a dichos órganos.

Este aspecto se conoce en la doctrina como la relación jerárquica que propicia la unidad requerida del ejercicio del poder público en el ámbito administrativo. La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y la Consejería Jurídica, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta al órgano de cada Secretaría, Departamentos de Estado y Consejería Jurídica.

La Centralización Administrativa esta integrada por órganos que se encuentran coordinados y con determinada competencia para ejercer sus actividades, debido a los cuales sus facultades y competencia se encuentran perfectamente bien delimitadas, independientemente de su estructura interna la cual también es en forma jerarquizada.

Al respecto, el Lic. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que “la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une una línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en la línea horizontal, la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias”.¹⁷

Esto es porque la centralización implica concentrar el poder por medio de la llamada relación jerárquica, la cual se puede entender como “el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de

¹⁷ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de Derecho Administrativo*, Primer Curso, pág. 88

la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos".¹⁸

Esta organización o acomodo jerárquico permite el agrupamiento de los distintos órganos ya sea en forma vertical u horizontal, para que de acuerdo a su competencia realicen su actividad pública.

La relación jerárquica es un instrumento jurídico, político, administrativo, del Poder Ejecutivo y se presenta en todas las formas de organización, tanto en la centralizada como en las variantes de la llamada paraestatal, según se desprende del estudio de la LOAPF y de la LFEP. Sin embargo adquiere mayor relevancia en el régimen centralizado.

Gabino Fraga, comenta que la relación jerárquica implica una serie de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores. "Dichos poderes, que se refieren unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan, son los siguientes:¹⁹

- I. Poder de nombramiento;
- II. Poder de mando;
- III. Poder de vigilancia;
- IV. Poder disciplinario;
- V. Poder de revisión, y
- VI. Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Por su parte Acosta Romero incluye el **poder de decisión**, el cual define como "la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es ejecutar un acto, para resolver en sentido positivo, o negativo o de abstención".²⁰

Agrega dicho autor que "el poder de decisión es amplísimo, pues va desde el dar orientación y sentido político a la actividad de la Administración Pública, hasta las cuestiones de mero trámite, que entrañan

¹⁸ Miguel Acosta Romero. Op. Cit. pág. 69

¹⁹ Gabino Fraga, Op. Cit., pág. 151

²⁰ Miguel Acosta Romero, Op. Cit. pág. 70

el ejercicio de ese poder".²¹ Es en el Poder Ejecutivo, en donde se originan las decisiones más trascendentales.

Sin embargo, no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En efecto la centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores e intermediarios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales. Esta potestad implica que el superior jerárquico puede tomar la decisión para indicar el sentido en que deberá actuar un órgano o funcionario subordinado, ante determinadas circunstancias.

En cuanto al **poder de nombramiento** Acosta Romero señala que "la facultad de nombramiento es el principio que obedece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo político jurídico entre el Presidente y los funcionarios de la Administración Pública Centralizada; además, el primero conserva su facultad de remoción en los funcionarios del más alto nivel".²²

Poder de mando Este poder se ejercita generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares dirigidas por las autoridades superiores a los empleados que les están subordinados.

"Es la facultad para ordenar al inferior en que sentido debe conducirse en algún asunto, como habrá de emitir su acto administrativo".²³

"Facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales".²⁴

Estas ordenes pueden revestir cualquier aspecto, ya sea verbal o escrito, si es escrito se manifiesta a través de memoranda, oficios, circulares, acuerdos o telegramas, estas ordenes traen como consecuencia la obligación por parte del funcionario inferior el obedecer a su superior.

²¹ Ibidem., pág. 71

²² Miguel Acosta Romero. Op. Cit. pág. 71

²³ Rafael Martínez Morales, *Derecho Administrativo*, Editorial Harla, pág. 43

²⁴ Miguel Acosta Romero. Op. Cit. pág. 71

Conviene precisar que las órdenes y las instrucciones pueden tener el carácter de individuales o generales, mientras que las circulares siempre tienen el carácter de generales. Toda disposición general puede o no obligar a los particulares, cuando lo hacen estamos en presencia de disposiciones reglamentarias que necesariamente deben revestir la forma de la ley o reglamento. Es frecuente dictar circulares o acuerdos que son verdaderas disposiciones de carácter general que invaden o exceden el campo de la ley o el reglamento, por lo que el particular válidamente podrá impugnarlas por violentar el Estado de Derecho.

Cuando las disposiciones generales no obligan a los particulares se entiende que están destinadas al ámbito interno de la Administración Pública y sólo obligan a los empleados administrativos.

Por su parte el **poder de revisión** consiste en la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se ejercita a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación, o confirmación de esos actos.²⁵

Gabino Fraga lo denomina como el control jerárquico de los actos de los inferiores, precisando que este control se ejerce respecto de los actos que los inferiores realizan.²⁶

De acuerdo a las definiciones anteriores es la facultad que tiene el superior jerárquico de examinar los actos del subalterno para efecto de corregirlos o confirmarlos, se dice que esta facultad sólo puede ser realizada en tanto no se trate de un acto definitivo, pues de ser así el superior jerárquico sólo podrá hacer la revisión de este acto emitido a petición del particular de acuerdo a como lo establezca la legislación en cada caso, ya que cuando la ley declara que el acto realizado por un funcionario o por un empleado a quien se atribuye competencia es definitivo, implícitamente está desconociendo la facultad del superior de revisar por motivo de oportunidad el acto de que se trata. Fuera de esta excepción, el principio general es que la autoridad superior debe intervenir para calificar la oportunidad y legalidad del acto emanado de los órganos que le están subordinados.

²⁵ Miguel Acosta Romero, Op. Cit. pág. 72

²⁶ Gabino Fraga, Op. Cit. pág. 154

Es pertinente aclarar que el poder de revisión no es en esencia un medio de impugnación de los actos de autoridad que lesionen a los particulares, es, más bien, un instrumento de sana y eficaz administración.

El poder de vigilancia “implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno, inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho”.²⁷

Este poder consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilando sus actuaciones, en caso de que se compruebe de que se ha llegado al incumplimiento de sus labores pueden llegar a darse responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El poder disciplinario Este poder se presenta como consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión y como se ha señalado desemboca en una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.²⁸ Es decir, este poder es el llamado poder sancionador que realiza el superior jerárquico contra el subalterno en ejercicio de estas facultades que le han sido conferidas.

Finalmente **el poder para resolver conflictos de competencia** permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos y tiene como fundamento el artículo 24 de la LOAPF, el cual dispone que en casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Puede ocurrir, también, que dentro de una Secretaría, dos oficinas planteen conflictos de competencia, entonces corresponde resolver la cuestión al Secretario del ramo, mediante el acuerdo correspondiente.

Este conjunto de facultades que comprende la administración centralizada procuran mantener la unidad de dirección o de criterio, así

²⁷ Rafel Martínez Morales, Op. Cit. pág. 43

²⁸ Miguel Acosta Romero, Op. Cit. pág. 73.

como la eficacia y eficiencia de dicha organización. No obstante, esa supuesta eficacia desaparece si se incurre en el error de que los órganos primarios decidan todas las cuestiones o al menos la mayor parte de ellas, privando así a los órganos secundarios y subordinados del poder de iniciativa y decisión, siendo muy común en casi todos los Reglamentos Interiores de la organización centralizada la existencia de facultades competenciales concurrentes, entendida la concurrencia como la coincidencia competencial sobre la misma materia de los órganos superiores respecto de los órganos inferiores, y no en el sentido político-constitucional. De manera que dicha tendencia provoca lentitud y dilaciones en el quehacer mismo de la actividad administrativa.

En cuanto a la Organización Administrativa Centralizada Federal, el poder ejecutivo federal en México, se deposita en una sola persona que es el Presidente de la República, sin embargo no puede un solo individuo llevar a cabo todas las actividades tendientes a la administración de un país, por lo que para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con diversas dependencias que se denominan Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos (desaparecidos a partir de 1982), y la Consejería Jurídica, también contará con diversas unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, de acuerdo a lo establecido en la LOAPF, en sus artículos 2º, 4º y 8º.

La Administración Pública Centralizada de acuerdo al segundo párrafo del artículo 1º. de la LOAPF, está compuesta por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, al frente de la Administración Pública Federal se encuentra el Presidente de la República quien para el despacho de los asuntos que le han sido encomendados contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Economía.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Cada una de estas dependencias tienen su propia competencia en la actividad administrativa, ésta competencia se encuentra plasmada en la LOAPF expedida por el Congreso de la Unión.

2.2 LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

El fundamento legal de la existencia de órganos desconcentrados se encuentra en el artículo 17 de la LOAPF, el cual señala que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de los órganos centrales podrán contar con órganos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro de un ámbito territorial que se determine en cada caso.

Como se desprende del texto legal, los órganos desconcentrados se encuentran jerárquicamente subordinados a los órganos centrales y sujetos desde luego a los poderes jerárquicos, sin que puedan, por razón de su propia naturaleza, ejercer competencia, por razón de la materia, en exceso o más allá de la competencia de los órganos centrales.

“La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando no dependen

jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional".²⁹ Es la forma jurídico-administrativa en que la administración con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto puede decirse que es doble ya que acerca la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con autonomía para éste, y además descongestiona al poder central.

El establecimiento de los órganos desconcentrados de la Administración Pública centralizada está regulada interiormente en los reglamentos interiores de cada una de las Secretarías.

Gabino Fraga comenta que la desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente.³⁰

Acosta Romero indica que la desconcentración en estricto sentido o funcional es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.³¹

Los órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, tienen la misma competencia por materia que los órganos centrales. Dicha competencia normalmente se otorga a través del Reglamento Interior de cada Secretaría de Estado.

Las ventajas de esta forma de organización resultan evidentes por cuanto que tales órganos, en la esfera de su competencia, resuelven asuntos en materias particularizadas o bien atienden a una población específica circunscrita en un territorio concreto, logrando de esta manera descongestionar las actividades administrativas.

En el Derecho Mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; sin determinarse por qué motivo algunos son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento o incluso por simple acuerdo del

²⁹ Rafael Martínez Morales, Op. Cit. pág. 109

³⁰ Gabino Fraga, Op. Cit. pág. 168

³¹ Miguel Acosta Romero. Op. Cit. pág. 181

Ejecutivo Federal, tal como lo establece el artículo 17 de la LOAPF.

Acosta Romero enumera las siguientes características de la desconcentración administrativa en nuestro país:³²

- a) Son creados por una ley, o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio el es mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tiene personalidad jurídica propia.

Esta autonomía técnica que se menciona se refiere al otorgamiento de facultades de decisión (limitadas), además de cierta autonomía financiera presupuestaria. Existe por lo tanto dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de mando, disciplinario, y tiene autonomía financiera.

Mientras que sea una Ley expedida por el Congreso o un acto Presidencial el que crea a un organismo descentralizado no existe problema de constitucionalidad, su fundamento en este caso se encuentra en los artículos 73 fracción XXX, 89 fracción I, y 90 constitucionales. Sin embargo tratándose de un órgano desconcentrado creado, modificado o extinto por el secretario de estado o cualquier otro funcionario con igual o menor jerarquía, esta medida no tiene base constitucional alguna.

³² Miguel Acosta Romero, Op. Cit. pág. 181

2.2.1 LA DESCONCENTRACION Y SUS VARIANTES

“En un punto de vista general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los inferiores, en donde existe lo que se podría llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien modalidades de la desconcentración:

- a) Desconcentración en sentido estricto o funcional.
- b) Desconcentración vertical.
- c) Desconcentración horizontal.
- d) Desconcentración regional.

La desconcentración en estricto sentido, o funcional, consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.³³

En la desconcentración vertical la competencia conferida al desconcentrado, está integrada por asuntos que anteriormente correspondió al superior jerárquico, es decir, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

La desconcentración horizontal se caracteriza en que el órgano centralizado mediante disposición judicial traslada a entes con igual jerarquía asuntos de su competencia original, para su atención en cierta circunscripción territorial, se crean oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

La desconcentración regional por su parte se refiere a que el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que originalmente le correspondían al órgano central.

³³ Ibidem, págs. 180-181

3. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARAESTATAL

La primera Ley que regulo estas entidades fue la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, a la cual siguieron las del 4 de enero de 1966 y la del 31 de diciembre de 1970, sin embargo aún no se consideraban parte de la Administración Pública Federal.

Fue hasta la expedición de la LOAPF publicada el 29 de diciembre de 1976, que se consideran ya parte de la Administración Pública Federal, al mencionar en su artículo primero (aún vigente): “. . . los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal”.

Con la publicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales el 14 de mayo de 1986, se abroga la Ley de control de Organismos y Empresas Descentralizadas de 1970, se incorporan los contenidos básicos de ésta y amplía sus ámbitos de regulación, adicionalmente ordena en forma más lógica y sistemática la legislación existente para el sector paraestatal.

3.1 LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización Administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.³⁴

Por su parte el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

³⁴ Rafael Martínez Morales, Op. Cit. pág. 125

La descentralización administrativa según Miguel Acosta Romero "es una forma de organización que adopta mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar":³⁵

- (i) Actividades que competen al Estado.
- (ii) O que son de interés general en un momento dado.
- (iii) A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad Jurídica.
 - b) Patrimonio propio.
 - c) Régimen Jurídico propio.

Por lo que se refiere a las características de los organismos descentralizados, se derivan del mismo artículo 45 de la LOAPF, el cual ya fue citado anteriormente, por lo tanto sus características son:

1. Son creados por un acto legislativo, Ley del Congreso de la Unión, o bien, Decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio. Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su denominación, su patrimonio, su objeto y su actividad.
3. Tienen personalidad jurídica propia otorgada por la misma ley. Al momento de ser creados por la Ley es cuando empiezan a gozar de personalidad jurídica propia, estos organismos son creados por acuerdos político administrativos y por normas de derechos público, por lo que antes de su creación no cuentan con elementos personales ni materiales.
4. Tienen una denominación. Es la designación, la palabra o conjunto de palabras que distinguen y diferencia de otros organismos similares, ya sean éstas federales, locales o municipales.
5. La sede de las oficinas, dependencias y ámbito territorial. Al respecto se puede mencionar que la sede es el lugar (domicilio) en donde se encuentran estos organismos, por su parte el ámbito

³⁵ Miguel Acosta Romero, Op. Cit. pág. 217

territorial son los lugares en donde actúa éste organismo descentralizado.

6. Tienen órganos de dirección, administración y representación. Es decir, existe una relación jerárquica entre el titular del Ejecutivo Federal y los Directores o Gerentes Generales de estos organismos por lo que pudiéramos hablar también, como se mencionó en la exposición de la forma de organización centralizada, existen diversos poderes, como los de decisión, nombramiento, mando, revisión.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna. Es decir, existe dentro de todo organismo una organización basada en la jerarquía, la cual dependerá a la actividad a la cual está destinado dicho organismo.
8. Cuentan con patrimonio propio. Este patrimonio hace referencia a los bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de sus fines, pueden existir bienes de dominio público (inmuebles), de dominio directo como el subsuelo y la plataforma continental, subsidios o aportaciones temporales que les destine la Administración Central, así como los ingresos propios del organismo, que son los que obtienen por los servicios o bienes que presta o produce.
9. Objeto. Al respecto el artículo 14 de la LFEP menciona:
Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la LOAPF y cuyo objeto sea:
 - I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas prioritarias.
 - II. La prestación de un servicio público o social, o
 - III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.Un organismo descentralizado puede actuar en uno o varios de los supuestos mencionados.
10. Finalidad. La finalidad primordial buscada por el Estado es el procurar la satisfacción del interés general de una manera más rápida, idónea y eficaz.
11. Régimen Fiscal. Muchos de los organismos descentralizados no pagan impuestos, sin embargo hay algunos que debido a las actividades que realizan, son sujetos de impuestos.

En síntesis, podemos afirmar que en la descentralización la actividad administrativa se lleva a cabo a través de entes, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotados de competencia por materia, la cual ejercen, en el ámbito material, en todo el territorio nacional. Es importante subrayar que en la descentralización administrativa no existe una delegación de competencia del órgano ejecutivo a los entes descentralizados, sino éstos tienen una competencia u objeto propio y específico de acuerdo con la ley o decreto que los crea.

4. LA EMPRESA PUBLICA

Empresa, según el Diccionario de la Lengua Española, en su acepción jurídica, es "Casa o Sociedad Mercantil o Industria fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia".

Según Miguel Acosta Romero, la empresa pública, desde un punto de vista económico es la "conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas".³⁶

4.1 CARACTERISTICAS

Entre las características de la Empresa Pública se pueden mencionar las siguientes:

- a) El Estado aporta los elementos de capital, naturaleza, organización y regula el elemento trabajo.
- b) La empresa se encuentra destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.
- c) La empresa se encuentra vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.
- d) El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado.

³⁶ Miguel Acosta Romero, *Ibidem*, pág. 240

El carácter de Empresa Pública la tendrá cuando el Estado proporcione una parte o el total de los medios ya sean personales o reales y que son destinados a la producción de bienes y servicios para el mercado.

Las formas o figuras jurídicas que puede adoptar la empresa pública en México son:

- a) Sociedad Anónima.
- b) Sociedad Anónima de Capital Variable.
- c) Sociedad de Responsabilidad Limitada.
- d) Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público.
- e) Sociedad Cooperativa.
- f) Sociedad Nacional de Crédito.
- g) Sociedad Civil, y,
- h) Asociación Civil.

Sin embargo, la forma de organización empresarial que más se utiliza es la Sociedad Anónima.

5. EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL

A lo largo de los tiempos se ha considerado que existe lo que se denomina "empresas de participación estatal", "sociedades de capital mixto", o "empresas de interés público y privado".

5.1 CARACTERISTICAS

Nuestro sistema jurídico distingue entre dos tipos de empresas de participación estatal: las de participación mayoritaria y aquellas de participación minoritaria, otorgando el carácter de Entidad Paraestatal sólo a las primeras.

El artículo 46 de la LOAPF establece que son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria las sociedades nacionales de crédito, las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de segu-

ros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
- b) que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

El artículo en cita, introdujo una innovación al establecer que “se asimilan a las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes”.

Por otra parte, una importante consecuencia de lo dispuesto por el artículo 46 en comento, es que el carácter de participación mayoritaria, no solamente lo otorga la suscripción del 50% o más del capital, sino que también se toman en consideración aspectos que de alguna manera otorgan al Estado o a sus órganos un papel preponderante en la administración de la sociedad, independientemente del porcentaje en que el Gobierno participe en el capital social.

Por lo que se refiere a la organización, administración y vigilancia de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, el artículo 31 de la LFEP nos remite a la legislación mercantil y de manera supletoria, las sujetas a la regulación de dicha Ley.

En México la práctica administrativa se ha inclinado por que la participación del Estado en sociedades mercantiles se dé preferentemente

en sociedades anónimas, consecuentemente para su manejo interno les es aplicable la LGSM y demás disposiciones del derecho común, independientemente de los medios de control y vigilancia administrativos atribuibles por su carácter paraestatal y de las demás obligaciones que en atención a dicho carácter le son exigibles.

En este sentido, según lo dispone el artículo 34 de la LFEP, los Consejos de Administración o sus equivalentes de las Entidades de Participación Estatal Mayoritaria, se integran en términos de sus estatutos, y en lo que no se oponga conforme lo determina la propia Ley. En este caso se señala que los integrantes de dicho Organismo de Gobierno que representen la participación de la Administración Pública Federal deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo, y serán servidores públicos de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate.

Cabe destacar que en el terreno administrativo no solo la LFEP regula a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, ya que éstas a su vez deben ajustarse a las disposiciones de otras leyes en materia de planeación, presupuestación, de deuda pública, de adquisiciones, arrendamientos, obra pública y otras.

Los miembros del Consejo por parte de la Administración Pública son designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector.

6. FIDEICOMISOS PUBLICOS

6.1 CONCEPTO

Nuestra legislación, específicamente el artículo 46 de la LOAPF considera como fideicomisos públicos:

“aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”.

6.2 ELEMENTOS

Los elementos de este contrato son:

- A) El fideicomitente que puede ser:
 - a) El Gobierno Federal, es decir, el ejecutivo federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - b) Los gobiernos de las Entidades Federativas, serán realizados por sus respectivos gobiernos.
 - c) Los Ayuntamientos de los Municipios, realizados por medio de sus ayuntamientos.
- B) Patrimonio Fiduciario:

El titular del Patrimonio Fiduciario lo será siempre la Institución de Crédito que desempeñe el cargo de fiduciaria, el fideicomitente y los fideicomisarios, sólo tendrán derecho a los rendimientos que produzca el patrimonio. Este patrimonio fiduciario puede consistir en:

- a) Bienes de dominio Público, previa desincorporación.
- b) Bienes de dominio privado.
- c) Bienes inmuebles.
- d) Bienes muebles.
- e) Dinero en efectivo.
- f) Subsidios.
- g) Derechos.

El patrimonio puede estar constituido por uno o varios de los elementos mencionados.

- A) El fiduciario:

A partir del 1° de enero de 1983, sólo pueden ser fiduciarias Sociedades Nacionales de Crédito ya sea de Banca Múltiple o de Banco de Desarrollo, así como el Banco Obrero, S.A.

- B) Objeto:
 - a) La inversión de fondos públicos.

- b) Manejo y administración de obras públicas.
- c) Prestación de servicios.
- d) La producción de bienes para el mercado.

Sin embargo, aún con lo enlistado anteriormente, el objeto de los fideicomisos públicos puede ser muy amplia no solamente lo mencionado, ya que de alguna manera pudiera entenderse que puede fungir como una Empresa de Participación Estatal, pero sin personalidad jurídica propia.

6.3 FINES

Desde un aspecto muy amplio los fines siempre serán de interés público, es decir, satisfacer mejor las necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de la Administración Pública, optimizar esa actividad y tender a una mayor eficiencia y eficacia. Los fines concretos que se persiguen por los fideicomitentes son pactados en cada contrato.³⁷

Los Fideicomisos Públicos considerados Entidades Paraestatales se extinguen en términos de las disposiciones mercantiles, pero en todo caso en los constituidos por la Administración Pública Federal Centralizada, el Gobierno Federal se reserva la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

Su desincorporación, como el resto de las entidades paraestatales se sujeta a disposiciones públicas de carácter administrativo.

³⁷ Miguel Acosta Romero. Op. Cit. pág. 277

Capítulo III

El Instituto Mexicano del Seguro Social como órgano descentralizado

1. BASES CONSTITUCIONALES DE CREACION

La Seguridad Social, comprende una amplia gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana (asistenciales, clínicos, económicos, sociales, culturales, deportivos).

El punto de partida a nivel constitucional de la seguridad social en México, es la fracción XXIX del artículo 123, al reconocer la necesidad y establecer la utilidad social de constituir cajas de seguros populares para sumir las consecuencias de la invalidez, la cesación involuntaria en el trabajo y más riesgos inherentes a las relaciones obrero patronales, sus relaciones laborales se rigen por el apartado A del artículo 123 Constitucional.

En septiembre de 1916 Don Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente, con la finalidad de efectuar reformas a la Constitución de 1857, Carranza entregó un proyecto de reformas, entre las cuales se refería a la seguridad social, entre los cuales se mencionan: "La responsabilidad de los empresarios, debería fijarse para los casos de accidentes, . . . establecer los seguros para los casos de enfermedad y vejez ", entre otros.

Con este proyecto lo que se pretendía es que el gobierno de y las instituciones políticas del país respondieran satisfactoriamente a las necesidades sociales.

Entre los cambios y reformas que se realizaron a la Constitución de 1857, los más trascendentales fueron los artículos que se referían a las garantías sociales, los cuales contiene nuestra Constitución y que se encuentran en los artículos 3º, 5º, 27, 28, 123 y 130, referentes a la educación, libertad de trabajo individual, la propiedad como función social, el reparto equitativo de la riqueza pública, al derecho del trabajo y la seguridad social y el principio histórico de la separación del Estado y la Iglesia.

El proyecto de Carranza fue superado por los integrantes del Congreso, quienes incorporaron en esta nueva carta magna las garantías sociales sin menospreciar el disfrute de los derechos que competen a las personas como particulares (sus garantías individuales) dentro de un régimen de justicia.

El 28 de diciembre de 1916 se designó una comisión para presentar una legislación obrera, presidida por el ingeniero Pastor Rouaix. El 13 de enero siguiente fue presentado al Congreso el dictamen de la comisión al cual se le denominó: "Del trabajo y de la previsión social", el 23 de enero fueron aprobadas por el Congreso, en materia de seguro social, las fracciones XIV, XXV, XXIX del artículo 123 constitucional, relativas a: XIV "La responsabilidad de los empresarios de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten;... XXV. "El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos". XXIX (texto actual) "Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo de accidentes y de otros con fines análogos; por lo cual tanto el gobierno federal, como el de cada estado, deberá fomentar la organización de instituciones de ésta índole, para difundir e inculcar la previsión popular".

Esta institución se encontraba relegada a un sistema rudimentario de previsión, que en nada favorecía a los obreros, además de que los métodos propuestos hacían más difícil y frágil la posibilidad del establecimiento de un verdadero instrumento de seguridad social que los

beneficiara y por otro lado dio lugar a metas netamente lucrativas por parte de las empresas aseguradoras, es así como la aspiración que se intentó plasmar en la Constitución de 1917 en su artículo 123 fracción XXIX, no alcanzo a garantizar lo que tanto anhelaban los trabajadores, como la libertad de justicia, la seguridad y dignidad ya en función de individuos como grupo o sociedad, es así como años más tarde tras la necesidad de hacer frente a estas deficiencias sociales tuvo que intervenir legislativamente para su reforma.

Siendo presidente interino de la República el licenciado Emilio Portes Gil, el cual convocó en julio de 1929 al Congreso de la Unión, para celebrar en sesión extraordinaria la reforma de la Constitución en su artículo 123 fracción XXIX, en donde se trató de plasmar el ideario político de sus antecesores al tratar de conseguir la federalización de la legislación sobre el trabajo y la que fuera necesaria para poder emprender cualquier infracción importante y duradera relativa a esta materia, por lo que el 6 de septiembre de ese mismo año fue publicada en el DOF esta reforma:

“Artículo 123 [...] fracción XXIX. 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”.

Esta reforma significó la supresión de las facultades que tenían los gobiernos de los estados para legislar sobre esta materia.

De esa fecha a la actual la multicitada fracción ha sido reformada en múltiples ocasiones, siempre tratando de adecuarla a proceso de desarrollo sociopolítico y jurídico-económico de la nación; en el texto Constitucional vigente la fracción XXIX del artículo 123, apartado A), se encuentra redactado de la siguiente manera:

“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, fue aprobada por la Cámara de Diputados Congreso de la Unión el 23 de diciembre de 1942, siendo presidente de

la República Manuel Ávila Camacho, quien mando la iniciativa el 10 de diciembre del mismo año, la Cámara de Senadores, por su parte aprobaron dicha iniciativa el 29 de diciembre, y para el 31 de diciembre de 1942, fue decretada la Ley y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

Al igual que el artículo 123, en su fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Seguro Social ha sufrido grandes cambios debido a las necesidades sociales que han surgido por el desarrollo social y económico del país, debiéndose ajustarse a las exigencias de la sociedad.

2. NATURALEZA JURIDICA

El Instituto Mexicano del Seguro Social es una persona moral creada en ejercicio de sus atribuciones contenidas por el Congreso de la Unión, estableciendo a éste en la LSS, dándole el carácter de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Este patrimonio se constituye parcialmente por fondos del gobierno federal, fondos de los particulares y de los patrones o empresas en forma de cuotas o aportaciones que por ley están obligados.

En términos generales se puede decir que el IMSS es el órgano cuyo objetivo y función primordial es organizar, administrar y estructurar el sistema de seguridad social en México.

Ahora bien, para describir técnica y jurídicamente al IMSS, forzosamente debemos remitirnos a su legislación, en donde el legislador a lo largo de los artículos 2º al 4º tomó muy en cuenta los términos legales "seguro social", los cuales fue describiendo en los artículos de referencia, al tenor siguiente:

Artículo 2º. "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado."

Artículo 3º establece que la "realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de

organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta ley y demás ordenamientos legales sobre la materia”.

Por su parte el artículo 4º nos dice “que el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de ésta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos”.

Es en éste último artículo donde se transcribe con claridad que es el seguro social, como fue establecido en nuestro medio nacional y como debe participar ésta definición netamente técnica-jurídica con relación a estos ordenamientos que rigen sobre la materia.

3. ORGANIZACION INTERNA

Como todo organismo de la Administración Pública, el IMSS tiene una estructura y una organización interna, a fin de realizar las funciones que le han sido conferidas, por lo que el artículo 5º de su Ley menciona:

“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, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea la presente ley”.

Este organismo descentralizado fue creado por ley desde el año de 1942, como ya se ha mencionado, es el encargado de otorgar las prestaciones que le han sido especificadas en esa ley, se le dotó además de personalidad jurídica y patrimonio propio, para que pudiera lograr un buen desarrollo administrativo y técnico que ofreciera un servicio público adecuado.

Para llevar a cabo sus actividades el Instituto tiene los siguientes órganos superiores:

- A) La Asamblea General.
- B) El Consejo Técnico.
- C) La Comisión de Vigilancia.
- D) La Dirección General.

3.1 LA ASAMBLEA GENERAL

El 12 de febrero de 1945 se publicó el reglamento de la Asamblea general del IMSS, y con anterioridad el 29 de enero de 1944, se establecieron las bases para la designación de los miembros obreros y patronales de esta Asamblea General, en estos ordenamientos se señalaba que la Confederación de Trabajadores de México tiene derecho a designar siete miembros; la Confederación de Obreros y Campesinos de México, la Confederación Obrera Mexicana y la Confederación Proletaria Nacional tienen derecho a designar un miembro cada una. Por su parte la Confederación de Cámaras Industriales designará seis miembros y la Confederación de Cámaras de Comercio, cuatro. Sin embargo estas disposiciones crearon ciertos conflictos, ya que ingresaron a la Asamblea General del Instituto representantes de otras agrupaciones, a través de concesiones o acuerdos internos entre ellos.

A causa de los problemas suscitados, el 8 de agosto de 1974 se publicó en el D.O.F., el Reglamento de la Asamblea General del IMSS y las bases para la designación de los Miembros del Organismo Supremo del Instituto.

Es aquí, en este reglamento en donde se establece que esta Asamblea tiene que integrarse por representantes del Ejecutivo Federal y de organismos de trabajadores y patronos, correspondiendo diez miembros a estos últimos por cada sector que se distribuyen de la siguiente forma: CTM, siete miembros; CROC, dos miembros; CROM, un miembro. CONCAMIN, seis miembros; y CONCANACO, cuatro miembros.

No obstante lo anterior, aún al haberse publicado estas disposiciones después de que entro en vigor la Ley del Seguro Social, no incluyó bases para la designación de ningún representante de los trabajadores campesinos los cuales cada día se incorporan en mayor volumen al Instituto.

La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, la cual está integrada por treinta miembros designados de la forma siguiente:

- a) Diez por el Ejecutivo Federal.
- b) Diez por las organizaciones patronales.
- c) Diez por las organizaciones de los trabajadores.

Dichos miembros durarán en su cargo seis años y pueden ser reelectos.

Es el Ejecutivo Federal quien establece las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patrones que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General.

Esta Asamblea General será presidida por el Director General, quienes deben reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario. Discuten anualmente, para su aprobación o modificación, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia (cuyas actividades y facultades se desarrollarán más adelante).

3.2 EL CONSEJO TECNICO

El Consejo Técnico de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 263 de la LSS, es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto, el cual estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes y el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, puede disminuir a la mitad la representación Estatal.

Como se puede advertir, el Consejo Técnico está estructurado bajo el esquema del tripartismo, es decir, por tres sectores: patronal, obrero y estatal constando de cuatro integrantes cada uno, con lo que se pretende establecer un sistema representativo y democrático, a fin de que los tres sectores cuyos intereses son comunes en la formación del patrimonio básico del sistema, estén debidamente representados.

El Secretario de Salud y el Director General del IMSS, son siempre consejeros del Estado, presidiendo éste último el Consejo Técnico.

El sector patronal está compuesto por tres integrantes de la CONCAMIN y uno de la CONCANACO. El sector obrero esta integrado por un representante de los siguientes organismos: CTM, CROC,

CROM y Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana.

Las resoluciones del Consejo Técnico se dan por mayoría de votos, correspondiendo a cada sector un voto; sesiona una vez por semana, el quórum mínimo para que sesione el Consejo es de por lo menos un representante por sector, sin embargo en lo que respecta al sector estatal siempre debe estar presente el Director General del IMSS quien es el presidente del Consejo.

Los miembros del Consejo duran en su cargo seis años y pueden ser reelectos o removidos por quienes los designó, o por causas justificadas para ello, corresponde a la Asamblea General el acuerdo definitivo que resuelve lo conducente en los términos del Reglamento, mediante procedimientos en que se oye en defensa al consejero cuya remoción sea solicitada.

Dentro de sus atribuciones de acuerdo al artículo 264 de la LSS, son las siguientes:

- I. Decidir sobre las inversiones de las reservas y demás recursos del Instituto, con sujeción a lo previsto en esta ley y sus reglamentos, excepto los provenientes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- II. Vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los ramos de aseguramiento comprendidos en esta ley;
- III. Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determine esta ley y el reglamento;
- IV. Establecer y suprimir direcciones regionales, delegaciones, subdelegaciones y oficinas para cobros del Instituto señalando su circunscripción territorial;
- V. Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria;
- VI. Discutir, y en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General;
- VII. Expedir el reglamento de reversión de cuotas para los seguros que expresamente establece esta ley; así como los de-

- más que fueran necesarios para la exacta observancia de la misma;
- VIII. Conceder, rechazar y modificar las pensiones, que conforme a esta ley le corresponde otorgar al Instituto, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes;
 - IX. Nombrar y remover al secretario general, a los directores, directores regionales, coordinadores generales, y coordinadores, así como a los delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 268 de esta ley, (el cual se expondrá más adelante);
 - X. Aprobar las bases para la celebración de convenios de incorporación voluntaria al régimen obligatorio;
 - XI. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;
 - XII. Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas pudiendo delegar estas facultades en las dependencias competentes;
 - XIII. Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por esta ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del benéfico sea evidentemente justo o equitativo;
 - XIV. Autorizar, en la forma y términos que establezca el reglamento relativo a los Consejos Consultivos Delegacionales para tramitar, y en su caso resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de esta ley;
 - XV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los directores regionales, aquellos asuntos competencia de los Consejos Consultivos Regionales que por su importancia, trascendencia o características especiales así lo ameriten;
 - XVI. Establecer bases especiales de aseguramiento y de cotización para los trabajadores de la marina mercante;
 - XVII. Expedir las bases para extender, hasta los veinticinco años de edad, los derechos a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, que se otorgarán dentro del te-

ritorio nacional, a los hijos de trabajadores mexicanos asegurados que laboren en el extranjero y que se encuentren estudiando fuera del país en planteles educativos equiparables a los del sistema educativo nacional;

XVIII. Decidir sobre la aplicación de los recursos que tenga el fondo de beneficio colectivo para los trabajadores de la industria de la construcción, escuchando a los representantes de los trabajadores y patrones, y

XIX. Las demás que señale esta ley y sus reglamentos.

Anteriormente existía un centralismo absoluto en mayor parte de las decisiones que debería tomar el Instituto, éstas necesitaban aprobación o autorización del Consejo Técnico, esto provocaba interminables órdenes del día, los cuales daban como resultado acuerdos sin deliberación correcta, también se vio la necesidad de delegar funciones de segundo orden, por ejemplo el otorgamiento de pensiones así como la distribución de actividades de una dependencia y otra.

La importancia del Consejo Técnico se hizo notar desde su inicio, cuando se le responsabilizó de la organización y administración del Instituto, no solo por las funciones que le otorgó la Ley, sino por las que le fueron inherentes.

3.3 LA COMISION DE VIGILANCIA

La Comisión de Vigilancia es designada por la Asamblea General, y esta compuesta por seis miembros.

Para designar a los miembros de esta Comisión cada uno de los sectores representativos que constituyen la Asamblea, propone dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes duran en su cargo seis años y pueden ser reelectos, la elección de los mismos puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores.

El Ejecutivo Federal cuando lo estime pertinente puede reducir a la mitad la representación Estatal.

Esta designación de los miembros de la Comisión es revocable siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al representante de que se trate o porque medien causas justificadas para

ello, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resuelve lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimiento en que se oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite.

Dentro de las atribuciones de la Comisión de Vigilancia el artículo 266 de la Ley del Seguro Social establece las siguientes:

- I. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;
- II. Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;
- III. Sugerir a la Asamblea General, al Consejo Técnico, y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en su caso las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento de los seguros que ampara esta ley;
- IV. Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad, y
- V. En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General Extraordinaria.

En términos generales la Comisión de Vigilancia, como su nombre lo indica realiza actividades tendientes a vigilar y mantener en buen funcionamiento las actividades financieras, los estados contables, es la encargada de presentar los dictámenes financieros realizados por el Consejo Técnico, así como la comprobación de los avalúos de los bienes con los que cuenta el Instituto.

3.4 LA DIRECCION GENERAL

El IMSS cuenta con un Director General, el cual es nombrado por el Presidente de la República.

Dentro de los requisitos que establece la LSS para ser Director General se establecen:

- a) ser mexicano por nacimiento,

- b) no adquirir otra nacionalidad, y
- c) estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

En cuanto a las atribuciones del Director General son establecidas por el artículo 268 de la LSS que menciona:

- I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
- II. Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;
- 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 cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme al Código Civil para el Distrito Federal.
El Director General puede delegar la representación, incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje;
- IV. Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente periodo;
- V. Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;
- VI. Presentar anualmente al Consejo Técnico el informe financiero y actuarial;
- VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción IX del artículo 264;
- VIII. Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores;
- IX. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto, y
- X. Las demás que señalen las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

Además de todas las atribuciones ya mencionadas el Director General tiene el derecho al veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fije el reglamento. El efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

4. ORGANOS REGIONALES Y DELEGACIONALES

4.1 EL CONSEJO CONSULTIVO

El Consejo Técnico determina la forma en que se integran los Consejos Consultivos Regionales, en estos deben estar representados todas las delegaciones que correspondan a la región e invariablemente deben mantener la proporcionalidad entre las representaciones de los trabajadores, de los patrones y del gobierno. Estos consejos sesionan bimestralmente en forma ordinaria y en forma extraordinaria en cualquier tiempo, cuando así se requiera.

El artículo 271 de la LSS determina las siguientes atribuciones de los Consejos Consultivos Regionales:

- I. Resolver sobre las operaciones del Instituto en la región respectiva que excedan las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales;
- II. Conceder, rechazar y modificar prestaciones económicas diferidas, en los términos de esta ley;
- III. Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por esta ley, cuando no este cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo;
- IV. Opinar en todo aquello en que el director regional o cualesquiera de los órganos del Instituto en este nivel sometan a su consideración, y
- V. Las demás que señalen esta ley, sus reglamentos, el Consejo Técnico y la Dirección General.

Por lo que hace a los directores regionales, también tienen diversas atribuciones, pero solo en su ámbito de circunscripción territorial, como son:

- I. Convocar y presidir las sesiones ordinarias o extraordinarias, del Consejo Consultivo Regional;
- II. Autorizar las actas de las sesiones celebradas por el Consejo Técnico Consultivo Regional y vetar los acuerdos de éste cuando no observen lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales, o no se ajusten a los criterios del H. Consejo Técnico o a las políticas institucionales, en cuyo caso la resolución definitiva será dictada por el propio H. Consejo Técnico;
- III. Ejecutar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones emitidos por el H. Consejo Técnico, La Dirección Regional y los Consejos Consultivos Regionales, y
- IV. Las demás que le señalen esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales.

Por lo que hace al Consejo Consultivo Delegacional, están integrados por el delegado que funge como presidente del mismo, un representante del gobierno de la entidad federativa sede de la Delegación; dos del sector obrero y dos del sector patronal, con sus respectivos suplentes.

En el caso del Distrito Federal la representación del Gobierno se integra con el titular de la Delegación respectiva.

El Consejo Técnico puede ampliar la representación de los sectores cuando lo considere conveniente.

Los integrantes del Consejo Consultivo Delegacional representativos de los sectores permanecen en su cargo por seis años, pudiendo ser removidos libremente por las organizaciones que los hubiesen designado.

Dentro de las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales el artículo 274 menciona:

- I. Vigilar el funcionamiento de los servicios del Seguro Social en la circunscripción de la delegación y sugerir las medidas

- conducentes al mejor funcionamiento de los servicios médicos, técnicos, administrativos y sociales a cargo de la misma;
- II. Opinar en todo aquello en que el delegado o cualesquiera de los órganos del Instituto en este nivel sometan a su consideración;
 - III. Ser el portavoz autorizado de la delegación ante los sectores representados y de estos ante la delegación, a fin de lograr las mejores relaciones y la colaboración de los sectores en las labores y servicios que el Instituto tiene a su cargo;
 - IV. Tramitar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación, el recurso de inconformidad establecido en el artículo 294, en los términos autorizados por el Consejo Técnico, y
 - V. Las demás que le señalen el Consejo Técnico y la Dirección General.

Los delegados del Instituto tienen las siguientes atribuciones:

- I. Presidir las sesiones del Consejo Consultivo Delegacional;
- II. Autorizar las actas de las sesiones celebradas con el Consejo Consultivo Delegacional y vetar los acuerdos de éste cuando no observen lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales, no se ajusten a los criterios del Consejo Técnico o a las políticas institucionales;
- III. Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidas por el Consejo Técnico, la Dirección general y los Consejos Consultivos Delegacionales;
- IV. Conceder, rechazar y modificar las pensiones, que conforme a esta ley le corresponde otorgar al Instituto;
- V. Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos al Consejo Consultivo Delegacional, con los antecedentes y documentos del caso para su resolución;
- VI. Autorizar las certificaciones que expida la delegación;
- VII. Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación, las facultades previstas en las fracciones X a XII y XIV a XX del artículo 251 de esta ley, y

VIII. Las demás que señalen esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales.

Existen también Subdelegaciones, el titular de éstas es el Subdelegado, el cual a su vez cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidos por el Consejo Técnico, la Dirección General, el Consejo Consultivo Delegacional y la Delegación;
- II. Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos a la delegación con los antecedentes y documentos del caso, para su resolución por el Consejo Consultivo Delegacional;
- III. Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la Subdelegación, las facultades previstas en las fracciones X, XII, XV y XVIII del artículo 251 de esta ley, y
- IV. Las demás que señalen la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales.

4.2 OFICINAS PARA COBROS

En cuanto a los Jefes de las Oficinas para Cobros (dentro de la Subdelegación) del IMSS las facultades y atribuciones que le son propias se encuentran plasmadas en el artículo 277 que menciona:

- I. Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos por concepto de cuotas, capitales constitutivos, actualización 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;
- IV. Requerir a las compañías afianzadoras el pago de fianzas otorgadas a favor del Instituto para garantizar las obligaciones fiscales a cargo de terceros e instaurar el procedimiento administrativo de ejecución, conforme a lo previsto por el

artículo 143 del Código Fiscal de la Federación cuando el caso lo requiera, y

- V. Las demás que señalen esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales.

Capítulo IV

Facultades de fiscalización y de cobro del Instituto Mexicano del Seguro Social

1. FACULTADES DE FISCALIZACION

Roberto Alvarez A. Citado por el profesor Sergio De la Garza menciona como concepto de fiscalización: “es la función de la administración tributaria que tiene la característica de ser eminentemente activa mediante la cual la autoridad da respuesta al incumplimiento de los contribuyentes, y cuyos objetivos son: A) En forma inmediata, persigue la creación de sensación de riesgo en el contribuyente incumplido a fin de inducirlo a cumplir cabalmente con sus obligaciones para no tener que afrontar situaciones gravosas derivadas del incumplimiento y B) En forma mediata buscar alentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales del contribuyente”.³⁸

La verdadera fiscalización es aquella que tiene como finalidad la comprobación de la información proporcionada por el obligado deudor.

³⁸ Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, México, 1981, pág. 675

“Toda autoridad fiscal requiere de facultades para poder verificar si lo declarado por los contribuyentes por concepto de contribuciones (las cuotas obrero patronales tienen tal carácter), son las correctas o bien para cerciorarse del debido cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de ellos...”³⁹

El artículo 5º de la LSS establece: “la organización y la 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, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea la presente ley”.

El término de organismo fiscal autónomo fue consecuencia de un gran desequilibrio económico por el que atravesó el Instituto por el año de 1944, esto debido a la falta de pago de las cotizaciones, motivo por el cual el Consejo Técnico comisionó al Licenciado Antonio Carrillo Flores para que en nombre del Instituto llevara a cabo las gestiones conducentes para solucionar esa situación, fue así como el 24 de noviembre de 1944 se expidió el decreto presidencial que modificó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, en el sentido de otorgarle al Instituto el carácter de **organismo fiscal autónomo**, para el cobro de las cuotas obrero patronales a través de la facultad económica coactiva y en ese entonces por conducto de las oficinas federales de la Secretaría de Hacienda.

El Licenciado Sergio Francisco de la Garza denomina organismo fiscal autónomo “a los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones”.⁴⁰

Dentro de las facultades y/o atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, actuando como organismo fiscal autónomo el artículo 251 de la Ley del Seguro Social menciona las siguientes:

“... ”

XIV. Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en

³⁹ Emilio Margáin Manautou, *Las Facultades de Comprobación Fiscal*, México, 1999, pág. 1

⁴⁰ Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, 1981, pág. 75

cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente ley y demás disposiciones aplicables;

XV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso los datos con los que cuente, en función del último mes cubierto o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad o bien a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;

...

XVII. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley;

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

En las fracciones antes mencionadas se encuentran esas facultades otorgadas por la misma Ley y las cuales, son tendientes a la comprobación de las obligaciones fiscales que tiene el patrón a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se le denomina organismo fiscal autónomo porque además de contemplarlo la Ley del Seguro Social, le corresponde la determinación de los créditos, las bases para su liquidación, que le corresponden como aportaciones, actualizaciones, recargos, capitales constitutivos y multas, los créditos mencionados se denominan fiscales.

Estas facultades serán detalladas más adelante a lo largo de este capítulo.

1.1 REVISION DE OBLIGACIONES PATRONALES

El artículo 5º de la LSS, en sus fracciones IV y V menciona que los patrones están obligados a "proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas en esta ley y los reglamentos que correspondan" y "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”.

Atendiendo a lo anterior “tenemos que las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social tienen la obligación de respetar en las revisiones de gabinete o visitas domiciliarias que lleve a cabo lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación”.⁴¹

1.2 VISITAS DOMICILIARIAS

Las visitas domiciliarias es el procedimiento que llevan a cabo las autoridades fiscales en el domicilio de los contribuyentes, responsables solidarios y/o terceros en ejercicio de las facultades de comprobación y fiscalización que otorga el CFF, y en este caso, la LSS, a fin de revisar la documentación de los visitados y con ello poder determinar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

El término visita domiciliaria es utilizado por el artículo 16 de nuestra Constitución, específicamente en su antepenúltimo párrafo, en donde determina la facultad de la autoridad a realizar visitas domiciliarias, (abarcando todo el ámbito administrativo), así como también de acuerdo a este artículo puede exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales.

En estricto sentido, la visita domiciliaria se ha circunscrito al área fiscal, pues únicamente el CFF ha recogido la figura y la ha reglamentado para efectos fiscales, ya que los ordenamientos administrativos utilizan el término visitas de inspección.

La práctica de las visitas domiciliarias por parte del IMSS, es una facultad del propio Instituto que se encuentra regulado en el artículo 251, en su fracción XVIII de la LSS que menciona: “El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

XVIII. Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efectos e designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables”.

⁴¹ Emilio Margáin Manautou, Op. Cit. México, 1999, pág. 311

El artículo anteriormente citado contiene esta facultad por parte del Instituto de realizar las visitas domiciliarias para la comprobación de las obligaciones a cargo de los patrones, esta practica se encuentra establecida en el CFF de aplicación supletoria a la LSS por ser un organismo fiscal autónomo realizando actos que son aplicables a la SHCP, las visitas domiciliarias se encuentran establecidas en el artículo 42 del Código Tributario Federal.

En este artículo la ley menciona las facultades con que cuentan las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados han cumplido con sus obligaciones fiscales, en materia de seguro social, con sus obligaciones patronales en el ramo de la seguridad social, en su fracción III encontramos, concretamente la facultad de practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, así como también revisar sus estados contables, sus bienes y la mercancía de los mismos.

El procedimiento que regula las visitas domiciliarias es el siguiente:

Para que se pueda llevar a cabo una visita domiciliaria es necesario que exista previamente una orden de visita expedida y firmada por una autoridad competente, la cual deberá contener:

- El lugar o lugares donde debe efectuarse la visita;
- El nombre de la persona o personas que deben efectuar la visita, podrán realizar esta visita conjunta o separadamente;
- La fundamentación y motivación de ese acto de autoridad.

La visita domiciliaria se inicia en el momento en que le es entregada al visitado la orden de visita en el domicilio señalado en la misma. Si en dicho domicilio no se encontrase el visitado cuando los visitantes se presentan a realizar la diligencia, deben dejar citatorio al visitado con la persona que se encuentre en el domicilio, a fin de que éste lo espere a una hora determinada del día siguiente a efecto de comenzar dicha diligencia, si a pesar de ello no lo hiciere, podrá iniciarse la misma con quien se encuentre en el lugar indicado.

Al iniciarse la visita en el domicilio fiscal deben cumplirse los siguientes requisitos establecidos por el artículo 16 de la Constitución y

el CFF: los visitantes que intervengan en ella deberán identificarse ante la persona con quien se entienda la diligencia, deben requerir al visitado para que designe dos testigos de asistencia, en caso de que estos no sean designados o los designados no quieren fungir como tales los visitantes los designarán haciendo constar esto en el acta que se levante, esta situación no invalida los resultados de la visita.

Durante el transcurso de la visita los testigos designados pueden ser sustituidos, ya sea porque no asistan a la diligencia, por ausentarse del lugar en donde se este llevando a cabo la visita o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo, en cualquiera de los casos anteriores puede designarse nuevos testigos conforme al procedimiento antes señalado, los visitantes también pueden ser sustituidos por otras autoridades fiscales competentes a fin de continuar la visita.

Se procede entonces al desahogo de la diligencia, y se requiere al visitado los documentos contables y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales, respecto de las cuales se hará una revisión minuciosa, anotando el resultado en un acta que al efecto se levante, en la cual debe asentarse todo lo actuado, desde el inicio de la diligencia hasta su terminación, también se harán constar los hechos u omisiones conocidos por los visitantes.

La documentación solicitada deberá revisarla la autoridad en el domicilio de la diligencia, salvo que el visitado, su representante o quien se encuentre en el lugar se hubiere negado a recibir la orden de visita, o se haya entregado doble sistema de contabilidad, o libros sociales con distinto contenido, o que la contabilidad existente adolezca de irregularidades como que no estén sellados los registros o libros sociales, o se encuentren alterados los registros o los documentos o bien no se puedan conciliar los datos anotados en la contabilidad con los asentados en la declaración o avisos, entre otros. En este caso la autoridad puede recoger dicha contabilidad para revisarla en su oficina.

Las autoridades fiscales tienen la facultad de proceder al aseguramiento de la contabilidad, cuando exista peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia. En cuanto a los bienes o mercancías, procede también su aseguramiento cuando estos debiendo haber sido manifestados

ante las autoridades fiscales o autorizados por ellas no se cumplió con dicha obligación.

Una visita puede concluirse anticipadamente cuando el visitado, antes del inicio de la diligencia hubiere presentado aviso al IMSS, manifestando su deseo de presentar sus estados financieros dictaminados por contador público autorizado, o bien mediante la corrección de su situación fiscal.

De toda visita en el domicilio fiscal deben levantarse acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores, estos hechos u omisiones hacen prueba de lo encontrado durante el desarrollo de la visita para efecto de cualquiera de las obligaciones a cargo del visitado en el periodo revisado.

En caso de que la visita se realice simultáneamente en varios lugares, deberán levantarse actas parciales en cada uno de ellos y estas se agregarán al acta final

Pueden levantarse actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita, cuando estos hechos u omisiones puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, se consignarán en forma circunstanciada en actas parciales, así como los hechos u omisiones que tengan conocimiento a cargo de terceros. En la última acta parcial que al efecto se levante se debe hacer mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final deberán transcurrir cuando menos veinte días mediante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal. Cuando se trate de más de un ejercicio revisado o fracción de éste, se ampliara el plazo por quince días más, siempre que el visitado presente aviso dentro del plazo inicial de veinte días.

Las autoridades fiscales deben concluir la visita que desarrolle en el domicilio fiscal del contribuyente o la revisión de la contabilidad de los mismos que se efectúe en las oficinas del propio Instituto, dentro del plazo máximo de seis meses contados a partir de la notificación del inicio de las facultades de comprobación por parte del IMSS, este plazo puede ser prorrogable hasta por dos veces siempre y cuando el

oficio mediante el cual se solicite la prorroga sea expedida en la primera ocasión por la autoridad o autoridades fiscales que ordenaron la visita o revisión y en la segunda por el superior jerárquico de la autoridad o autoridades fiscales que ordenaron la visita o revisión.

1.3 REVISION DE GABINETE O ESCRITORIO

En caso de que las autoridades soliciten de los obligados, responsables obligados o terceros informes, datos o documentos o pidan la presentación de la contabilidad o parte de ella para el ejercicio de sus facultades de comprobación, fuera de una visita domiciliaria se desarrollara de la siguiente manera:

La solicitud deberá notificarse en el domicilio manifestado ante el Registro Federal de Contribuyentes por la persona a quien va dirigida, en su defecto, tratándose de personas físicas, también podrá notificarse en su casa habitación o lugar donde éstas se encuentren, si no se encuentra la persona a quien deba hacerse la solicitud o su representante legal se dejará citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que sea esperado a la hora determinada del día siguiente para recibir la solicitud, en caso de no atender el citatorio la solicitud se notificará con quien se encuentre en el domicilio señalado por la misma.

La solicitud debe señalar el lugar y el plazo en el cual deben proporcionarse los informes o documentos solicitados. Como consecuencia de la revisión de estos informes, datos, documentos o contabilidad requeridos, las autoridades fiscales formularán un oficio de observaciones en el cual harán constar en forma circunstanciadas los hechos u omisiones que se hubiesen conocido y entrañen incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social.

En caso de que no haya observaciones la autoridad fiscalizadora lo hará del conocimiento del contribuyente mediante oficio la conclusión de la revisión de gabinete de los documentos presentados. El revisado por su parte cuenta con un plazo de veinte días, contados a partir del día siguiente a aquél en que se le notificó el oficio de observaciones para presentar los documentos libros o registros que desvirtúen los hechos asentados en el mismo, así como optar por corregir su situación

de adeudo. En caso de que se trate de más de un ejercicio revisado el plazo se ampliará por quince días más, siempre y cuando se presente aviso dentro de los veinte días iniciales.

Cuando no se desvirtúen los hechos o no se corrija la situación de adeudo por parte del patrón o del sujeto obligado conforme al oficio de observaciones se emitirá la resolución que determine las obligaciones omitidas.

1.4 REVISION DE DICTAMENES DE ESTADOS FINANCIEROS

En cuanto a esta facultad de revisión de estados financieros se debe tomar en cuenta que no se está obligado a presentarlos, sin embargo los patrones que opten por presentar este dictamen deben cumplir con varios requisitos mencionados por el Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social, en este caso el contador que pretenda dictaminar deberá solicitarlo en la subdelegación en donde se encuentre su domicilio fiscal de acuerdo los formatos que son publicados en el Diario Oficial de la Federación

El Contador Público que dictamine estados financieros deberá:

- a) Informar al Instituto cualquier cambio en los datos que proporcionó en su solicitud de registro, en un plazo de quince días calendario, a partir de la fecha en que ocurra.
- b) Comprobar dentro de los tres primeros meses de cada año que es socio de un colegio o asociación profesional y presentar constancia de cumplimiento de la norma de educación continua.

Cuando el patrón se incline por la opción de presentar dictamen de estado financiero por contador público, debe presentar aviso al Instituto dentro de los cuatro meses a la terminación del ejercicio fiscal inmediato anterior el aviso correspondiente, de acuerdo a los formatos autorizados, en caso de que se refiera a ejercicios anteriores éste puede presentarse en cualquier fecha.

El aviso de dictaminación lo suscribirán el patrón o su representante legal y el contador público autorizado que vaya a dictaminar y solo será válido por el ejercicio fiscal o periodo o registro patronal que en el

mismo se indiquen. Se entenderá por aceptado el aviso si en un término de quince días hábiles, contado a partir del siguiente de la fecha de recepción, no recae notificación al respecto. El periodo a dictaminar será el ejercicio inmediato anterior, cuando exista cualquier requerimiento diferente a una orden de visita el período a dictaminar será de dos ejercicios inmediatos anteriores.

El aviso de dictamen no surtirá efectos cuando:

- No se presente en la forma que la ley establece.
- Que el registro del contador público se encuentre suspendido o cancelado.
- Por estar notificada una orden de visita de auditoría.
- Cuando se este practicando una visita de auditoría que involucre el periodo solicitado a dictaminar.

Una vez autorizada la dictaminación el patrón no podrá optar por ningún otro procedimiento de regularización, a menos que el Instituto lo autorice por escrito.

El dictamen debe ser específico e independiente de cualquier otro respecto del mismo patrón y rendirse por el contador público autorizado dentro de un plazo máximo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación del aviso.

El Instituto puede conceder una prórroga de hasta sesenta días calendario para la presentación del dictamen, anexos y documentos que forman la parte del mismo, en caso de existir causas que impidan la entrega del mismo. La solicitud correspondiente debe ser firmada por el patrón o su representante legal y por contador público y presentarse a más tardar un mes antes del vencimiento del plazo señalado, se considera como autorizada la prórroga si dentro del término de quince días a la presentación de la solicitud no hay contestación escrita de la autoridad, en este caso no puede sustituirse el contador público autorizado.

El contador que presente dictamen de estados financieros es responsable de que el dictamen se formule de acuerdo a la ley, con el objeto de obtener evidencia suficiente e idónea para sustentar su opinión en cuanto al cumplimiento de las mismas, en lo relativo al registro de

patrones, la afiliación de sus trabajadores, las modificaciones de salario y bajas así como la base para liquidar el pago de las cuotas obrero patronales.

Los documentos elaborados por el contador público con motivo de su revisión se integraran por registro patronal en un solo legajo que contiene la carta de presentación del dictamen, cuaderno de dictamen y anexos.

El dictamen debe contener:

- La opinión manifestando bajo protesta de decir verdad que la misma se elaboró en cumplimiento de la ley y sus reglamentos debe realizarse con apego a las normas de auditoria generalmente aceptadas y procedimientos de auditoria aplicables en las circunstancias. La opinión puede ser:
 - 1) Limpia o con salvedades.
 - 2) Con salvedades.
 - 3) Con abstención de opinión.
 - 4) Con opinión negativa.
- La indicación de que si al enterar el patrón las cuotas obrero patronales del Seguro Social por el ejercicio dictaminado, incurrió en omisiones que hubieran sido corregidas antes de la entrega del dictamen, debiendo señalar los conceptos omitidos.
- El registro patronal y el ejercicio o periodo dictaminado.
- Razones por las cuales el contador público autorizado determina que no es factible formular con todos sus anexos un dictamen, debiendo explicar al Instituto en que consisten esos razones.
- Número de registro ante el Instituto, nombre y firma del contador público autorizado.

Las cuotas omitidas que resulten de la revisión del contador público son determinadas en los formularios de la cédula de determinación autorizados, se presentarán como anexos del dictamen y deben pagarse con la actualización y recargos correspondientes antes de la presentación del dictamen o dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de entrega del dictamen al Instituto. Si se determina que el patrón enteró las cuotas obrero patronales sin justificación legal la trami-

tación de devolución debe realizarse mediante solicitud presentada en la subdelegación y anexando a la misma la documentación necesaria para acreditar el pago realizado en demasía y su improcedencia.

En el caso de que el contador público carezca de elementos emitirá dictamen negativo o abstención de opinión, debe mencionar claramente cuales fueron los impedimentos y su efecto, además de ser posible, la cuantificación de las obligaciones que determina la Ley a cargo del patrón dictaminado.

Todos los dictámenes emitidos por contador público autorizado se presumirán válidos, sin embargo estas interpretaciones, opiniones o determinaciones emitidas no obligan al Instituto, por lo que en cualquier momento puede ejercer sus facultades de comprobación y emitir la liquidación correspondiente en caso de determinar diferencias derivadas del análisis de dictamen.

Cuando el dictamen, a juicio del Instituto, no satisfaga los requisitos solicitados se hará del conocimiento del patrón y del contador público autorizado los cuales contarán con un plazo de quince días hábiles para manifestar lo que a su derecho convenga, transcurrido dicho plazo el Instituto emitirá la resolución que corresponda y procederá, en su caso, a ejercer las facultades de comprobación que le otorga la Ley.

2. DETERMINACION Y LIQUIDACION DE CREDITOS A FAVOR DEL IMSS

Dentro de las facultades de fiscalización del IMSS, se encuentra la determinación y liquidación de créditos fiscales, la LSS, en su artículo 252 y en sus fracciones XIV, XV y XVII menciona, respectivamente:

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

...

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

XV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los térmi-

nos de ésta ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente, en función del último mes cubierto o con los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad o bien a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales.

XVII. Determinar y hacer efectivo el cobro de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley.”

La obligación fiscal no es exigible de inmediato, generalmente requiere transformarse a lo que se conoce como crédito fiscal, esta transformación se realiza mediante un procedimiento llamada “determinación”, y en el cual se precisa el monto de la obligación sustantiva.

La determinación en cantidad líquida de las obligaciones patronales y demás sujetos obligados de acuerdo a la LSS tienen el carácter de créditos fiscales, en este sentido el artículo 4° del CFF menciona:

“Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que la ley les dé ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.”

De lo anterior se puede concluir que toda obligación fiscal que es determinada en cantidad líquida es un crédito fiscal.

Por lo que respecta a la determinación de las cuotas obrero patronales, estas se generan por mensualidades vencidas y el patrón está obligado a determinar sus importes cada vez que se acusen las mismas, presentando ante el Instituto las cédulas de determinación de cuotas de que se trate, a más tardar el día diecisiete del mes inmediato siguiente. La cédula de determinación tendrá para el patrón el carácter de acto administrativo vinculatorio, y en caso de que no se pague en el plazo legal mencionado su pago será exigido por el Instituto mediante el acta de requerimiento de pago y en su caso por el procedimiento administrativo de ejecución.

La determinación a cargo del patrón debe basarse en la información contenida en los avisos de movimientos afiliatorios presentados al Instituto, en caso de que el patrón utilice la cédula emitida por el Instituto

y se adviertan diferencias en los datos mencionados en dicha cédula y en los movimientos afiliatorios realizados, el patrón debe realizar los ajustes procedentes en la cédula, en todo caso el Instituto podrá requerir al patrón la información que le sirvió de base para la determinación o ajuste de las cuotas obrero patronales y la cual puede presentar por medios magnéticos o documentales.

Si el patrón no determina el monto de las cuotas obrero patronales dentro del plazo señalado en la Ley, y sus reglamentos, el decreto o convenio de incorporación respectivo, o lo haga en forma incorrecta el Instituto determina en forma líquida las cuotas omitidas y por lo tanto formulará la cédula de liquidación correspondiente.

Por lo que hace a la determinación de capitales constitutivos la ley del seguro social establece la obligación al patrón de pagar los capitales constitutivos, manifestando que el patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causen al trabajador o a sus beneficiarios, cuando por incumplimiento de inscribir a su trabajador, avisar los salarios reales o la modificación de estos no pudieran otorgarse las prestaciones de los seguros que correspondan en el Régimen Obligatorio del Seguro Social o bien, cuando por dicho incumplimiento las prestaciones en dinero a que tengan derecho se vean disminuidas en su cuantía, el patrón es también responsable por los daños y perjuicios que se causen al Instituto, cuando el propio Instituto conceda al trabajador o a sus beneficiarios las prestaciones correspondientes y se subroge en sus derechos.

En estos casos el Instituto determinará y emitirá los capitales constitutivos a cargo del patrón conforme a los elementos establecidos en el artículo 79 de la Ley y que se tratarán en esta exposición en el apartado respectivo de los capitales constitutivos.

2.1 CUOTAS OBRERO PATRONALES

En la Legislación sobre seguridad social el término "cuota" adquirió un carácter distintivo, ya que se encuentra calificado por la expresión "obrero patronal" a fin de remarcar la proveniencia bipartita de las aportaciones financieras de los particulares para el sostenimiento de los seguros sociales.

Sin embargo, el concepto “cuotas obrero patronales”, no deja de ser impreciso ya que confunde la noción sustantiva referente a la obligación de aportar con el carácter cuantitativo de ésta última, además de que el financiamiento de los seguros sociales es tripartito ya que no debe olvidarse la contribución del Estado, así como que en algunos supuestos los obligados a pagarlas no tienen el carácter de trabajador ni el de patrón como es el caso de la afiliación por régimen voluntario.

El profesor Sergio Francisco de la Garza define a las cuotas obrero patronales como “las cantidades que periódicamente deben pagarse al IMSS para cumplir con las obligaciones que la Ley pone a cargo de los patrones y los trabajadores”.⁴²

La obligación de pagar las cuotas se origina por la realización de diferentes supuestos que se encuentran previstos por la LSS, entre los cuales el más importante es la existencia de la relación de trabajo vinculatoria del trabajador con un patrón, como lo menciona el artículo 12 en su fracción I:

“Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

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

Esta hipótesis representa la de mayor significado para la seguridad social, tanto desde el punto de vista histórico como por su trascendencia económica y social.

Sin embargo, considerando el carácter de componentes del factor trabajo, en plano de equidad, el legislador ha establecido que al igual que todo trabajo vinculado a un patrón por una relación laboral, se consideran también sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio del seguro social, como lo menciona el artículo 12, en sus fracciones II y III:

⁴² Sergio Francisco de la Garza, Op. Cit. pág. 343

- II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción; y
- III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala ésta Ley.

Por otro lado, también se encuentra el régimen de continuación voluntaria en el régimen obligatorio y en el cual serán sujetos a éste régimen los mencionados en el artículo 13 de la Ley del Seguro Social que establece:

“Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

- I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- II. Los trabajadores domésticos;
- III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;
- IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio; y
- V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

De igual manera se genera el régimen voluntario del seguro social mediante la contratación de seguros facultativos o adicionales en términos del artículo 240 de la Ley del Seguro Social, de los cuales también se deriva la obligación del pago de cuotas.

En cada una de las hipótesis mencionadas podemos encontrar varios elementos constitutivos, que de producirse en la realidad de los hechos, originan la obligación de pago de las “cuotas”, estos elementos son el material, subjetivo, temporal y espacial, de acuerdo al supuesto más importante y general que configura esta obligación que es precisamente la relación de trabajo.

Es así como desde el punto de vista material, este se presenta por la existencia de cualquier acto que de origen a la relación de trabajo, es

decir, de la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario (artículo 20 de la LFT), así como independientemente de la personalidad jurídica, de la naturaleza económica o de la circunstancia de exención fiscal que caractericen al patrón, tal como lo señala el artículo 12 de la Ley de la materia, en su fracción I.

El elemento subjetivo, por su parte se identifica en la plena configuración jurídica de los integrantes de dicha relación de trabajo, esto es, como trabajador y como patrón, en los términos de la legislación del trabajo, así también en la propia ley se menciona que el carácter de patrón, para los efectos de la seguridad social, no se pierde por la naturaleza económica, personalidad jurídica o circunstancia de que una ley especial lo exente del pago de impuestos o derechos.

El elemento temporal se constituye por la adecuación entre la vigencia de la disposición general obligatoria y la existencia de la relación de trabajo, la cual es vinculatoria entre el trabajador y el patrón.

El elemento espacial esta representado por el ámbito territorial de aplicación de la disposición general obligatoria de la seguridad social y la ubicación dentro de éste ámbito, de los efectos jurídicos de la relación de trabajo de que se trate.

En todas las hipótesis legales de configuración del vínculo obligatorio de las cuotas, se encuentran estos elementos ya mencionados.

La obligación del pago de las cuotas constituye una relación jurídica con características propias que vincula por una parte al titular de las mismas, y de la otra a los diversos obligados.

El IMSS es el destinatario de las cuotas, en virtud de la prescripción legal que ordena que las mismas constituyan parte de sus recursos financieros tal como lo señala el artículo 253 de la LSS.

El propio Instituto tiene el doble carácter de titular-destinatario de las cuotas y de autoridad competente como organismo fiscal autónomo (artículo 288), con facultades para determinar créditos, dar bases para su liquidación y para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

La base para determinar el monto de las cuotas es el salario base de cotización, mismo que se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habita-

ción, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 de la LSS.

La determinación en cantidad líquida de las cuotas obrero patronales se lleva a cabo aplicando sobre la base de cotización, el porcentaje (prima) previsto por la ley. En cada ramo del seguro social, la ley prevé los porcentajes que, por concepto de primas, deben ser aplicados para determinar las cuotas a cargo de trabajadores y patrones.

El patrón tiene a su cargo varias obligaciones en materia de seguridad social, además de enterar las cuotas que le corresponde cubrir, destacan por su importancia las siguientes:

- a) Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social,
- b) Llevar registros en los que asiente el número de días trabajados y salarios percibidos por sus trabajadores, tales como nóminas y listas de raya,
- c) Determinar y pagar las cuotas obrero patronales,
- d) Proporcionar datos e informes para determinar la existencia y cuantía de la obligaciones a su cargo,
- e) Permitir la práctica de inspecciones y visitas domiciliarias,
- f) En el caso de emplear trabajadores de la construcción, expedirles constancia del número de días trabajados y salarios percibidos.

Cuando el patrón reúna ciertos requisitos además, debe presentar el informe sobre situación financiera dictaminado por un contador público autorizado, incluyendo un anexo relativo al pago de las cuotas obrero patronales de acuerdo al artículo 16 de la Ley del Seguro Social.

Las cuotas obrero patronales una vez determinadas, en su carácter de créditos a favor del IMSS, son preferentes a los fiscales disposición mencionada en el artículo 289 de la LSS, en los términos del CFF, específicamente en su artículo 149.

La extinción de las cuotas en su carácter de obligación formada por la realización de las hipótesis legales y de crédito fiscal, se extingue por caducidad del derecho correlativo, y por prescripción respectiva-

mente, por el transcurso de cinco años, computados en los términos de los artículos 297 y 298 de la LSS.

2.2 CAPITAL CONSTITUTIVO

En el momento en que el patrón obligado a pagar las cuotas obrero patronales no lo hiciera y que además por disposición de la Ley del Seguro Social tenga la obligación de otorgar el beneficio del seguro o de los seguros al trabajador o a sus beneficiarios surge la noción del crédito denominado CAPITAL CONSTITUTIVO.

El crédito por el capital constitutivo se establece de acuerdo con el artículo 77 de la LSS, exigiendo a los patrones que han sido omisos en el cumplimiento de la Ley, la suma de los créditos cuyos réditos sirven para que el Instituto cubra en los casos concretos de la omisión, las pensiones y prestaciones a que legalmente haya lugar.

Juan Antonio Andrade citado por el profesor de la Garza menciona "es la cantidad de dinero necesaria, desde el punto de vista actuarial para garantizar el pago de su renta a un pensionado y al fallecimiento de éste a los derechohabientes legales".⁴³

Cabe mencionar que el crédito por capital constitutivo no existió en la redacción original de la LSS de 1942, sino que fue dispuesto hasta la reforma de 29 de diciembre de 1956 cuando por primera vez se estableció que el patrón omiso pagará al IMSS los capitales constitutivos de las pensiones y gastos correspondientes a otras prestaciones, tal concepto fue ampliado con la reforma de 30 de noviembre de 1959.

Actualmente la LSS en su artículo 77 establece: "los créditos por capital constitutivo al mencionar que el patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciera, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, sin perjuicio de que el Instituto otorgue desde luego las prestaciones a que haya lugar.

La misma regla se observará cuando el patrón asegure a sus trabajadores en forma tal que se disminuyan las prestaciones a que los tra-

⁴³ Sergio Francisco de la Garza, Op. Cit. pág. 343

bajadores asegurados o sus beneficiarios tuvieran derecho, limitándose los capitales constitutivos, en este caso, a la suma necesaria para completar las prestaciones correspondientes señaladas en la Ley

Los avisos de ingreso o de alta de los trabajadores asegurados y los de modificaciones de su salario, entregados al Instituto después de ocurrido el siniestro, en ningún caso libera al patrón con la obligación de pagar los capitales constitutivos, aun cuando los hubiese presentado dentro de los plazos que señalan los artículos 15 fracción I y 34 fracciones I a III de éste ordenamiento legal.

El Instituto determina el monto de los capitales constitutivos y los hace efectivos, en la forma y términos previstos en la Ley del Seguro Social.”

Los plazos a que hace referencia el artículo anterior se refieren, en el caso del artículo 15 a la obligación que tiene el patrón de registrarse e inscribir a sus trabajadores en el IMSS, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores a cinco días hábiles, y en cuanto a los plazos señalados en el artículo 34 de la Ley de la materia estos se refieren a la presentación de los avisos de modificación de los salarios base de cotización el cual otorga un plazo máximo de cinco días, cuando se trate de avisos de modificación del salario promedio contenido en el mes anterior, cuando el salario se integre por elementos variables se otorga un plazo de 15 días naturales dentro de los primeros del siguiente mes, cuando el aviso sea de modificación de los elementos fijos del salario debe presentar el aviso dentro del término de los cinco días siguientes a la fecha en que cambie el salario.

Es así como el patrón esta obligado a cubrir el crédito del denominado capital constitutivo aún en los casos en que este corriendo el término que le es otorgado por la ley en los artículos mencionados en el párrafo anterior, que en cualquiera de los casos es el presentar los avisos al Instituto de una admisión de un trabajador o modificaciones en su salario.

Por su parte el artículo 78 menciona que “los patrones que cubrieron los capitales constitutivos determinados por el Instituto, en los casos previstos por el artículo anterior, quedarán liberados en los términos de esta ley, del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsabili-

dad por riesgos de trabajo establece la Ley Federal del Trabajo, así como de enterar las cuotas que prescribe la presente ley por el lapso anterior al siniestro, con respecto al trabajador accidentado y al seguro de riesgos de trabajo, subsistiendo para todos los efectos legales la responsabilidad y sanciones que en su caso fije la ley y sus reglamentos”.

La ley también menciona los elementos con que se integra el crédito por capital constitutivo, entre los que se encuentran:

- Asistencia médica.
- Hospitalización.
- Medicamentos y material de curación.
- Servicios auxiliares de diagnóstico y de tratamiento.
- Intervenciones quirúrgicas.
- Aparatos de prótesis y ortopedia.
- Gastos de traslado del trabajador accidentado y pago de viáticos, en su caso.
- Subsidios pagados.
- En su caso, gastos de funeral.
- Indemnizaciones globales en caso de sustitución de la pensión.
- Valor actual de la pensión, tomado en cuenta las probabilidades de reactividad, de muerte y de reingreso al trabajo, así como la edad y sexo del pensionado.
- El cinco por ciento del importe de los conceptos que lo integren, por gastos de administración.

Se ha determinado en esta Ley que el pago de las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos tienen el carácter de fiscal y para estos efectos el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, el cual, como ya se mencionó con anterioridad tiene facultades para determinar sus créditos y bases para su liquidación, así como para cobrarlos en cantidad líquida y percibirlos.

2.3 MULTAS ACTUALIZACION Y RECARGOS

Cuando los actos y omisiones que realicen los patrones y demás sujetos obligados impliquen el incumplimiento del pago de los créditos

fiscales como son: las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos serán sancionados con multa del setenta al cien por ciento del concepto omitido, los demás actos u omisiones que perjudiquen a los trabajadores o al Instituto se sancionarán con multa de cincuenta hasta trescientas cincuenta veces el importe del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, estas sanciones serán impuestas por el seguro social de acuerdo al Reglamento de la materia.

Las infracciones que son susceptibles de multas se encuentran reguladas por el artículo 6° del Reglamento para la Imposición de Multas de la LSS, y las sanciones se encuentran reguladas por el artículo 18 del mismo ordenamiento legal.

Corresponde a los titulares de la Delegación así como de la subdelegación del Instituto dentro de su circunscripción territorial imponer las sanciones contenidas en el Reglamento en comentario, sin perjuicio de lo anterior el Director del Instituto puede ejercer igualmente esa facultad, la autoridad competente para hacer efectivas las sanciones impuestas es el Jefe de la Oficina para Cobros, en caso de que existan asuntos de importancia y trascendencia los titulares de las delegaciones antes de imponer la sanción que proceda, solicitarán información a la Dirección de Afiliación y Cobranza.

Cuando el Instituto tenga conocimiento de algún acto u omisión de los que pudiera derivar una violación a la ley o a sus reglamentos o de ambos ordenamientos, se allegará de los elementos que permitan su esclarecimiento y llevara a cabo las diligencias que fueren necesarias, si de estos elementos se presume una infracción, el Instituto procederá a notificarla al patrón, haciéndole saber los hechos u omisiones que se le imputan, así como los artículos de la ley o de su reglamentos que se consideren violados, el patrón contará con diez días hábiles contados a partir del siguiente de la notificación para que manifieste por escrito ante la autoridad emisora del acto lo que a su derecho convenga y exhiba pruebas.

En cuanto a las pruebas que se pueden ofrecerse se encuentran las documentales, los informes de dependencias del Instituto o cualquier otra que tienda a demostrar que no son ciertos los actos u omisiones que se le imputan al patrón, excepto la confesional de las autoridades.

Si el patrón no comparece dentro del término concedido se presumirán ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

Contra las resoluciones que emita el Instituto y en donde imponga alguna multa solo procede para su impugnación el recurso de inconformidad.

Las multas impuestas deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación, de ser así estas se reducen en un 20% de su monto.

La imposición de las sanciones precisas en el Reglamento de la materia no libera a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron, del pago de las cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, de los recargos, de su actualización ni de cualquier otra responsabilidad penal o de cualquier otra índole que legalmente proceda.

Las multas impuestas por el Instituto deben ser pagadas en las delegaciones y subdelegaciones del Instituto o entidades receptoras autorizadas, utilizando el formulario autorizado por dicho Instituto, en efectivo o mediante cheque certificado a favor del Instituto en una sola exhibición, en caso de que no sea pagada la multa impuesta dentro del plazo señalado por la Ley, la Oficina para Cobros instaurará el procedimiento administrativo de ejecución para lograr el cobro coactivo de la misma.

ACTUALIZACION Y RECARGOS

En el caso de que el patrón no entere el importe de las cuotas o capitales constitutivos dentro del plazo concedido por la ley, sus reglamentos, decretos o convenio de incorporación respectivo, se causarán actualización y recargos, a partir del día siguiente a aquel en que concluya dicho plazo.

La actualización se causará por cada mes y los recargos por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, cuando la actualización o los recargos determinados por el patrón sean inferiores a los que calcule el Instituto, éste deberá aceptar el pago, sin perjuicio de efectuar sus facultades de revisión para exigir las diferencias correspondientes.

Cuando se omite enterar la actualización y los recargos o se pague en menor cantidad a las debidas por estos conceptos, el Instituto determinará en cantidad líquida los importes omitidos y formulará la cédula de liquidación correspondiente, si se trate de pagos realizados extemporáneamente por patrones que tengan celebrado con el Instituto convenio de subrogación de servicios con reversión de cuotas la actualización y los recargos serán calculados sobre el importe total de las cuotas.

3. FACULTAD DE COBRO COACTIVO

Otra de las facultades que tiene el IMSS es el cobro de las obligaciones patronales, ya sea por cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, multas recargos o actualización.

El cobro de estas obligaciones patronales supone un agotamiento previo de los procedimientos para la determinación del crédito fiscal. En caso de que los obligados no cumplan con sus obligaciones en el plazo determinado, la autoridad fiscal en este caso el IMSS, ejercerá sus facultades para determinar el monto de las obligaciones omitidas, las cuales deben ser pagadas o garantizadas, en caso de haber interpuesto algún medio de defensa, junto con sus accesorios dentro del plazo que establece la LSS.

Por lo tanto si el deudor pago sus contribuciones dentro del plazo señalado o dentro de los quince días contados a partir de la notificación de los créditos que la autoridad determinó, el proceso fiscal llega a su fin, en caso de que el crédito subsista por falta de pago, la autoridad fiscal puede aplicar el *Procedimiento Administrativo de Ejecución*, en uso de su facultad económico coactiva.

La existencia de esta facultad a favor de la autoridad administrativa se apoya en la naturaleza del crédito fiscal, que responde a las necesidades de carácter público que el Estado debe atender, puesto que frente al interés público no puede prevalecer el interés particular.

La falta de pago de un crédito fiscal en el momento en que el deudor es requerido por el ejecutor del IMSS, da lugar a que en el mismo acto se lleve a cabo el aseguramiento de bienes del deudor en cantidad suficiente para garantizar la suerte principal y sus accesorios además

de impedir que pueda disponer de ellos, este aseguramiento es el embargo.

La LSS en su artículo 291 menciona como ley de aplicación supletoria en cuanto al procedimiento administrativo de ejecución al CFF, al mencionar:

“El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de Oficinas para Cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las Oficinas para Cobros del IMSS aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del CFF y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocen y resuelven los recursos previstos en el CFF relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.”

En relación a la disposición antes mencionada y tomando en cuenta que la LSS, permite las disposiciones del CFF, el artículo 151 del ordenamiento legal mencionado determina la procedencia del embargo de acuerdo a lo siguiente: “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 a:

- I. Embargar bienes suficientes para, en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos a favor del fisco.
- II. 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”.

En cuanto a la forma en que debe llevarse a cabo el embargo, el ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora se constituirá en el domicilio del deudor además de identificarse con la persona con quien se practique la diligencia de requerimiento de pago y de embargo de bienes, con intervención de la negociación en su caso, en caso de que el deudor no se encuentre en el domicilio en el momento en que se lleve a cabo la diligencia debe dejar citatorio para que lo esperen en

fecha y hora señalada, en caso de que cuando el ejecutor regrese en la hora y día señalados en el citatorio y el deudor no se encuentre en el domicilio, se entenderá la diligencia con quien se encuentre en el domicilio. De estas diligencia debe levantarse acta pormenorizada de la que se entregará copia a la persona con quien se entienda la diligencia, esta acta debe cumplir con los requisitos de que tiene que estar por escrito, señalar la autoridad que lo emite, así como estar fundado y motivado, y ostentar la firma del funcionario competente, en su caso el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigida.

Al efectuar la diligencia se la persona con quien se entienda la diligencia de embargo podrá nombrar dos testigos de asistencia, en caso de que no lo hiciera o estos al finalizar la diligencia se negaren a firmar el acta, el ejecutor debe asentar esto en el acta misma, de esta manera no se afecta la legalidad del embargo. La persona con quien se realice la diligencia de embargo tiene derecho a señalar den entre sus bienes, aquellos sobre los que se trabe el embargo de acuerdo al siguiente orden:

- Dinero, metales preciosos y depósitos bancario.
- Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios, y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de Instituciones o empresas de reconocida solvencia.
- Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.
- Bienes inmuebles.

En caso de que el ejecutado no se sujete al orden establecido, los bienes señalados no sean suficientes para cubrir el crédito fiscal o se encuentren fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora, ya tienen algún gravamen o son bienes de fácil descomposición, deterioro o inflamables, el ejecutor tramará el embargo sobre a los que su juicio garanticen mejor el interés del IMSS, respetando aquellos que conforme al CFF y al Derecho Común sean inembargables, como aquellos que son personalísimos, de uso indispensable, el material y equipo de trabajo y el patrimonio de familia.

Cuando existan objeciones de terceros a la traba del embargo, el ejecutor debe resolverlas en el mismo instante con carácter provisional

y la decisión queda sujeta a la ratificación del jefe de la oficina ejecutora y en caso de lesionar los derechos de terceros puede ser susceptibles de impugnación mediante el Recurso de Revocación, en este caso por tercería alegando las violaciones cometidas en la diligencia de embargo, además de lo anterior, en caso de que hubiera oposición a la diligencia de embargo también debe ser resuelta por el ejecutor, previo acuerdo del jefe de la oficina ejecutora y ante dos testigos, procedería a romper cerraduras, sellar cajas de seguridad o muebles, embargando inmuebles, secuestrando bienes y puede también solicitar el auxilio de la fuerza pública en caso de ser necesario.

Cuando el embargo sea trabado con bienes muebles como dinero, metales preciosos, alhajas y valores mobiliarios el ejecutor debe entregarlos a la oficina ejecutora en un lapso de veinticuatro horas previo inventario de los mismos, en caso de que se trate de los demás bienes el plazo será de cinco días contados desde aquel en que fue hecho el requerimiento para tal efecto. En caso de bienes raíces, derechos reales y negociaciones, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad o en el de Comercio según corresponda, en todo caso se nombrará depositario que puede ser removido por el jefe de la oficina ejecutora.

3.1 TIPOS DE EMBARGO

Existe también el embargo administrativo el cual se realiza a solicitud del deudor para el efecto de garantizar un crédito fiscal de acuerdo a lo mencionado por el artículo 141 del CFF en su fracción V, el cual es una de las formas que tiene el particular para poder garantizar el crédito fiscal.

En cuanto al embargo precautorio, se realiza en el caso de que la autoridad considere que existe peligro de que el contribuyente se ausente, oculte bienes, o realice maniobras a fin de quedar en estado de insolvencia. Este embargo se realiza sin que exista aún un crédito fiscal determinado y menos aún notificado por la autoridad, por lo que este embargo no puede subsistir más de un año, en este tiempo la autoridad debe determinar y notificar el crédito fiscal a cargo del particular.

Por último, el embargo de bienes ilegalmente introducidos al país, en sentido estricto se denomina secuestro, ya que se sustraen al particular para asegurar su control, se encuentra regulado por los artículos 44 fracción II y 152 párrafo III del CFF.

En el embargo de negociaciones, el procedimiento presenta dos características peculiares que son:

- Con relación al depositario, este actúa como interventor con cargo a la caja o como interventor administrador. El interventor con cargo a la caja sólo participa en el control de los egresos e ingresos de la negociación, además dicta medidas con carácter de urgentes y provisionales cuando conoce de irregularidades de la administración del negocio, que ponga en peligro los intereses del Instituto. El interventor administrador actúa con todas las facultades de administrador de una sociedad mercantil o como dueño, cuando la negociación no es una sociedad.
- Respecto de la extinción del crédito fiscal, no se procede vía remate sino a través de amortizaciones del 10% de los ingresos de la negociación, que el interventor va recaudando diariamente. La enajenación procedería sólo en caso de que existieran graves irregularidades que la justificaran.

3.2 REMATE

La enajenación de los bienes embargados debe realizarse en subasta pública o almoneda, esta subasta pública generalmente se realiza en el local de la oficina ejecutora, mediante convocatoria publicada por lo menos diez días antes del remate.

Pueden realizarse dos subastas con quince días de diferencia entre ellas, en caso de que el remate no se realice o no se presentaran postores en la primera, se podrá enajenar directamente o por tercera persona o en todo caso adquirirlos el mismo Instituto.

En caso de que el embargado proponga comprador, hasta antes de que se finque el remate, cuando el adquirente sea el fisco a falta de postores, a faltas de pujas, o en casos de empate y cuando los bienes

sean de fácil descomposición o deterioro o se trate de materiales inflamables procederá la enajenación fuera de subasta.

El día y hora señalados para el remate, el jefe de la oficina ejecutora informará a quienes hayan concurrido a él los nombres de las personas que podrán participar en la almoneda por haber presentado los siguientes documentos:

- Escrito con los datos del oferente.
- Posturas no menor de las dos terceras partes de la base fijada para el remate, la cual se determina por el valor del avalúo del bien o por el precio acordado entre la ejecutora y el embargado.
- Certificado de deposito, cuando menos por el 10% de la base fijada para el remate.

Los participantes harán los ofrecimientos o pujas para mejorar sus posturas y el jefe de la oficina ejecutora fijará el remate a quien sostenga la más alta. Tratándose de bienes muebles, el vencedor dispone de tres días para enterar el resto de la cantidad ofrecida de contado, ya que una parte de la postura pudo haber sido ofrecida en plazos. El adquirente de inmuebles o negociaciones tiene diez días para cubrir las diferencias del precio ofrecido de contado, y dentro de los diez días posteriores debe firmarse la escritura y entregar al adquirente los bienes adjudicados, libres de todo gravamen. Cuando los adquirentes no enteren la diferencia del precio dentro de los plazos señalados, perderán su depósito a favor del Instituto.

El producto del remanente de la venta fuera de subasta o de la adjudicación al fisco deberá aplicarse a cubrir el crédito fiscal y el excedente se entregara al embargado.

4. CADUCIDAD Y PRESCRIPCION DE CREDITOS FISCALES

Como todas las facultades de las autoridades administrativas y de cualquier otra índole, las facultades de que está revestido el IMSS, tienen un término de caducidad y de prescripción.

Por lo que hace a las facultades de fijar en cantidad líquida los créditos a su favor se extingue en un plazo de cinco años, el cual no está

sujeto a interrupción y es contado a partir de la fecha de la presentación por el patrón o cualquier otro sujeto obligado del aviso o liquidación o de aquella en que el propio Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación, este plazo que es el de caducidad sólo se suspende en caso de que se interponga recurso de inconformidad o juicio ante el TFJFA.

En cuanto a la obligación de enterar las cuotas y los capitales constitutivos, prescribe a los cinco años de la fecha en que hayan sido exigibles, la prescripción a que refiere esta obligación es sujeta a las disposiciones del CFF.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el crédito pudo ser legalmente exigido y puede oponerse como excepción en los recursos administrativos, el término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento tácito o expreso de este respecto a la existencia del crédito.

En caso de que se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución, también será suspendido el plazo de la prescripción.

Sin embargo, para que pueda determinarse la caducidad y prescripción de los créditos fiscales debe existir una declaratoria expresa de la autoridad solicitada previamente por el particular, esto es, la caducidad y prescripción de un crédito fiscal siempre debe ser declarada por la autoridad, a solicitud del particular, no existe declaratoria de caducidad y prescripción tácita.

Capítulo V

Medios de impugnación de las resoluciones derivadas de las facultades de fiscalización y cobro del IMSS

1. RECURSO DE INCONFORMIDAD

Dentro de los medios de defensa con que cuentan los patrones y sujetos obligados, encontramos el recurso, en este caso hablando de la materia de seguridad social específicamente encontramos el recurso de Inconformidad según el artículo 294 de la LSS.

Antes de abordar el tema que nos ocupa, el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez menciona como concepto de recurso el siguiente:

“El recurso administrativo es un medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano, o por su inferior jerárquico.”⁴⁴

⁴⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, *Principios de Derecho Tributario*, México, 1993, pág. 185

Por su parte el profesor Emilio Margaín Manautou menciona como concepto de recurso el siguiente:

“El recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”.⁴⁵ El Licenciado Gabino Fraga define al recurso como: “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 actividad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.⁴⁶

De acuerdo a lo anterior, todo recurso administrativo tiene como finalidad dilucidar una controversia ante la misma autoridad administrativa que emitió el acto y el propio particular que en un momento determinado ve afectada su esfera jurídica, el conflicto que puede surgir en este supuesto esta en función de que la autoridad que resuelve y emite el acto es la misma, por lo tanto no puede considerarse que haya una verdadera equidad al momento de emitir resolución, ya que se considera juez y parte en el mismo asunto.

El recurso de Inconformidad se encuentra regulado por el artículo 294 de la LSS, que menciona en su primer párrafo lo siguiente:

“Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del instituto, acudirán a inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente”.

Este artículo nos menciona que el recurso puede ser interpuesto por cualquiera de los sujetos que tengan una relación con el Instituto, ya sea de manera directa o indirectamente, y los cuales vean afectada su esfera jurídica por alguna resolución emitida por el propio Instituto y

⁴⁵ Emilio Margaín Manautou, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México 2000, pág. 144

⁴⁶ Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Tributario Mexicano*, México, 1981, pág. 759

que amerite ser impugnada mediante los medios de defensa que la ley establece.

El recurso de inconformidad además de estar regulado por el artículo 294 de la LSS, tiene su propio reglamento dentro de la misma Ley, en donde en su artículo primero menciona:

“El recurso de inconformidad señalado por el artículo 294 de la Ley Seguro Social, se tramitará conforme a las disposiciones de éste reglamento y, en lo no previsto, a las del Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Federal del Trabajo”.

Además de mencionar por aplicación supletoria a la Ley del Seguro Social el Código Fiscal de la Federación, al Código Federal de Procedimientos Civiles y a la Ley Federal del Trabajo, este reglamento del recurso de inconformidad:

- Faculta a los Consejos Consultivos Delegacionales correspondientes a tramitar y resolver el recurso de inconformidad.
- El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional es el encargado del trámite correspondiente al recurso de inconformidad además está facultado para resolver sobre su admisión así como para otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, autorizando con su firma todos los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, así como poner los expedientes en estado de resolución.
- Por lo que hace a las resoluciones emitidas por el Consejo Consultivo Regional, el competente para resolver el recurso de inconformidad contra estas resoluciones es el Consejo Técnico, éste también podrá atraer los asuntos para su conocimiento y resolución en caso de que los considere de suma importancia y trascendencia.
- Por su parte el Secretario General del Instituto goza de todas las facultades otorgadas al Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en cuanto a tramitación y formulación del proyecto de resolución. Por su parte las resoluciones dictadas por el Consejo Técnico se hacen conforme a las disposiciones señaladas por el reglamento para los Consejos Consultivos Delegacionales.

1.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

El escrito en que se interponga recurso de inconformidad deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- El nombre y la firma del recurrente si en recurrente no puede o no sepa firmar o estampar su huella digital puede hacerlo cualquier otra persona en su nombre, mencionar el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el número de registro patronal, en caso de ser asegurado quien interponga el recurso debe anotar su número de seguridad social.
- El acto que impugna, su fecha de notificación así como la autoridad que emitió el acto.
- Los hechos que dieron origen a la impugnación.
- Los agravios que el recurrente considere que le causa el acto que impugna.
- El nombre o la razón social del patrón, o en su caso, del sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde puedan ser notificados, este requisito es sólo para el caso de que la inconformidad la interpongan los patrones en contra de valuaciones actuariales de sus contratos colectivos de trabajo y que estas evaluaciones hayan sido hechas por el propio instituto.
- También debe contener las pruebas que se ofrezcan y que se relacionen con el acto que se impugna.

En cuanto a los documentos que deben acompañarse al escrito que contenga el recurso de inconformidad específicamente podemos mencionar los siguientes:

- El documento en donde conste el acto impugnado y el cual es la base de su inconformidad.
- El documento en que se acredite su personalidad, en caso de que actúe a nombre de otro o de una persona moral.
- La constancia de notificación del acto impugnado, cuando la haya habido.

- Las pruebas documentales que se ofrezcan. En caso de que las pruebas documentales no obren en poder del recurrente pero se encuentran legalmente a su disposición debe señalar el lugar o archivo en que se encuentren identificándolos con precisión, para lo cual sólo es necesario que se acompañe la solicitud de expedición debidamente sellada de recibida por la autoridad que tenga en su poder estos documentos, para que puedan tenerse por ofrecidas de otra manera la prueba sería desechada.
- Dictamen pericial, en caso de haber ofrecido esta prueba.

En caso de que no se acompañen los documentos señalados en los tres primeros puntos el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional prevendrá al recurrente, por una sola vez para que las presente corrija o aclare la omisión, este acto administrativo debe señalar los defectos u omisiones exactas, además de apercibir al recurrente para el caso de que no cumpliera en un plazo de 5 días se desechará de plano el recurso que haya sido interpuesto.

Lo mismo sucede en caso de que el escrito de recurso de inconformidad adoleciera de algún requisito

1.2 PROCEDIMIENTO

El recurso de inconformidad debe ser interpuesto dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.

El escrito en que se interponga el recurso debe ser dirigido al Consejo Consultivo Delegacional, se presentará directamente en la sede delegacional o subdelegacional que corresponda a la autoridad emisora del acto que se impugna, se tomará como fecha de presentación la que se anote a su recibo en la oficialía de partes de la delegación o subdelegación correspondiente.

Puede presentarse también por correo certificado con acuse de recibido en caso de que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población en donde se encuentre la sede delegacional, en este caso se toma como fecha de presentación aquella fecha de depósito en la oficina postal.

El Reglamento del Recurso de Inconformidad establece en el artículo 13 la posibilidad de que la instancia que se presente sea improcedente, por lo que la autoridad no entrará al fondo del asunto y sólo emitirá una resolución de desechamiento cuando el recurso se intente en contra de actos:

- Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- Cuando se trate de resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento de sentencias o laudos.
- Cuando hayan sido impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Que sean materia de otro recurso o juicio pendiente de resolución ante una autoridad administrativa u órgano jurisdiccional.
- Cuando se haya consentido el acto, se entiende para este efecto aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo y términos ya mencionados anteriormente y de acuerdo al artículo 6° de el Reglamento del Recurso de Inconformidad.
- Que sea conexo a otro que haya sido impugnado a través de algún recurso o medio de defensa diferente.
- Cuando el acto haya sido revocado administrativamente por la autoridad emisora.
- En los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal o reglamentaria.
- En caso de que no se amplíe el recurso de inconformidad o, ampliándose no se exprese agravio alguno.

Existen también causales de sobreseimiento, dentro de estas causales se pueden mencionar tres con respecto a este recurso de inconformidad, como son:

- En caso de desistimiento expreso del recurrente.
- Cuando durante el procedimiento se dé alguna causal de improcedencia, las cuales ya han sido expuestas.
- Cuando el recurrente muera durante el procedimiento, en caso de que su pretensión sea determinada como intransferible o si su muerte deja sin efecto el recurso.

En caso de que no sobrevenga ninguna causa de improcedencia y el recurso sea admitido el Secretario del Consejo Consultivo de manera oficiosa pedirá los informes conducentes a las dependencias del Instituto, éstas tienen un término de diez días naturales para presentarlos, cuando el Secretario lo estime pertinente podrá señalar un término mayor dentro del cual debe rendirse el informe justificado.

PRUEBAS

Cuando recurrente ofrezca pruebas documentales que no obren en su poder, pero que legalmente se encuentran a su disposición y además cumplió con el requisito de presentar la solicitud de expedición con copia sellada por la dependencia que las tenga en su poder, se procederá a requerir al inconforme para que dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación conducente, exhiba la prueba en el plazo indicado de no ser así se declarará desierta la misma.

En caso de ofrecer la prueba pericial deben indicarse los puntos sobre los que versará y se designará perito quien deberá estar legitimado para actuar de acuerdo a la materia de que se trate, de no ser así, esta prueba se declara desierta.

El recurrente cuenta con un plazo de cinco días contados a partir del siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto admisorio para presentar perito ante la autoridad instructora, a fin de que acepte tal cargo, por su parte el perito designado debe presentar su dictamen dentro de los quince días siguientes a su aceptación.

En caso de que el recurrente no presente perito, este no acepte el cargo o no rinda su dictamen en el plazo señalada la prueba será declarada desierta.

El recurrente puede solo por una vez y por causa que lo justifique y antes de vencerse el plazo de quince días la sustitución de su perito, señalando entonces el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta, el nuevo perito tiene un plazo contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación el acto que tuvo por sustituido al anterior perito, a fin de que acepte el cargo y debe exhibir su dictamen dentro de los diez días siguientes al de la aceptación.

En caso de que por causas no imputables al oferente o por una complicación de la probanza este por finalizar el término señalado para su desahogo sin que se haya podido realizar, el secretario del Consejo Consultivo Delegacional por una sola vez puede señalar un nuevo plazo a petición del interesado.

En cuanto a la prueba de inspección esta será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar, la cual se desahogara por quien designe el Secretario del Consejo.

La prueba testimonial será propuesta indicando los nombres y domicilios de los testigos los cuales deben ser presentados por el oferente, salvo en el caso de que estos sean personal del Instituto o que el oferente declare bajo protesta de decir verdad que esta es impedido para presentarlos. Debe acompañarse el interrogatorio respectivo salvo que el interesado prefiera formular verbalmente las preguntas.

La prueba confesional no será admitida, pero si los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto en relación con el caso en debate.

Cuando por causas no imputables al recurrente no pueden ser exhibidas las pruebas ofrecidas a petición de este y por una sola vez se le concederá un nuevo plazo de quince días, transcurridos los cuales si no se exhibe la probanza, se declarara desierta.

Solo se admitirán las pruebas que se relacionen estrictamente con la controversia y que no sena contrarias al derecho o a la moral. Estas pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, este plazo puede ser prorrogado por uno igual y una sola vez, a juicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

Concluido el termino de desahogo el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional debe elaborar dentro de los treinta días siguientes los proyectos de resolución, el cual será sometido a la consideración, y aprobación del Consejo Consultivo correspondiente y el cual servirá de base para la discusión y votación de la resolución la que se pronunciara dentro del termino de quince días.

La resolución que ponga fin al recurso, deberá como todo acto de autoridad estar fundada y motivada, se dictara por unanimidad o mayoría de votos del Consejo Consultivo Delegacional o del Consejo

Técnico, según sea el caso, cada uno de los sectores obrero y patronal, así como la representación gubernamental tienen derecho a un voto en caso de existir empate en la primera votación se repetirá esta y si resulta empate por segunda vez tendrá voto de calidad el presidente del Consejo respectivo para decidir la cuestión.

La resolución que se dicte en el recurso se ocupará de todos y cada uno de los motivos de impugnación aducidos por el inconforme y decidirá sobre sus pretensiones, analizando las pruebas recabadas y deberá expresar los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios de la resolución. Si uno de los agravios es suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto. Esta resolución deberá dictarse dentro del término de tres meses, ya que en caso contrario se produce la negativa ficta contra la que procede juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los acuerdos que dicten los Consejos Consultivos Delegacionales para aprobar, modificar o desechar los proyectos de resolución serán firmados por el Presidente y Consejeros que intervengan en la sesión. La resolución debe ser firmada por los integrantes del Consejo Consultivo y certificada por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional asentándose el número de acuerdo y fecha de la sesión en que fue aprobada, cuando haya sido autorizada esta resolución deberá ser devuelta a la dependencia tramitadora del recurso para su notificación.

En caso de que el acuerdo de los Consejos Consultivos Delegacionales ordene modificar o desechar el proyecto, se procederá a elaborar otro en los términos acordados, siguiéndose los lineamientos ya señalados.

Las resoluciones que pongan fin al recurso se notificarán dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma y serán ejecutadas dentro del término de quince días, salvo que haya sido ampliado el plazo por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

1.3 EFECTOS

Tratándose de cualquiera de los recursos en materia administrativa sus efectos son invariablemente los siguientes: revocar, modificar, anular o confirmar el acto administrativo que haya sido impugnado.

2. RECURSO DE REVOCACION

2.1 PROCEDENCIA

En materia de Seguro Social, el Recurso de Revocación sólo será procedente en contra de las violaciones cometidas dentro del procedimiento administrativo de ejecución, de acuerdo a lo previstos en los artículos 117, fracción II, inciso b), del actual Código Fiscal de la Federación, mismos que establecen con toda precisión que el recurso de revocación procederá contra los actos de autoridades fiscales federales (como lo es el IMSS), que “se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley”.

Sólo en este caso es procedente el recurso de revocación, ya que por lo que hace a todos los demás actos administrativos que emite el IMSS, como se explicó anteriormente sólo procede el Recurso de Inconformidad además de ser obligatorio antes de acudir en Demanda de Nulidad al TFJFA.

El recurso de revocación debe presentarse ante la autoridad competente que emitió el acto, en este caso la Oficina para Cobros de IMSS, el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación menciona como regla general para la interposición del citado recurso un término de cuarenta y cinco días contados a partir del siguiente en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, sin embargo existen excepciones como la mencionada en el artículo 127, que establece:

“Cuando el recurso de revocación se interponga por que el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate podrán hacerse valer en **cualquier tiempo**, antes de la publicación de la convocatoria en primera almoneda.”

De acuerdo a lo anteriormente mencionado, no hay plazo para la presentación del recurso de revocación por violaciones al procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando sea presentado antes de la publicación en primera almoneda, el cual puede tomarse como limite máximo de tiempo para su presentación.

Es importante señalar que el Recurso de Revocación es optativo, es decir, el interesado puede optar por impugnar un acto mediante el

recurso de revocación, o bien, asistir directamente en Demanda de Nulidad ante el TFJFA, por lo que no es obligatorio agotar el recurso de revocación.

2.2 PROCEDIMIENTO

El recurso de revocación debe cumplir con ciertos requisitos como los mencionados en el artículo 18 del CFF, que en términos generales menciona que toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales debe estar firmada por el interesado, o por representante legal, en caso de imposibilidad de firma puede, entonces, imprimir su huella digital, debe constar por escrito, el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal, en caso de promociones ante el IMSS, el registro patronal, debe además señalar la autoridad a quien se dirige y exponer el propósito de dicha promoción, además del domicilio convencional, domicilio para oír y recibir notificaciones, y las personas autorizadas para recibirlas.

El artículo 122 del Código mencionado, complementa los requisitos indispensables para la interposición del recurso, al mencionar que debe señalarse la resolución o acto que se impugna, los agravios que cause esta, así como las pruebas y los hechos de que se trata.

Dentro de los documento que deben acompañarse al recurso, se menciona que deben ser aquellos con que se acredite la personalidad, el documento en donde conste el acto impugnado, su constancia de notificación, así como las pruebas documentales que se ofrezcan, es importante señalar que estos documentos pueden ser presentados en copias fotostáticas simples siempre que obren en poder del recurrente los originales.

En caso de que no se presenten los documentos mencionados, la autoridad requerirá al interesado por tres a efecto de que los presente, en caso de que no se cumpla se tendrá por no interpuesto dicho recurso.

2.3 TRAMITE Y RESOLUCION DEL RECURSO

En el recurso de revocación son admisibles todas las pruebas con excepción de la testimonial y la confesión de las autoridades mediante

absolución de posiciones, cuando existan pruebas supervenientes pueden presentarse siempre y cuando no se haya dictado la resolución del recurso.

En cuanto a la confesión expresa del recurrente, las presunciones que no admitan prueba en contrario, hacen prueba plena, por lo que hace a los hechos legalmente afirmados por la autoridad mediante documentos públicos, si en éstos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo manifestado o lo declarado.

En cuanto al trámite, desahogo y valoración de las pruebas se siguen los lineamientos determinados para el TFJFA, los cuales serán expuestos posteriormente.

La resolución que recaiga al recurso debe ser dictada en un término de tres meses a la interposición del mismo, el silencio de la autoridad significa que ha sido confirmado al acto impugnado. La resolución del recurso debe estar fundada en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, la autoridad tiene la facultad de invocar hechos notorios y en caso de que uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará sólo con el exámen de dicho punto.

2.4 EFECTOS

La resolución que ponga fin al recurso podrá desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, confirmar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento administrativo, o en su caso, que se emita una nueva resolución, dejar sin efectos el acto impugnado, modificar el acto impugnado o dictar otro que lo sustituya en caso de que la resolución sea total o parcialmente favorable al recurrente.

En caso de que en la resolución se ordene realizar determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, está debe cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que esta resolución se encuentra firme.

3. JUICIO DE NULIDAD (PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO)

Cuando la resolución recaída al recurso de inconformidad no satisfaga el interés jurídico del recurrente puede acudir a juicio de nulidad ante Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El marco de regulación legal del procedimiento contencioso administrativo lo constituyen la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Código Fiscal de la Federación, y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las partes que intervienen en este juicio son:

- El demandante.
- Los demandados que pueden ser:
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.
- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

3.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no pueda o no sepa firmar en tal caso imprimirá y firmará otra persona a su ruego.

En ningún caso procederá la gestión de negocios ante TFJFA, quien promueva a nombre de otra persona debe acreditar que la representa-

ción le haya sido otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito al Licenciado en Derecho para que a su nombre reciba notificaciones, esta persona autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

3.2 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

El juicio será improcedente cuando se den una de las causales que a continuación se mencionan:

- Cuando no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- Cuando la impugnación no corresponda conocer a este Tribunal.
- En caso de que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el TFJFA y siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnando aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- Cuando se entienda que hubo consentimiento, es decir que no se haya promovido ningún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el TFJFA.
- Cuando sean materia de un recurso o juicio que se encuentren pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- Cuando puedan impugnarse por medio de un recurso o medio de defensa exceptuando aquellos cuya interposición sea optativa
- Cuando sea conexos a otros que hay sido impugnado por medio de algún medio de defensa diferente o recurso.
- Cuando hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- Cuando derivado de las constancias de autos aparezca claramente que no existe el acto reclamado.

- Cuando la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las Leyes Fiscales Especiales.
- Cuando hayan sido dictados por autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previstos en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el TFJFA.
- Cuando sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyos cobros y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

Los casos de improcedencia darán lugar al rechazo de la demanda o, en todo caso el sobreseimiento total o parcial, por sobreseimiento podemos entender la detención de un proceso por falta de elementos esenciales en el mismo, dentro de las causales de sobreseimiento de un juicio encontramos las siguientes:

- Cuando haya desistimiento del demandante.
- En caso que durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.
- Cuando el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o su muerte deje sin materia el proceso.
- Cuando la autoridad demandada deje sin efecto el acto impugnado.
- Cuando exista alguna disposición legal por la cual haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.
- El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

3.3 LA DEMANDA Y SUS REQUISITOS

La demanda se presenta por escrito ante la Sala Regional Competente dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido

efectos la notificación de la resolución impugnada. También puede enviarse por correo certificado con acuse de recibo en caso de que el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde este la sede de la Sala siempre y cuando el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Los requisitos fundamentales de la demanda son:

- El nombre y domicilio del demandante.
- La resolución que se impugna.
- La autoridad o autoridades demandadas en caso de que la demanda sea promovida por autoridad administrativa el nombre y domicilio del particular demandado.
- Los hechos motivo de la demanda.
- Las pruebas que ofrezca. Cuando sea prueba pericial o testimonial deben precisarse los hechos sobre los que deba versar y señalar nombre y domicilio del perito o de los testigos.
- Los conceptos de impugnación.
- En caso de que haya tercero interesado su nombre y domicilio.
- Lo que se pida señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En caso de que se omita el nombre del demandante, la resolución que se impugna o los conceptos de impugnación el magistrado instructor desechará la demanda por improcedente en caso de que se omitan, todos los demás requisitos mencionados se requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que no dar cumplimiento se tendrá por no presentada la demanda o, en su caso, por no ofrecidas las pruebas.

Los documentos que deben adjuntarse en la demanda son:

- Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- Cuando no gestione el nombre propio el documento que acredite su personalidad.
- El documento que conste el acto impugnado. Cuando se trate de una resolución negativa ficta debe acompañarse una copia en la

que obre el sello de recepción de la instancia no resulta expresamente por la autoridad.

- La constancia de notificación del acto impugnado. En caso de que no se hay recibido constancia o esto hubiera sido certificado por correo debe hacer se constar en el escrito de demanda y señalar la fecha en que se realizo dicha notificación.
- El cuestionario que debe desahogar el perito el cual deberá ir firmado por el demandante.
- En caso de ofrecer la prueba testimonial debe anexarse el interrogatorio para su desarrollo.
- Las pruebas documentales que ofrece.

3.4 TRAMITE Y RESOLUCION DEL JUICIO

Los magistrados deberán excusarse de conocer de algún juicio cuando exista la posibilidad de parcialidad por intereses personales, de parentesco o de amistad, que señala el artículo 204 del CFF, esta excusa debe ser calificada por la Sala Superior.

Una vez iniciado el juicio pueden presentarse varios incidentes de los cuales cuatro son de previo y especial pronunciamiento y tres son ordinarios.

Dentro de los incidentes de previo y especial pronunciamiento se pueden mencionar:

- La incompetencia en razón de territorio.
- La acumulación de autos.
- Nulidad de notificaciones.
- Interrupción por causa de muerte o disolución.

En cuanto a los incidentes ordinarios se encuentran:

- Recusación de un magistrado.
- Suspensión de la ejecución.
- Falsedad de documentos.

Todos estos incidentes, así como su procedimiento de trámite se encuentran regulados en los artículos que van del 217 al 229 del CFF.

En caso de que sea admitida la demanda, el demandado cuenta con un plazo de 45 días para contestar la demanda. En caso de que se impugne una negativa ficta o en caso de que el actor desconozca los motivos y fundamentos de la resolución impugnada antes de la contestación de la demanda, y también cuando, ya iniciado el juicio el actor tenga conocimiento de una notificación de un acto administrativo hecho anteriormente procede la ampliación de la demanda, por lo que también cuenta el plazo de 45 días para el demandado para ampliar su contestación a la demanda.

Esta contestación y ampliación a la contestación de la demanda debe referirse a los incidentes de previo y especial pronunciamiento en su caso, a la improcedencia y sobreseimiento; a cada uno de los hechos de la demanda; a sus argumentos de defensa; igualmente debe adjuntar copias de su contestación, cuestionarios y ampliación de los de su contraparte así como pruebas documentales.

Dentro de contestación y antes del cierre de la instrucción, la autoridad puede allanarse a las pretensiones del actor e incluso revocar su resolución más no mejorarla en ningún caso, ya que el tribunal es quien debe juzgar en los términos en que ésta originalmente fue emitida.

En cuanto a la impugnación de una negativa ficta, la contestación de la demanda hará las veces de la emisión de la resolución impugnada y que no haya sido dictada en tiempo, por lo que la autoridad debe fundar y motivar la misma.

Después de que ha sido integrado el expediente con la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y su contestación, según sea el caso, el magistrado instructor procede al desahogo de las pruebas, dentro de las que no procede la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones, en caso de que considere que hace falta alguna diligencia a fin de pronunciarse sobre la controversia ordenará su práctica. La confesión expresa de las partes y los hechos que sean legalmente afirmados por la autoridad hacen prueba plena, por su parte las periciales y testimoniales pueden ser apreciadas con amplia libertad por la sala, pero si de el razonamiento de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas la sala adquiere una convicción distinta sobre los hechos, puede realizar una nueva valoración, previa justificación del caso.

Dentro de los cinco días siguientes a la notificación del desahogo de las pruebas deben rendirse los alegatos, los cuales son el último elemento con que cuenta la sala para cerrar la instrucción, por lo que el asunto quedará para sentencia, y la cual será dictada con base en el proyecto que el magistrado instructor elabore dentro de los cuarenta y cinco días posteriores al cierre de instrucción, la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción del juicio.

En cuanto al sentido de la sentencia este puede ser declarando la validez de la resolución impugnada, declarando su nulidad lisa y llana, o su nulidad para efectos, la cual debe precisar con claridad la forma y términos en que se debe cumplimentar.

La declaración de nulidad es procedente en cualquiera de los supuestos señalados por el artículo 238 del CFF, los cuales son:

1. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado, o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución.
2. Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
3. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada.
4. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las mismas.
5. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Si se diera la situación de que el magistrado instructor no formule su proyecto de sentencia o la sala no la dicte en el plazo establecido, procede la llamada *excitativa de justicia*, ante la sala superior del TFJFA, la cual pueden hacerla valer cualquiera de las partes.

4. EL JUICIO DE GARANTIAS

El juicio de amparo tiene como finalidad resolver toda controversia que se suscite:

Por leyes o actos de autoridad que violen la garantías individuales,

Por leyes o actos de la autoridad federal que restrinjan la soberanía de los Estados y,

Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

En los juicios de amparo todas las promociones deberán hacerse por escrito, salvo las que se hagan en las audiencias y notificaciones, este juicio solo 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 o por su representante.

Las partes que intervienen en el juicio de amparo son:

- El agraviado o agraviados.
- La autoridad o autoridades responsables.
- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:
 - a) La contraparte del agraviado cuando el acto emane de un juicio o controversia que no sea de orden penal.
 - b) El ofendido, o las personas que, conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño.
 - c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide el amparo.
- El Ministerio Público Federal quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala la LA.

Como autoridad responsable podemos entender aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.

El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días, éste término se contará desde el siguiente a aquel en que hayan surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o del acto que reclame, al en que haya tenido

conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

Existen excepciones a la regla anterior, las cuales son las siguientes:

En caso de que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, el término para la interposición de la demanda será de treinta días, en caso de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio dicho agraviado tendrá un término de noventa días para la interposición de la demanda si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República y de ciento ochenta días si residiere fuera de ella, contándose desde el siguiente al en que tuviera conocimiento de la sentencia.

El computo de los términos en las demandas de amparo serán de la siguiente manera:

- Comenzará a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación y se incluirá el día de su vencimiento.
- Los términos se contarán por días naturales, con exclusión de los inhábiles.
- Para la interposición de los recursos correrá el término al siguiente en que para ella haya surtido efectos la notificación respectiva.
- Los términos puede ampliarse sin perjuicio a consecuencia de la distancia, pero en ningún caso la ampliación puede exceder de un día por cada cuarenta kilómetros.

En cuanto a los incidentes en el juicio de Amparo no se substanciarán más artículos de especial pronunciamiento que los expresamente establecidos por su propia Ley. En los casos de reposición de autos, el juez ordenará la práctica de la certificación en la que se hará constar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, si la pérdida es imputable a alguna de las partes la reposición se hará a su costa quien además pagará los daños y perjuicios que el extravío y la reposición ocasionen. Contra la interlocutoria que dicten los jueces de distrito en el incidente de reposición de autos, procede el recurso de revisión.

Los demás incidentes que surjan si por su naturaleza fuere de previo y especial pronunciamiento, se decidirán de plano y sin forma de

substanciación, fuera de estos casos se fallarán juntamente con la sentencia definitiva, salvo lo dispuesto en la LA en cuanto al incidente de suspensión.

Las demandas de amparo pueden ser improcedentes de acuerdo a las siguientes disposiciones:

- Contra actos de la Suprema Corte de Justicia.
- Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas.
- Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el mismo acto reclamado aunque las violaciones constitucionales sean diversas.
- Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo.
- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.
- Contra leyes, tratados y reglamentos, que por su sola vigencia no causen perjuicio al quejoso.
- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.
- Contra actos consumados de un modo irreparable.
- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese conocimiento, así como los consentidos tácitamente.
- Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la Ley algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.
- Cuando se este tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso de defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por objeto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.
- Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado.
- Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

Las causales de improcedencia son examinadas de oficio.

Una demanda de amparo puede tener también causales de sobreseimiento las cuales son:

- Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda.
- Cuando el agraviado muera durante el juicio, en caso de que la garantía reclamada solo afecte a su persona.
- Cuando durante el juicio apareciera o sobreviniera alguna causa de improcedencia.
- Cuando en las constancias de autos apareciera claramente demostrado que no existe el acto reclamado o cuando no se pruebe su existencia.

Si se encuentra en trámite un juicio y durante el término de trescientos días el quejoso no ha promovido nada se producirá la caducidad de la instancia. Sin embargo, celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia no procederá el término para inactividad procesal ni la caducidad de la instancia.

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deben suplir las deficiencias de los conceptos de violación de la demanda así como de los agravios formulados en los recursos establecidos por la Ley de Amparo.

Las sentencias que se dicten en el juicio de amparo deben contener:

- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados.
- Los elementos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.
- Los puntos resolutivos con que deben terminar concretándose en ellos, con toda precisión el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue el amparo.

4.1 AMPARO DIRECTO

4.1.1 PROCEDENCIA

El Juicio de Amparo Directo es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en el caso de la materia fiscal, son de materia administrativa.

El Amparo Directo procede:

Contra sentencias definitivas y laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que sea cometida dentro del procedimiento y afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, así como por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para efectos de determinar aquellas violaciones a las garantías cometidas dentro de un juicio seguido ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, pueden considerarse violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso cuando:

- No sea citado en juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley.
- Cuando el quejoso haya sido mal representado en el juicio de que se trate.
- Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido o que no se le reciban conforme a la ley.
- En caso de que se declara ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado.
- Cuando haya sido resuelto ilegalmente un incidente de nulidad.
- Cuando no se le consideren los términos o prorrogas a que tuviera derecho conforme a la Ley.
- Cuando sin su culpa se reciban, sin su consentimiento las pruebas ofrecidas por la otras partes con excepción de las que fueren instrumentos públicos.

- Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de algo y que no pueda alegar sobre ellos.
- Cuando se le rechacen los recursos a que tiene derecho de acuerdo a la ley.
- Cuando en el momento de haberse promovido competencia, o en caso de que el juez o magistrado en casos de impedimento o recusación, juez magistrado o miembro de un tribunal siga conociendo del asunto.

La demanda de amparo contra la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió.

4.1.2 REQUISITOS DE LA DEMANDA

La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se deben expresar:

- Nombre y domicilio del quejoso.
- Nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- La autoridad o autoridades responsables.
- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiera puesto fin al juicio, en caso de que se trate de violaciones cometidas durante el procedimiento, debe informar exactamente cual es la parte de éste en la que se cometió la violación.
- La fecha de la notificación de la sentencia, laudo o resolución que haya dado fin al juicio, en caso de no tener tal notificación la fecha en que se dio por enterado de la misma.
- Los conceptos constitucionales cuya violación se reclame, así como el concepto o conceptos cuya violación se reclame.
- En caso de que la violación consista en la inexacta aplicación de las leyes debe mencionar la ley o preceptos que considere fueron aplicados inexactamente o la que dejó de aplicarse.

Con la demanda de amparo deberá exhibirse una copia para el expediente de la autoridad responsable y otra para cada una de las par-

tes en el juicio constitucional, las cuales tiene un plazo de diez días como máximo para que comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito a defender sus derechos.

En caso de que el promovente, no presente las copias necesarias de la demanda de amparo, la autoridad responsable se abstendrá de enviar la demanda al Tribunal Colegiado y de proveer sobre la suspensión, mandará prevenir al promovente para que en un término de cinco días presente las copias omitidas, en caso de que pase dicho plazo y no sean presentadas la autoridad responsable remitirá la demanda con el informe relativo a la omisión de las copias al tribunal y este tendrá por no interpuesta la demanda.

En caso de que sean presentadas las copias para correr traslado a las autoridades, se remitirá la demanda, una copia para el Magisterio Público Federal y los otros originales al Tribunal Colegiado de Circuito dentro del término de tres días. Al mismo tiempo la autoridad responsable rendirá su informe con justificación y dejará copia en su poder de este informe.

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

En los juicios de Amparo Directo, la autoridad responsable decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado de acuerdo al artículo 107 de la Constitución, esta suspensión en caso de ser en materia administrativa, se decreta a instancia del agraviado de acuerdo a lo siguiente:

- I. Debe ser solicitada por el agraviado.
- II. Que no tenga perjuicio al interés social ni contravención a disposiciones del orden público.
- III. Cuando los daños que se causen por no otorgarla sean de difícil reparación del daño o perjuicio que se causen con la ejecución del acto.

En caso de que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, puede otorgarse siempre y cuando el quejoso presente garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los

perjuicios que se causen en caso de que no se obtenga sentencia favorable en el juicio de amparo.

4.1.3 SUBSTANCIACION Y RESOLUCION DEL JUICIO

El Tribunal Colegiado examinará en primer término la demanda de amparo, en caso de que encuentre motivos de improcedencia la desechara de plano y comunicara su resolución a la autoridad responsable.

En casos de que no se hayan cumplido los requisitos de la demanda de amparo, el Tribunal Colegiado otorgará al promovente un término que no excederá de cinco días para subsanar las omisiones o corrija los defectos en que haya incurrido, en caso de que el quejoso no diera cumplimiento, se tendrá por no interpuesta la demanda y se comunicará la resolución a la autoridad responsable

Cuando no se encuentren motivos de improcedencia o defectos en el escrito de demanda o en caso de que hayan sido subsanados las deficiencias, admitirá la demanda y notificara a las partes el acuerdo relativo.

Para la resolución de los amparos directos el Tribunal Colegiado observara las siguientes reglas:

El presidente turnara el expediente en le término de cinco días al Magistrado relator que corresponda, a efecto de que formule por escrito el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia, el autor por el cual se turne el expediente al Magistrado relator tendrá efectos de citación para sentencia la que se pronunciara sin discusión publica dentro de los quince días siguientes por unanimidad o mayoría de votos.

Si el proyecto del Magistrado relator fuera probado sin adiciones, ni reformas, se tendrá como sentencia definitiva y se firmará dentro de los cinco días siguientes. Si no fue aprobado el proyecto se designará a uno de los de la mayoría para que redacte la sentencia de acuerdo con los hechos probados y los fundamentos legales que hayan sido tomados en consideración al dictarla, debiendo quedar firmada dentro del término de quince días.

Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, no comprenderán más cuestiones que las lega-

les propuestas en la demanda de amparo. Debe apoyarse en el texto constitucional de cuya aplicación se trate y expresar en sus proposiciones resolutivas el acto o actos contra los cuales se conceda el amparo.

4.2 AMPARO INDIRECTO

La autoridad competente para conocer del Amparo Indirecto son los Juzgados de Distrito en materia administrativa.

4.2.1 PROCEDENCIA

El Amparo indirecto es procedente contra:

- Leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, así como otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o por motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso.
- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido.
- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.
- Contra actos ejecutados dentro o fuera del juicio que afecten a personas extrañas a él, en caso de que la ley no establezca ningún recurso ordinario o medio de defensa contra estos actos a favor del tercero, siempre y cuando no se trate de un juicio por tercería.
- Contra leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y de aquellos que invadan la esfera de la autoridad federal.

4.2.2 REQUISITOS DE LA DEMANDA

Deberá ser formulada por escrito y además señalar: el nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre, el nombre y

domicilio del tercero perjudicado, la autoridad o autoridades responsables, la ley o acto que de cada autoridad se reclame, así como los hechos y abstenciones que le consten así como el concepto o conceptos de violaciones en caso de que se trate de un amparo por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Con la demanda deben exhibirse las copias necesarias para cada una de las autoridades responsables, el tercero perjudicado, en caso de que lo haya, para el Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión en caso de que se pida esta y que no tuviera que concederse de plano conforme a esta ley.

LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

En el caso del Amparo Indirecto, que son competencia de los Jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, la suspensión de oficio procede cuando:

- Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional.
- Cuando se trate de algún otro acto que de consumarse sería físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía violada.

En caso de que se diera alguna de las situaciones anteriores la suspensión se decretara de plano en el mismo acto en que el juez admita la demanda y lo hará saber a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento.

La finalidad de la suspensión es que se mantengan las cosas en el estado actual que guarden, por lo que el juez tomará las medidas necesarias para que no sea consumado el acto reclamado.

En caso de que la suspensión sea solicitada por el recurrente deben darse las siguientes requisitos:

- Que la solicite el agraviado.

- Que no se de perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.
- Que los daños o perjuicios que se causen al agraviado por la ejecución del acto sean de difícil reparación.

En caso de que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, el juez la concederá sólo si se exhibe garantía bastante para garantizar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se causaron si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

Promovida la suspensión, el juez de distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de las veinticuatro horas, transcurrido dicho término, con informe o sin él, dentro de las setenta y dos horas se celebrará la audiencia en la fecha y hora señalados en el auto inicial, en la que el juez podrá únicamente recibir las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente.

Los informes previos se limitaran a mencionar si son o no ciertos los hechos que se reclaman de las autoridades responsables y en su caso la cuantía del asunto que lo haya motivado, además puede agregar as razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado hasta dictarse resolución firme en él, el auto en que sea otorgada la suspensión surtirá sus efectos en el momento aún cuando se interponga recurso de revisión, pero dejará de surtirlos en caso de que el agraviado dentro de los cinco días siguientes no cumpla con los requisitos que se le hayan exigido a fin de suspender el acto reclamado.

Mientras no se pronuncia sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo el juez de distrito puede modificar o revocar el acto en que haya otorgado dicha suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.

4.2.3 SUBSTANCIACION Y RESOLUCION DEL JUICIO

Al momento de examinar el escrito de demanda amparo, si el juez encuentra algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ésta será desechada de plano sin suspender el acto reclamado, en caso de que se hayan omitido alguno de los requisitos para la admisión de demanda, no se hubiese señalado con precisión el acto reclamado o no se hayan presentado las copias necesarias del escrito de demanda, el juez mandará prevenir el promovente para que llene los requisitos omitidos, aclare la demanda o presente las copias dentro del término de tres días, si el promovente no cumple con el requerimiento solicitado por el juez se tendrá por no interpuesta la demanda.

En caso de que no haya existido alguna causa de improcedencia y se hayan cumplido con todos los requisitos de la demanda, el juez admitirá la demanda y el mismo auto pedirá sus informes justificados a las autoridades responsables, en caso de que haya tercero perjudicado le hará saber de dicha demanda, señalará también la fecha y hora para la celebración de la audiencia a más tardar dentro del término de treinta días.

Los jueces de distrito deberán resolver si admiten o desechan la demanda de amparo dentro del término de veinticuatro horas, contadas desde el en que sea interpuesta la demanda. Las autoridades responsables deberán rendir su informe justificado dentro del término de cinco días, el juez de distrito podrá prorrogarlos por otros cinco días sin lo estimare necesario en tal caso deberán rendir su informe con justificación con el conocimiento del quejoso al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional, en caso de que no se presente el informe con esta anticipación, el Juez puede suspender o diferir la audiencia.

Las autoridades responsables rendirán su informe con justificación exponiendo las razones y disposiciones legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio, acompañando en su caso copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

En el juicio de amparo son admitidas todas las pruebas excepto las que vayan contra la moral o contra el derecho. Las pruebas deben

ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, excepto la documental que deberá presentarse con anterioridad. En caso de que las partes tengan que rendir prueba testimonial o pericial, para acreditar algún hecho deberán anunciarla cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional exhibiendo copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o del cuestionario para los peritos. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho. La prueba de inspección ocular deberá ofrecerse con igual oportunidad que la testimonial y la pericial.

Al promoverse la prueba pericial el juez designara a un perito o a los que estime convenientes para la práctica de la diligencia sin perjuicio de que cada parte pueda designar también un perito para que se asocie al nombrado por el juez o rinda dictamen por separado.

La audiencia constitucional y la recepción de pruebas será públicas, abierta la audiencia se procederá a recibir por su orden las pruebas, los alegatos en el juicio y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público, acto continuo se dictará el fallo que corresponda, las partes podrán alegar verbalmente, pero sin exigir que sus alegaciones se hagan constar en autos y sin que los alegatos puedan exceder de media hora por cada parte incluyendo las réplicas y contrarréplicas.

En caso de que el recurrente impugne la aplicación por parte de la autoridad o autoridades responsables de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia, la substanciación del juicio se sujetará a las disposiciones mencionadas excepto a lo relativo al término para la rendición del informe con justificación, el cual se reducirá a tres días improrrogables y a la celebración de la audiencia la que se señalará dentro del término de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda.

Conclusiones

1. La administración Pública Federal, para su organización se divide en dos grupos, centralizada y paraestatal.
Dentro de la administración Pública Centralizada se encuentran las Secretarías de Estado así como la Consejería Jurídica.
Dentro de la administración pública paraestatal encontramos a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fideicomisos públicos.
2. El IMSS es un órgano desconcentrado, que se encuentra dentro de la administración pública Paraestatal, y en su Ley se autodenomina organismo fiscal autónomo.
3. Al ser el IMSS un organismo fiscal autónomo por estricta disposición de su Ley, cuenta con varias facultades tendientes a la realización de las obligaciones de los patrones y demás sujetos obligados, y en ejercicio de estas facultades emite los llamados capitales constitutivos, las liquidaciones de cuotas obrero patronales, así como multas por violaciones a la ley del Seguro Social.
4. Además de las facultades de comprobación con que cuenta el IMSS, se encuentran las facultades de este mismo organismo para determinar en forma líquida y cobrar todos los créditos fiscales a que haya lugar, por lo que, como autoridad fiscal puede exigir el pago de los créditos adeudados, siempre y cuando hayan sido dados a conocer al sujeto obligado o patrón, para lo cual hace uso del procedimiento administrativo de ejecución.

5. Los patrones y demás sujetos obligados cuentan con varios medios de defensa en contra del ejercicio de las facultades de fiscalización y cobro del IMSS, estos medios de defensa son:

Recurso de inconformidad, el cual es obligatorio y procede en contra de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, los capitales constitutivos y las multas emitidas por el IMSS, en ejercicio de sus facultades de fiscalización.

Recurso de Revocación, el cual, en materia de Seguro Social sólo es procedente en contra de violaciones cometidas durante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, el cual puede hacerse valer en cualquier tiempo y hasta antes de la publicación de la convocatoria en primera almoneda y bajo los lineamientos del Código Fiscal de la Federación.

Demanda de Nulidad, la cual es procedente contra las resoluciones definitivas emitidas por el IMSS, siempre y cuando se haya presentado con anterioridad el correspondiente Recurso de Inconformidad y contra la resolución recaída al Recurso mencionado.

Demanda de Amparo Directo, contra resoluciones desfavorables que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y violaciones cometidas durante el procedimiento en donde se afecten las defensas del quejoso.

Demanda de Amparo Indirecto, la cual procede en cualquier tiempo contra actos que causen perjuicio al quejoso dentro o fuera de un procedimiento y en donde se consideren violadas sus garantías individuales.

Bibliografía

- Acosta Romero Miguel *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Arellano García Carlos *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1995.
- Carrillo Prieto Ignacio *Introducción al Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, UNAM, México, 1981.
- Cartas Sosa Rodolfo y Ayala Vallejo Graciela *Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal*, Editorial Themis, México, 1994.
- Castrejón García Gabino Eduardo *Derecho Administrativo Mexicano I*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000.
- De la Garza Sergio Francisco *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1981.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto *Elementos de Derecho Administrativo 1er. Curso*, Editorial Limusa, México, 1996.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto *Principios de Derecho Tributario*, Editorial Limusa, México, 1993.
- Faya Viesca Jacinto *Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, México, 1979.
- Fraga Gabino *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1993.
- García de Enterría Eduardo y Ramón Fernández Tomás, *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas Ediciones Madrid, 1999.
- Garrido Falla Fernando *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, 1994.

- Margaín Manautou Emilio *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Margaín Manautou Emilio *Las Facultades de Comprobación Fiscal*, Editorial Porrúa, México, 1999.
- Martínez Morales Rafael *Derecho Administrativo*, Editorial Harla, México, 2000.
- Moreno Padilla Javier, *Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR*, Editorial Themis, México, 1994.
- Ponce Rivera Alejandro *Visitas Domiciliarias* Editorial Limusa, México, 1997.
- Rodríguez Tovar Jose Luis, *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1987.
- Serra Rojas Andrés *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2000.

Legislación

Código Fiscal de la Federación y Reglamento.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Amparo.
Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.
Ley Federal de Entidades Paraestatales.
Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
Ley Federal del Trabajo
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.