



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**“LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
EJECUCIÓN COMO FACULTAD DEL IMSS E
INFONAVIT”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MERAZ GARCÍA, JUAN MANUEL

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.**

ASESOR:

LIC. ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS GARCÍA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos:

"No importa cuantas veces caigas, lo importante es que siempre te levantes"

"Solo vencíendote a ti mismo vencerás a los demás"

"Decir imposible equivale a no intentarlo"

"un verdadero campeón es aquel que en tiempos de prueba jamás se deja vencer por la tribulación"

A Dios y a la virgen de Guadalupe:

Gracias señor y virgencita, por permitirme llegar a estos momentos, por darme todo lo que tengo, pero principalmente por darme fuerza en todo momento y guiarme en el camino de la vida.

A mis padres:

Gracias, por darme la vida, por todo el apoyo, sacrificios y desvelos que me han brindado en el transcurso de mi vida, y por que gracias a su cariño, guía y apoyo he llegado a realizar uno de los anhelos más grandes de mi vida, fruto de inmenso apoyo, amor y confianza que en mi se depósito y con los cuales he llegado a terminar mis estudios profesionales, que constituyen el legado mas grande que pudiera recibir y por los cuales les viviré eternamente agradecido,.Gracias por enseñarme que ante todos los problemas y adversidades el darse la vuelta nunca es la solución , que para ganarse las cosas siempre hay que trabajar . Me han enseñado a sumar sus virtudes y las mías no permitiéndome repetir sus errores, indicándome que en esta vida es innecesario andar de nueva cuenta el camino equivocado. Gracias por darme todo y a veces hasta hacer lo imposible para poder brindar todo su apoyo y por haber estado presente cuando más los he necesitado, en los momentos de felicidad y alegría para alentarme y en los momentos de tristeza y dolor para consolarme. Por eso ustedes son los pilares de mi formación profesional por encima de todo, porque les debo cuanto soy, este trabajo no es solo mío, todo el les pertenece.

A mi mamá Sra. Epimania García López:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A ti madre querida que con tu sangre me distes la vida y me enseñaste de niño lo que vale el cariño, el amor y la comprensión. A ti madre que darías un año de felicidad por

quitarme una hora de dolor Porque eres quien cuida, das amor y siempre tienes tiempo de escuchar y atender a tu familia, por eso has sido un gran ejemplo de lo que una madre y una mujer deben ser.

A mi Papá Sr. Juan Mérez Ramírez

Querido papá me haz enseñado el verdadero significado de ser un hombre, me haz enseñado el verdadero significado de la palabra responsabilidad que me han convertido en una persona de bien, por eso eres el mejor ejemplo a seguir porque de cada uno de tus virtudes obtuve una lección que guardare para siempre, pero sobre todo, me siento inmensamente afortunado al contar con un amigo como tú.

En memoria de mi abuelito Sr. Vicente Mérez Sánchez

Donde quiera que este, gracias por todo su cariño y por la confianza que mi abuelito en vida me depositó, por haber sido el único abuelo con el cual pude convivir, a pesar de que físicamente no esta con nosotros y que no habrá otra eternidad como su ausencia, siempre vivirá su recuerdo en mi.

A mis hermanos:

Clara y Víctor porque siempre compartimos nuestros triunfos, alegrías y penas, y porque a lo largo de mi vida me han brindado su comprensión y cariño.

A mi tía Sra. Dalia López Toledo

Gracias por todo su apoyo incondicional que a lo largo de mi vida me ha otorgado, por el cariño que siempre desde niño ha tenido para conmigo, gracias por apoyar a mi familia y por estar con nosotros cuando más la necesitamos, por eso y por mucho mas usted es como mi madre, gracias tía.

A mi familia:

Por su cariño, comprensión, respaldo y apoyo incondicional que siempre han tenido para conmigo.

TESIS
FALLA DE ORIGEN

A mi padrino Sr. José Luis Espejel Espejel:

Por haber creído en mí, por haberme ofrecido su ayuda incondicional y haberme tendido su mano en los momentos más difíciles de mi vida, gracias por todo su apoyo, ya que le estaré siempre agradecido.

A mis padrinas, al Sr. Andén, la Sra. Mary, Tía Estefana, Tía Red:

A ustedes y en general, a todas aquellas personas que colaboraron con un granito de arena para que en mi vida y en mi carrera pudiera vencer todos los obstáculos que se me presentaron, y que en estos momentos por descuido omita mencionar. Gracias por su apoyo.

A Rosa Isabel Santiago González:

Por haberme dejado ese entusiasmo y esas ganas de vivir que siempre desde el milagro de cada amanecer, hasta la oscuridad de la noche siempre me transmitiste con la alegría que reflejaba en tu rostro. Por haberme ayudado a recobrar el sentido de la vida que en cierto momento había perdido. Gracias por todo tu apoyo incondicional que siempre me haz ofrecido, porque a pesar de que existen obstáculos, has compartido conmigo mis aspiraciones y metas, gracias por estar conmigo en las buenas y en las malas, y recuerda que pase lo que pase, siempre contarás con un amigo que estará dispuesto a ayudarte.

A mis amigos (as):

Laura Hernández Valdivia, Fabricio, familia Espejel Ayala, Fernanda, Benito, Beto, J. Pilar, Angélica, lic. Francisco Pastrana, Mónica, Jaime, Yoally, Branda, Ana Lilia, Connie, norma, Janet, German, Cayetano, Toño, José Luis, Daniel, Margarita, Adriana Matú, Sra. Matú, Sixtos, Fernando, Alejandra, Estefan, Alejandro, Agustín, Pablo, Ismael, Bellanet, Lupita, Zaragoza, María Luisa, J.C. Silva, a los amigos de Chimalhuacan, a los del grupo Lobo, a los del M.P.R, a mis amigos de la ENEP Aragón y en general a todos aquellos amigos que he conocido en el transcurso de mi vida y que en estos momentos por descuido omita mencionar, gracias por todo su apoyo y por su entrañable cariño hacia un servidor. Gracias por su eterna amistad ya que es un gran tesoro el saber que cuento con amigos como ustedes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al Lic. Alejandro Consejo Cuya:

Por el cúmulo de conocimientos y experiencias que me ha enseñado en mi formación profesional. Por ser mi maestro en la práctica profesional y por sus consejos que me han sido de utilidad y ayudarme a superarme día a día.

Al Lic. Francisco Pastrana Arbulo:

Por haber creído en mí, por su ayuda recibida durante mi formación profesional, por sus consejos que me han sido de gran utilidad, por ser mi maestro, amigo y asesor externo.

A mi asesora de tesis Lic. Alicia Concepción Rivas García:

Gracias por haber aceptado ser mi asesora, y por la entrega incondicional de su tiempo, así como por transmitir sus conocimientos, gracias por haberme dirigido durante el desarrollo del presente trabajo, y sobre todo por el gran trabajo que realiza al encaminar a los jóvenes al logro de sus objetivos y ser forjadora de profesionistas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Institución a la cual orgullosamente pertenezco, la que me ofreció sus instalaciones y medió la oportunidad de lograr una carrera universitaria y hoy ser un profesionista.

A La ENEP Aragón:

Gracias por darme la oportunidad de cursar la Licenciatura en Derecho, por brindarme a los mejores profesores para que lograra ser un profesionista digno de ser egresado de la ENEP Aragón.

Al Honorable Síndico:

A los profesores que integran el Honorable Síndico o Jurado, por compartir estos momentos de mi vida, con toda mi admiración y respeto hacia ustedes.

"A todos ustedes que han creído en mí, este trabajo no es solo mío, todo el les pertenece"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

TEMA: "La Inconstitucionalidad del Procedimiento Administrativo de Ejecución como Facultad del IMSS e INFONAVIT"

	Página
INTRODUCCIÓN	1
CONTENIDO	
CAPITULO I.-	
GENERALIDAD	
1.1.- Contribuciones	4
1.2.- Clasificación	12
1.3.- Aportaciones de Seguridad Social	19
1.3.1.- Concepto	19
1.3.2.- Fundamento Legal	23
1.3.3.- Naturaleza Jurídica	26
CAPITULO II.-	
LA OBLIGACIÓN FISCAL	
2.1.- Obligación Fiscal	33
2.1.1.- Concepto	33
2.1.2.- Elementos	35
2.1.3.- Nacimiento	38
2.1.4.- Determinación.	40
2.1.5.- Incumplimiento de la obligación fiscal	44
2.1.6.-El procedimiento administrativo de ejecución	44
2.1.6.1.- Antecedentes históricos	44

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1.6.2.- Concepto	49
2.1.6.3.- Naturaleza jurídica	52
2.1.6.4.- Organismos facultados para ejercerlo	54
2.1.6.5.- Fundamento legal para ejercerlo	56
2.1.6.7.- Etapas	60

CAPITULO III.-

**EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
Y EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA
PARA LOS TRABAJADORES, COMO ORGANISMOS
FISCALES AUTÓNOMOS.**

3.1.- Organismos Fiscales Autónomos	70
3.1.1.- Concepto	70
3.1.2.- Instituto Mexicano del Seguro Social	74
3.1.2.1.- Antecedentes	74
3.1.2.2.- Concepto	80
3.1.2.3.- Naturaleza Jurídica	82
3.1.2.4.- Fundamento Jurídico	89
3.1.2.5.- Personalidad Jurídica	90
3.1.3.- Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores ...	92
3.1.3.1.- Antecedentes	92
3.1.3.2.- Concepto	97
3.1.3.3.- Naturaleza Jurídica	99
3.1.3.4.- Fundamento jurídico	102
3.1.3.5.- Personalidad Jurídica	103
3.2.- Diferencias entre organismos públicos descentralizados y organismo público centralizado	104

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO IV.-

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN
COMO FACULTAD DEL IMSS E INFONAVIT**

4.1.- El procedimiento administrativo de ejecución en la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores 113

4.1.1.- Análisis al artículo 291 de la ley del Seguro Social113

4.1.2.- Análisis al artículo 30 de la ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores 127

4.2.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el único órgano facultado para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución139

4.2.1.-Análisis al artículo 90 Constitucional..... 140

4.2.2.- Análisis al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 144

4.2.3.- Análisis al reglamento interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 146

4.3.- El procedimiento administrativo de ejecución como manifestación de soberanía 149

4.4.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el único órgano facultado para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución. 152

CONCLUSIONES 156

BIBLIOGRAFIA 161

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

La obligación fiscal encuentra su justificación cuando su cumplimiento es voluntario; esto es cuando el contribuyente cumple con el pago del crédito fiscal dentro del plazo señalado en la ley; y forzoso, cuando la autoridad aún en contra de la voluntad de los particulares hace efectiva a esa obligación, a través de lo que en materia fiscal es conocido como el procedimiento administrativo de ejecución, el cual tiene el propósito de hacer cobros efectivos de créditos fiscales ya vencidos.

Ahora bien, existe una situación, que es motivo del presente y es la cuestión de que un organismo de naturaleza y personalidad jurídica distinta a la del Estado ejerza dicha facultad, como es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, hecho que según razonamiento a tratarse, son por completo inconstitucionales, es decir, que el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución por parte de los organismos antes señalados van en contra de los preceptos que están contenidos en la propia Constitución, como veremos en el presente trabajo.

Para el objetivo del presente trabajo iniciaremos con la generalidad de las contribuciones, donde veremos su concepto, clasificación, y sobre todo se hará un estudio de las aportaciones de seguridad social, en virtud de que estas tienen lugar en Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que toca al segundo capítulo, se tratará lo referente a la obligación fiscal, desde su concepto, elementos, nacimiento, hasta el incumplimiento de la misma para dar lugar al estudio del procedimiento administrativo de ejecución, para el cobro de las contribuciones adeudadas.

Refiriéndose al tercer capítulo se desarrollará el estudio del Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, como organismos fiscales autónomos, estudiando sus antecedentes, naturaleza, fundamento y personalidad jurídica, para efecto de determinar, según razonamientos a tratarse, si constitucionalmente pueden tener estos organismos el carácter de autoridad fiscal, y de ahí determinar si pueden tener o no la facultad económica coactiva. Además se analizará, si la creación de estos organismos se hizo conforme a lo que establece la Constitución, y de ahí determinar si estos organismos pueden tener atribuciones fiscales. Haciendo por último en el presente capítulo un análisis entre las diferencias que existen entre un organismo público descentralizado y organismos públicos centralizados, a efecto de demostrar en el siguiente capítulo, que órgano atendiendo a su naturaleza jurídica puede tener la facultad económica coactiva.

En cuanto al cuarto y último capítulo, se analizará el artículo 291 de la Ley del Seguro Social que faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para llevar acabo el procedimiento administrativo de ejecución y el artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, mismo que le otorga la facultad de ejercer el procedimiento administrativo de ejecución. Así mismo en el presente capítulo se analizarán los siguientes artículos: 90 constitucional; 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del análisis del reglamento interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como se analizará el procedimiento administrativo de ejecución como manifestación de la soberanía, a efecto de demostrar él porque estimamos que es violatorio que esta facultad sea ejercitada por el Instituto Mexicano Nacional

de Vivienda para los Trabajadores, donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única autoridad tributaria facultada para ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución. Por lo anteriormente expuesto, el presente trabajo de investigación se denomina bajo el rubro:

:

"La inconstitucionalidad del Procedimiento Administrativo de Ejecución como facultad del IMSS e INFONAVIT"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I GENERALIDAD

1.1.- Contribuciones.

En su origen el tributo era una contribución forzada que los vencedores imponían a los pueblos sometidos. Los tributos constituyen el renglón más importante dentro de los recursos económicos con que cuenta el Estado para que este en aptitud de conseguir los medios necesarios para cumplir sus fines.

Consultando a diversos autores de la materia el concepto tributo ha recibido y recibe diversas denominaciones, según sea el autor y el país que lo trate. Así tenemos que se han utilizado como sinónimos de tributo principalmente los términos contribución, impuesto, gravamen y exacción.

En México el concepto de tributo no lo encontramos en ninguna ley, sin embargo, la utilización del termino contribución en nuestro país deriva de la fracción IV del artículo 31 constitucional, en este sentido se puede afirmar que doctrinalmente el término contribución equivale al de tributo.

En nuestro derecho positivo no se registra ninguna definición de contribución, toda vez que el Código Fiscal de la Federación vigente, solamente se concreta en clasificar a definir a sus contribuciones por lo que expresamente dice:

Artículo 2.-" Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derecho."



Debido a que la legislación fiscal federal no define a las contribuciones, a continuación enunciaremos algunos de los conceptos doctrinales que dan los estudiosos del Derecho Tributario y Fiscal, y de varios Códigos Tributarios.

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define al tributo como "aportaciones económicas que de acuerdo con la ley exigen al Estado de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana y que se destina a cubrir el gasto público."¹

Por su parte Hugo Carrasco Iriarte define a la contribución como "toda prestación obligatoria establecida por la ley, generalmente pecuniaria que debe entregarse al Estado."²

Adolfo Arrijoa Vizcaíno entiende por contribución a la "prestación o prestaciones económicas que dentro de la relación jurídico tributaria, los ciudadanos están obligados a aportar al Estado con el objeto de sufragar los gastos públicos."³

Giuliani Fonrouge Define al tributo como "una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado, en virtud de su poder de imperio, y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho."⁴

Por su parte Jarach define al tributo como "una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo"

¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, México Editorial Limusa, 1997, P. 172

² CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho Fiscal I, México, Iure Editores, 2001, P. 172

³ ARRIJOA VIZCAÍNO, Adolfo, Derecho Fiscal 15ª edición México, editorial. Themis, 2000 p.125

⁴ FONROUGE GIULIANI, citado por Quintana Valtierra Jesús et.al Derecho Tributario Mexicano, México, Editorial Trillas 1994 p. 39

El Código Tributario para la América Latina establece que los tributos "son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder imperioso, exige con el objeto de obtener sus recursos para el cumplimiento de sus fines".

El Código Tributario Nacional de Brasil da la siguiente definición:

Artículo 3º.- Tributo es toda prestación obligatoria, en moneda o en cuyo valor puede expresarse en ella, que no constituye sanción e un hecho ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio, una persona pública cuyo sujeto es alguien puesto en esta situación por voluntad de la ley.

El maestro Sergio Francisco de la Garza, define a los tributos como " las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines." ⁵

Tomando en cuenta las definiciones de lo que los tratadistas de derecho entienden por tributo o contribución anteriormente citados, podemos concluir que el tributo o contribución son prestaciones en dinero o en especie de carácter general y obligatorio que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio, de una manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

En cuanto al fundamento constitucional de las contribuciones lo encontramos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, que establece "la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

⁵ DE LA GARZA., Sergio Francisco, Derecho Tributario Mexicano 18a Edición, México, Editorial Porrúa, 1999 p. 320



De la disposición en cuestión podemos derivar las características de las contribuciones que se enuncian a continuación, establecidas en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1)... "Es obligación de los mexicanos contribuir"...

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez establece al respecto que tal obligación que constituye un elemento de la relación jurídica tributaria es de naturaleza personal.⁶ La explicación para el sometimiento de los particulares se ha realizado de acuerdo con la generalidad de la ley que se establece en el artículo primero constitucional donde todos los particulares sometidos a la potestad del Estado tienen que aportar una parte de sus recursos, ingresos o riquezas para contribuir al gasto público y el Estado pueda contar con recursos que le permitan cumplir sus fines encomendados. Es necesario hacer la aclaración que las contribuciones, no solo deben pagarlas los mexicanos, sino todos aquellos casos en que tanto personas físicas como morales sin importar su nacionalidad se sitúen en los supuestos previstos por las leyes que crean a las contribuciones, es decir, cuya situación coincida con el hecho generador de esa obligación, por lo tanto, al ser la contribución general pueden comprender a mexicanos y a extranjeros, tal y como se desprende del artículo primero constitucional anteriormente citado.

2)... "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan"...

Continuando con el análisis de la fracción IV del artículo 31 constitucional, podemos afirmar que el destino de las contribuciones es contribuir para el gasto público, para que el Estado obtenga recursos que le permitan atender las diversas necesidades colectivas de la población tales como educación,

⁶ DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto OP.CIT p. 61



seguridad, obras publicas, entre otras satisfactores fundamentales de la sociedad. Para tal efecto se formulan anualmente el presupuesto de egresos e ingresos del gobierno, además, existe un sistema de contabilidad que permite conocer sus manejos.

Al respecto el maestro Sergio Francisco de la Garza establece que "en la moderna hacienda publica los ingresos públicos constituyen el medio para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y en consecuencia, existe el deber constitucional de que los ingresos se destinen a la cobertura de los gastos públicos previstos y autorizados por la ley de presupuesto".⁷

Para Gian Antonio Micheli, citado por Narciso Sánchez González el "deber de contribuir a los gastos públicos tiene su fundamento no ya en la individualización del beneficio en general o particular que reciben los gobernados del Estado, o en general del ente público, en relación con el cumplimiento de servicios de indole social, por parte del gobernado, si no en un deber de solidaridad política que encuentra expresión en la Constitución y que manifiesta el interés de todos en la existencia del ente publico, para concurrir al sostenimiento de los gastos públicos derivados del ejercicio de las funciones del Estado".⁸

Además, el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación vigente, establece que las personas físicas o morales están obligadas a contribuir al gasto publico conforme a las leyes fiscales.

3) "...De la manera proporcional y equitativa..."

Esta característica de las contribuciones que plasmó el legislador significa un lado, la proporcionalidad, donde el tributo se debe establecer en proporción

⁷ DE LA GARZA , Sergio Francisco .Op.cit, p. 325

⁸ SANCHEZ GOMEZ, Narciso, op.cit .p. 209



a la riqueza de la persona sobre la que se va a incidir, es decir, que la contribución sea pagada conforme a la capacidad contributiva de cada sujeto pasivo, liberando a todos aquellos casos que no tienen que aportar para el gasto público, ya sea por sus bajos ingresos y que paguen más los que ganen más y tienen más riquezas o alcancen los mayores beneficios por los servicios públicos u otras que se generen.

Por el otro lado la equidad como característica de las contribuciones significa, que debe haber una justicia en cada caso concreto, donde las contribuciones sean exigidas en igualdad de condiciones a toda persona física o moral cuya situación se ajuste a la hipótesis establecida en la ley, sin importar su credo, posición social, ideología, partido político, etc, para que haya uniformidad en su pago.

En particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretó estos conceptos al manifestar que "el tributo cumple con los requisitos de proporcionalidad y equidad exigidos por el artículo 31 fracción IV de la constitución política, ya que es equitativo en cuanto se aplica en forma general a todos los que se encuentran en la misma situación tributaria. Y es proporcional, pues, se cobra según la capacidad económica de los causantes."

Cabe hacer la aclaración, que las contribuciones que no sean proporcionales, ni equitativas, son inconstitucionales y el afectado, puede combatirlos mediante el juicio de amparo.

4) "...y equitativa que dispongan las leyes..."

El mandato constitucional en comento establece la exigencia de que las contribuciones solamente se pueden imponer por medio de una ley, pues no hay tributo sin ley previa que la establezca, ni puede haber obligación contributiva sin ley que lo regule. Esta característica se reduce al principio de legalidad en materia tributaria, porque el hecho de estar contenido la

contribución en una ley significa someterlo en el principio de legalidad enunciado en el aforismo latino "Nullum tributum sine lege" que significa "no puede existir un tributo valido sin una ley que lo establezca". Por lo tanto todo tributo debe de estar debidamente previsto en una norma jurídica expedida con anterioridad a los hechos o situaciones a los que va a hacer aplicado, de lo contrario el mismo carece de toda validez, por lo cual significa un limite legal al abuso de la autoridad.

De acuerdo con la división de poderes es facultad del Congreso de la Unión legislar para establecer contribuciones, razón por el cual él es único órgano que podrá emitir leyes en sentido formal y material, conforme a lo previsto por la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, es mas cuando se trata de leyes relativas a las contribuciones. Se requiere que la cámara de origen sea la cámara de diputados, la cual como dice Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez es la representante de la población.⁹

5.- Su pago puede ser en dinero o en especie.

Los tributos implican la realización de prestaciones al Estado por parte de los contribuyentes. Tales prestaciones son comúnmente de carácter pecuniario, es decir, en cantidades determinadas y liquidadas en moneda de curso legal en el país, tal y como lo establece el párrafo primero del artículo 6 del Código Fiscal de la Federación al establecer que "las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda de curso legal en el país" por ser los que con mayor facilidad pueden utilizar el Estado dada la naturaleza monetaria de la economía soberana. Sin embargo, "en nuestro sistema jurídico mexicano se admite que las contribuciones consistan en prestaciones en especie, o sea, en entrega de bienes que posean un valor económico indiscutible, que no consten

⁹DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, op.cit., p. 63



en moneda de curso legal, por ejemplo algunos de los gravámenes establecidos en materia de extradición, aprovechamiento y beneficio de metales preciosos, los que de conformidad con las disposiciones legales aplicables, como la ley Federal de Derechos, deben pagarse invariablemente en la misma especie".¹⁰

6) Tienen carácter coactivo como sostiene Jesús Rojas Yañez el elemento primordial de la contribución es la coerción por parte del Estado que así lo convierte en prestaciones obligatorias y no voluntarias como reconoce, toda la doctrina, ya que constituye manifestaciones de voluntad del Estado. la coacción consiste en la "facultad de compeler el pago de la prestación requerida y que el Estado exige en virtud de su potestad de imperio, la coacción se manifiesta en la prescindencia de la voluntad del obligado en cuanto a la creación del tributo que le será exigible."¹¹

Por lo tanto, la característica de coactivo de la contribución, le da facultad a la autoridad para que en caso de que el contribuyente no cubra en tiempo y forma a la contribución, el Estado sin la intervención de el órgano judicial, podrá efectuar el requerimiento y el cobro de la contribución vencida, mediante una vía coactiva, denominado procedimiento administrativo de ejecución para obtener el cobro de tales contribuciones, a tendiendo al carácter de ejecutoriedad de la contribución, el cual será objeto de estudio en los posteriores capítulos.

7) Los recursos que producen los tributos no deben afectarse a gastos determinados.

El maestro Sergio Francisco de la Garza, sostiene que existe en el derecho positivo mexicano, el principio denominado de." No-afectación de recursos" que consiste en que los recursos que obtenga el Estado no tenga una afectación

¹⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco, OP.CIT., p. 323

¹¹ ROJAS YANES Jesús. Derecho Tributario Mexicano, México, Editorial Trillas 1994 p 41



especial a gastos determinados, si no que ingresen a formar un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.¹² Tal y como lo dispone el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación vigente que establece que solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto publico específico.”

8.) La contribución tiene carácter publico.

En un principio las teorías privatistas concebían a la contribución como un derecho o carga real con lo que lo limitaban a los gravámenes inmobiliarios

Las doctrinas publicistas, aparecen en Alemania vinculadas con la teoría orgánica del Estado y en Italia con las obras de los doctrinarios fiscalistas Ranelletti, Commmeo y Romano, quienes explican a la contribución como una obligación unilateral impuesta coercitivamente por el Estado en virtud de su derecho de su soberanía, o del poder de imperio.¹³

Por lo tanto, el carácter pública de las contribuciones deriva de los ingresos que obtiene el estado en virtud de su potestad de imperio.

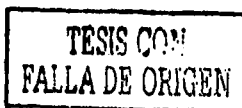
9) Sus accesorios legales, como multas, recargos, gastos de ejecución e indemnizaciones forman parte de su naturaleza jurídica.

1.2.- Clasificación

Es de suma importancia conocer las clasificaciones de las contribuciones para saber que tipo de contribución debemos pagar cuando nuestra situación coincida con el hecho generador de tal obligación.

¹² DE LA GARZA, Sergio Francisco, OP.CIT., p. 325

¹³ MAURICE DUVENGER, Finanzas Publicas, Paris Editorial Presses Universitaires, 1968, p 101



Conforme a la clasificación aceptada por la doctrina los tributos o contribuciones se clasifican en impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales. Estas últimas el maestro Narciso Sánchez González las divide en aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras."¹⁴

Sin embargo, existen autores como Manuel de Juano y Sergio Francisco de la Garza, que a la clasificación antes mencionada, agregan una nueva categoría de contribuciones denominada "exacciones parafiscales", al respecto Sergio Francisco de la Garza argumenta que después de la Segunda Guerra Mundial empezaron a surgir en los países europeos y americanos organismos públicos descentralizados a cuyo favor se establecieron por el Estado pagos que tenían el carácter de obligatorios, a manera de contribuciones y esta nueva categoría es lo que se conoce como exacciones parafiscales.

Por su parte Manuel de Juano señala que esta categoría formada por los recursos parafiscales tienen tributariamente una naturaleza propia que las distingue de las anteriores, "son impuestos que lo distinguen de la naturaleza del impuesto por su gravitación económica sobre el consumidor, no tienen figuración específica en el presupuesto del Estado y están afectados a gastos determinados que los especifican por la disposición legal que los ha creado." ¹⁵

Existen otros autores que agregan como una cuarta categoría a los accesorios legales de las contribuciones compuesta por las multas, recargos, gastos de ejecución, y las indemnizaciones por considerar que participan de la naturaleza de los ingresos tributarios.

¹⁴ SANCHEZ GONZALEZ Narciso, OP.CIT ,p 214

¹⁵ DE JUANO, Manuel, Curso de Finanzas Y Derecho Tributario Argentina, Editorial Molachino Rosario 1969, P. 230



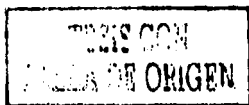
El maestro brasileño Gerardo Ataliba propone una nueva clasificación de los tributos, dividiéndolos en vinculados y no vinculados."en los tributos vinculados la obligación de pende de un hecho generador, que siempre es el desempeño de una actuación estatal referida al obligado y en los tributos no vinculados, el hecho generador esta totalmente desvinculado de cualquier tipo de actuación estatal." ¹⁶

En cuanto a la clasificación legal el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación de nuestro país clasifica a las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, cabe hacer la aclaración que en la legislación local; algunas de las legislaciones de las Entidades Federativas no incluyen en la clasificación de las contribuciones a las aportaciones de seguridad social, por ejemplo el Código Fiscal del Estado de México vigente clasifica en sus artículos 4, 5 y 6 a las contribuciones en impuestos, derechos, y aportaciones de seguridad social.

En el presente capítulo haremos un estudio de las aportaciones de seguridad social, por ser las que son objeto del presente trabajo, sin embargo, en cuanto a las demás contribuciones como lo son el impuesto, derechos y contribuciones de mejoras nos limitaremos a definir las y a establecer sus principales diferencias.

En cuanto al impuesto dicha palabra proviene de la raíz latina "impusitus" que significa tributo o carga. Se trata del ingreso más importante que percibe el Estado para hacer frente a las necesidades de la sociedad, Nuestro Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º nos da la siguiente definición legal:

¹⁶ VILLEGAS, Héctor, B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario 7ª Edición, Buenos Aires, Editorial Depalma 1995 p. 69



Artículo 2º "... Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos ..."

I.- Impuesto son "las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y las morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previsto por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo." Esta definición legal es criticable, debido a que en sí mismo, tampoco es una definición por lo que no refleja su naturaleza jurídica, pues el concepto puede confundirse con el de tributo, ya que todas esas contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales. Por lo tanto, retomaremos conceptos de impuesto de la doctrina.

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato el impuesto "es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio a cargo de las personas físicas o morales para cubrir el gasto público y sin que halla para ellas contraprestación, o beneficio directo especial, directo o inmediato."¹⁷

En cambio para Francisco González de la Garza el impuesto "es una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria, ex-lege, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del estado referido al obligado y destinado a cubrir los gastos públicos."¹⁸

Ahora bien, con estas podemos establecer cuales son las características de los impuestos:

¹⁷ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, 2ª Edición México, Editorial Harla 1998 p. 61

¹⁸ DE LA GARZA, Francisco. OP.CIT., p. 377



- A) Es una prestación tributaria ex-lege, es decir, la hipótesis debe de estar en una norma jurídica.
- B) Consiste en un dar dinero, o en especie con carácter obligatorio.
- C) El impuesto esta a cargo de personas físicas o morales quienes son sujetos pasivos, el sujeto activo será el Estado.
- D) Su destino es cubrir los gastos públicos.

En cuanto a los derechos conocidos en otros países bajo el nombre de tasas nuestro Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º fracción IV da la siguiente definición:

Artículo 2º ... "Las contribuciones se clasifican en..."

I.....

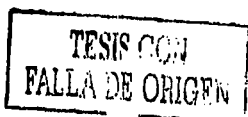
II.....

III.....

IV.-"derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio publico de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando en este último caso se trata de contraprestación que no se encuentra prevista en la Ley Federal de Derechos.

También son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

La doctrina señala que los derechos son las prestaciones que los particulares pagan al Estado por la prestación de un servicio determinado. Para el maestro Francisco de la Garza el derecho es una prestación en dinero obligatoria y



establecida por la ley a cambio de quienes usan servicios inherentes al Estado prestados por la administración pública y que están destinados a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuanto necesario para cubrir el costo del servicio." ¹⁹

Por su parte, el maestro Raúl Rodríguez Lobato define a los derechos como las "contraprestaciones en dinero que establece el Estado, conforme a la ley, con carácter obligatorio a cargo de las personas físicas o morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de derecho público y que están destinados al sostenimiento de esos servicios." ²⁰

Ahora bien, de estas definiciones podemos señalar las características de los derechos:

- A) Es indispensable que se trata de servicios divisibles donde el aprovechamiento individual del servicio puede ser medido
- B) Son contraprestaciones por servicios que presta el estado en funciones propias de derecho público los que corresponden como autoridad lo que lo diferencia de los productos.
- C) El presupuesto de hecho en los derechos es la prestación de un servicio particularizado al contribuyente, y que presta el estado en sus funciones de derecho público, o el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación.

Siguiendo la clasificación de las contribuciones, por lo que toca a las

¹⁹BIDEM p. 32

²⁰RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. OPCIT .p. 77



contribuciones de mejoras, el Código Fiscal de la Federación vigente en su artículo 2º fracción III nos da la siguiente definición:

Artículo 2º "...Las contribuciones se clasifican en:

I.....

II.....

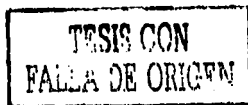
III.- "contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley a cargo de personas físicas que se benefician de manera directa por obras publicas"

Para el maestro Francisco de la Garza la contribución especial es "la contraprestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra publica o que provocan un gasto publico especial con motivo de la realización de una actividad determinada generalmente económica. "²¹

De las anteriores definiciones podemos señalar las características de las contribuciones de mejoras:

- A) Son de carácter obligatorio para los particulares. El pago es por la ejecución de la obra o por el servicio público prestado por la administración pública, esta contribución se entera para cubrir los gastos causados por servicios de carácter general divisible, en obras y servicios en beneficio de la colectividad.
- B) El autor del hecho generador es la administración pública por la construcción que haga de obras publicas que beneficien a propietarios, elevando el valor de un inmueble.
- C) La contribución únicamente la pagan los sujetos que obtienen un beneficio directo e inmediato.

²¹ DE LA GARZA, Francisco, OP.CIT p. 344



1.3.- Aportaciones de Seguridad Social

Después de haber analizado a las contribuciones, así como a su clasificación, procederemos analizar las aportaciones de seguridad social, estudiando su concepto y su naturaleza jurídica para efecto de determinar en el desarrollo del presente, que órgano esta facultado para exigir las bases de su liquidación y efectuar el cobro de las mismas mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

1.3.1.- Concepto

A las aportaciones de seguridad social se les conoce también como contribuciones de origen gremial o profesional.

El artículo 2º del Código Fiscal de la Federación nos da la siguiente definición legal

:

Artículo 2º "Las contribuciones se clasifican en..."

I.-.....

II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son substituidas por el estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o en las personas que se benefician en manera directa por obras públicas"

El Código Financiero del Distrito Federal define a las aportaciones de seguridad social como "aquellas contribuciones que se benefician en forma especial de servicios de seguridad social proporcionados por el Distrito Federal".



Por su parte el modelo del Código Tributario para la América Latina define a las aportaciones de seguridad social como las "prestaciones a cargo de patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiarios, destinados a la financiación del servicio de prevención. "

El diccionario Jurídico sobre la seguridad social define a las aportaciones de seguridad social como "contribuciones constituidas como prestaciones en dinero a cargo de personas que se benefician en forma especial por servicios de la seguridad social proporcionados por el Estado o por sus organismos paraestatales."²²

Narciso Sánchez Gómez las define "como las contribuciones que fija el poder público en forma unilateral, con carácter general, obligatoria e impersonal a todas aquellas personas físicas y morales cuya situación coincida con el hecho generador del tributo y que tienen como finalidad atender los servicios públicos específicos en el rubro de prevención, para los trabajadores, sus familiares y derechohabientes tales como: asistencia médica, hospitalaria, seguro de maternidad, cesantía por edad avanzada, pensiones jubilatorias, derecho a la vivienda, así como diversas clases de prestaciones que tienden a elevar el nivel social, profesional, cultural y económico de dichos asegurados."²³

El maestro Gregorio Sánchez León nos define a las aportaciones de seguridad social como "las contribuciones que establece la ley a cargo de personas físicas o morales, en compensación por los servicios de seguridad social que reciben los sujetos beneficiados por el aseguramiento por parte de organismos paraestatales que los otorgan".²⁴

²² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Sobre Seguridad Social, México, UNAM 1994 p. 122

²³ SANCHEZ GOMEZ ,Narciso OP.CIT p. 286

²⁴ SANCHEZ LEÓN Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano Tomo I México, Cárdenas Editor 2000, p. 750



José de Jesús Rodríguez Tovar, entiende por aportaciones de seguridad social como las "prestaciones impuestas por la ley a cargo de personas físicas y morales en forma equitativa y proporcional para el gasto público de la seguridad social." ²⁵

En conclusión y visto lo anterior se puede afirmar que las aportaciones de seguridad social tienen las características que se anuncian a continuación:

1. - Se trata de prestaciones obligatorias que derivan de la ley, ya sea a cargo de los trabajadores, patrones o de ambos.

2.- Dicha obligación deriva de las leyes especiales respectivas para cada caso concreto, por ejemplo la ley del Seguro Social, la ley del ISSSTE, la ley del INFONAVIT, etc.

3.- Constituyen una prestación en dinero, toda vez, que son prestaciones establecidas a cargo de los contribuyentes que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones que dichos contribuyentes tienen, de acuerdo con la ley, consecuentemente esta prestación a cargo de los contribuyentes debe ser en dinero y no en especie.

4.- Están regidas por el principio de legalidad debido a que dichas prestaciones tienen su fundamento en la ley.

5.-Tienen un destino final. Las aportaciones de seguridad social están destinadas a constituir el capital o el patrimonio de los organismos públicos descentralizados creados por la ley, para la prestación de los servicios de seguridad social.

Además de las definiciones señaladas anteriormente tanto legal como doctrinalmente se desprende los siguientes elementos de las aportaciones de seguridad social, que a continuación anunciaremos:

²⁵ RODRIGUEZ TOVAR, José de Jesús, Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Escuela Libre de Derecho 1996 p. 14



1) El sujeto activo. En este caso son los organismos fiscales autónomos descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, entre otros, porque desde el momento en que prestan sus servicios de previsión social a los beneficiados por tales servicios, tienen la facultad de administrar el tributo respectivo, haciendo las veces de acreedor de tal prestación.

2) El sujeto pasivo. Pueden ser personas físicas o morales; particulares o el Estado que conforme a la legislación aplicable deben cubrir las cuotas o aportaciones relacionadas con la materia de la seguridad social, ya sea en su carácter de beneficiario por estar obligado legalmente a efectuar esa contribución.

3) Objeto. Esta constituido por los servicios de prevención social que prestan los organismos descentralizados, para que el trabajador, sus familiares o derechohabientes obtengan beneficios personales en materia de seguridad social

4) La base. Esta conformada por el monto del salario que el trabajador percibe y de acuerdo al tipo del servicio social a que tenga derecho el asegurado, sus familiares o derechohabientes.

5) La cuota o aportación de seguridad social, es la cantidad específica o el tanto por ciento que conforme a la ley debe aportar el trabajador, el patrón y el sujeto pasivo, la cual debe fijarse de acuerdo a los citados criterios de proporcionalidad y justicia prevista en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Las citadas aportaciones de seguridad social constituyen a su vez un género que abarca varias especies, las cuales se encuentran previstas en la ley de ingresos de la Federación, del ejercicio fiscal de cada año, y entre las más comunes tenemos:

- a) Aportaciones de patrones y abonos retenidos por éstos para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.



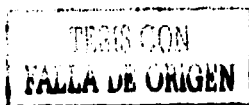
- b) Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los trabajadores del Estado a cargo de tales trabajadores.
- c) Cuotas del sistema de Ahorro para el Retiro, a cargo de los patrones.
- d) cuotas para el seguro social a cargo de trabajadores y patrones.
- e) Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de militares.

1.3.2.- Fundamento legal.

En cuanto al fundamento constitucional de las aportaciones de seguridad social encontramos sus antecedentes en los mismos que de la seguridad social en México. En el plano constitucional el primero de ellos lo encontramos en el texto original del artículo 123 constitucional fracción XXIX, según la cual, "el establecimiento de cajas populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos resulta ser de utilidad pública por el cual tanto el gobierno federal como el de cada Estado deberían de fomentar la organización de estas instituciones".

El segundo antecedente lo fue el decreto de reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de septiembre de 1929, por el que se introdujo de manera definitiva el concepto preciso de seguridad social.

El tercer antecedente constitucional lo encontramos en el decreto de reformas al citado precepto, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, por el cual se amplía de manera trascendental su contenido al establecer que los "seguros sociales entre los que se agregó el de guarderías, estarán encaminados a la protección y bienestar, no sólo de los trabajadores, sino además de los campesinos, de los no asalariados y de otros sectores sociales y sus familiares".



Por lo tanto, las bases constitucionales de las aportaciones de seguridad social las encontramos en el artículo 123 constitucional apartado A en sus siguientes fracciones:

Artículo 123..." Toda persona tiene derecho al trabajo"

A...Entre Obreros, jornaleros...y de manera general, todo contrato de trabajo

XII.- "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de construir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones..."

XIV.-"Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo tanto los patronos deberán pagar las sanciones correspondientes, según como halla traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen..."

XXIX.- Es de utilidad pública la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de viudez, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

La fracción XII del artículo en cita es el fundamento constitucional de las aportaciones de patronos para el Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores..

Las fracciones XIV Y XIX del mismo artículo, son el fundamento constitucional de las aportaciones de seguridad social encaminadas a la protección y bienestar de los beneficiados por el seguro social y por los demás grupos desprotegidos de la población.

Del apartado B del artículo 123 constitucional establece en su fracción XI el fundamento constitucional de las cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores al Servicio del Estado, y que va a regular las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores..

Artículo 123,,, " Toda persona tiene derecho al trabajo digno..."

B) "... entre los Poderes de la Unión. El Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

XI.- La seguridad social se organizará bajo las siguientes bases mínimas..."

Consideramos como fundamento legal al artículo 123 constitucional en sus fracciones mencionadas, porque el hecho generador de las aportaciones de seguridad social las encontramos en las relaciones laborales que se dan entre los trabajadores con el patrón, donde éste último puede ser un particular o el Estado.

El artículo 31 de la carta magna es otro fundamento constitucional de las aportaciones de seguridad social, en cuanto a su cobro, puesto que para facilitar el cobro de las mismas, nuestro derecho positivo considera a las aportaciones de seguridad social como contribuciones, además, de que en el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación incluye dentro de la clasificación de las contribuciones a las aportaciones de seguridad social.

La Ley del Seguro Social establece que las cuotas, capitales constitutivos y los recargos tienen el carácter de fiscal



1.3.3.- Naturaleza Jurídica

Como veremos en el presente tema en la doctrina no hay conformidad acerca de la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social.

Desde la expedición de la primera ley del Seguro Social en 1943 hasta 1982 fecha en que se expidió el Código Fiscal de la Federación vigente, este tomó una actitud más definida respecto a la naturaleza de las aportaciones o cuotas de seguro social, y aun hasta la actualidad, no obstante, que el Código Fiscal de la Federación adoptó una definición al respecto, han sido opuestos los criterios de los doctrinarios y las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han manifestado en dicho asunto.

Antes de la expedición del Código Fiscal de la Federación vigente, surgieron diversas corrientes que intentaron encuadrar a las cuotas del seguro social en una de las categorías preexistentes del Código Fiscal anterior, mencionándose a continuación:

1.-Tesis que considera a las cuotas como impuestos

El jurista Ernesto Flores Zavala, citado por Francisco de la Garza, ha considerado a las citadas cuotas con el carácter de impuestos afectados a un fin especial y sostiene que las cuotas o aportaciones de seguridad social son " un verdadero impuesto porque fue establecido por el estado unilateralmente y con carácter obligatorio para todos los que se encuentran dentro de la hipótesis prevista por la ley." ²⁶

Hugo Dalton, considera a las cuotas del Seguro Social como contribuciones que graban los salarios.

²⁶ FLORES ZAVALA citado por DE LA GARZA, OP.CIT. p. 36



Al respecto coincidimos con Javier Moreno Padilla al considerar que las aportaciones de seguridad social no se les puede considerar como impuestos, "porque las principales características de éstas últimas son una prestación por que a cambio de la misma el particular no recibe un beneficio directo, caso que en las aportaciones de seguridad social no sucede así, porque surgen beneficios directos e inmediatos y cuantificables a favor de los particulares, por lo que no puede hablarse de una prestación en la forma descrita en el Código Fiscal de la Federación. Y en segundo lugar el destino de los impuestos es contribuir para el gasto público, en cambio en las aportaciones de seguridad social, su destino es con el fin de financiar a los organismos públicos descentralizados que prestan servicios de seguridad social."²⁷

2.- Tesis que considera a las cuotas como derechos.

El Tribunal Fiscal de la Federación en un principio consideró que las aportaciones de seguridad social fueran derechos con base en la ley de ingresos de la Federación del año de 1945.

Jorge L. Aguilar en su artículo denominado "las cuotas del seguro social", publicado en 1953, cita una ejecutoria que sostuvo el Tribunal Fiscal de la Federación, que "deben considerarse como derechos a las aportaciones, en virtud de que son pagos que se hacen en razón de los servicios que el instituto presta, son contraprestaciones por dichos servicios, porque las aportaciones se pagan a dicho Instituto para que el, por su parte otorgue los beneficios contenidos en la propia ley, además esa naturaleza a las aportaciones al Seguro Social se hace más palpable por las disposiciones de la ley de ingresos de la Federación, en donde dichas aportaciones figuran con el carácter de derechos".

²⁷MORENO PADILLA, Javier Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR, México, Editorial Themis 1994 p. 84



Al respecto el maestro Francisco de la Garza considera que las cuotas del seguro social no tienen el carácter de derechos, en virtud de que " los servicios que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, no los presta la administración activa del Estado, es decir, de servicios prestados por el Estado en su carácter de autoridad, en sus funciones propias de derecho público."²⁸

Por su parte Aguirre Pangbrun refuta la tesis de que las cuotas son derechos por que no los considera como "verdaderas contraprestaciones, ya que no existe un contrato de cambio en la base de formación del tributo, sin que éste se funda en la potestad tributaria del Estado."²⁹

Además, nos dice Javier Moreno Padilla que "las cuotas obrero patronales como aportaciones no pueden coincidir con los derechos toda vez que los mismos tienen un impulso obligatorio que excede a la voluntad de los asegurados y patrones ya que las aportaciones sirven para beneficiar un régimen de aseguramiento social de carácter forzoso que provoca su exigibilidad y ejecución".³⁰

3.- Tesis que considera a las cuotas como contribuciones especiales.

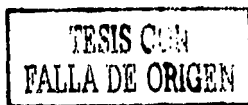
Giulani Fonrouge considera que las cuotas del seguro social, son contribuciones especiales porque existe un beneficio, indudable para los miembros de organización de prevención y de asistencia social.

Jorge L. Aguilar citado por Francisco de la Garza, afirma que "las contribuciones especiales reúnen el requisito de ser unilateralmente fijados por el Estado en forma obligatoria, de tal suerte que su pago no depende de la

²⁸ DE LA GARZA, Sergio OP.CIT p. 363

²⁹ AGUIRRE PANGBRUN, Rubén Octavio, Los Tributos Especiales en la Doctrina y en la Legislación Mexicana, México Editorial Porrúa 1966 P. 242

³⁰ MORENO PADILLA, Javier, OP.CIT p. 45



voluntad de los particulares sujetos a ella, la característica de que su importe tiene por objeto cubrir los gastos que el Estado o la corporación realiza para la prestación de un servicio de carácter directamente en beneficio particular, la cual se presta conforme a la reglamentación que le es propia y aun cuando el particular no halla solicitado particularmente que le halla sido prestada." ³¹

Su vez Hugo Carrasco Iriarte sostiene que las aportaciones de seguridad social deben ubicarse en el código Fiscal de la Federación como contribuciones especiales.

Por lo tanto, esta tesis se fundamenta en el hecho de que las aportaciones de seguridad social constituyen un conjunto de servicios que presta el Estado y que benefician directamente a algunos particulares para lo que es apropiado que aporten para su financiamiento los recursos necesarios

4.- Tesis que considera que considera que las cuotas del seguro social son contribuciones de carácter gremial que constituyen un salario socializado

Valdez Costa Ramón citado por De la Garza establece que "en la doctrina del derecho laboral ha sostenido que las cuotas o aportaciones difieren del impuesto, de la contribución especial las cuales tienen la naturaleza jurídica de un complemento de un salario o salario socializado" ³²

Esta tesis considera que las cuotas de seguro social y los capitales constitutivos carecen de relación alguna con las contribuciones y se vinculan estrechamente con las prestaciones laborales de carácter económico.

³¹ DE LA GARZA FRANCISCO OP.CIT p. 363

³² BIDEM, p. 366

El argumento total es que dichas prestaciones deben ser a favor de los trabajadores y no del Estado, por lo que su verdadera naturaleza es más acorde con una prestación paralela al salario, este argumento considera a las cuotas del seguro social como un salario socializado o solidarizado.

Este criterio lo sostuvo la Suprema Corte de justicia mediante jurisprudencia, señalando que "las cuotas que pagan los patrones destinados al sostenimiento del Seguro Social son contribuciones de derecho público de origen gremial o profesional que desde el punto de vista jurídico puede estimarse como cumplimiento, de prestaciones del patrón en bien del trabajador, constituyendo un salario socializado o solidarizado que halle su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna y su reglamentaria. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social, quedan comprendidos dentro de los tributos que impone el Estado con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta al Estado encargada de la prestación de un servicio público."³³

5.- Tesis que considera que las cuotas son ingresos parafiscales

Los principales sostenedores de esta tesis son autores españoles y suramericanos. En nuestro país lo sostuvo durante algún tiempo el maestro Sergio Francisco de la Garza, quien en las últimas ediciones de su obra "Derecho Financiero Mexicano", parece haberse separado de ella. Rodríguez Tovar J. de Jesús nos dice que la tesis de la parafiscalidad sostiene "la existencia de una categoría de créditos a favor de órganos u organismos del Estado, que se encuentran colocados entre la categoría de los créditos fiscales y la de los de derecho privado, pero con la particularidad de que, sin tener la naturaleza propia de los créditos fiscales, se realiza su cobro mediante

³³ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, primera parte, Tesis, No 103, p. 224



el procedimiento administrativo de ejecución que se utiliza para estas las que sostiene su justificación en el destino de la nueva categoría de créditos que tiene por fin la prestación de servicios que originalmente corresponde al estado, pero que, por alguna razón se ha encomendado a organismos descentralizados." ³⁴ En virtud de lo anterior se argumenta por esta tesis que habiendo adquirido la seguridad social el carácter de especializado, se viene prestando por organismos paraestatales, razón por la cual, las aportaciones correspondientes asumen la naturaleza de ingresos parafiscales

Como vimos en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalado anteriormente, nuestro máximo tribunal acudió a la teoría de la parafiscalización para justificar el carácter fiscal de las cuotas del seguro social, y por lo tanto el pago obligatorio de las mismas, pero en lugar de fundamentarlo en el artículo 31 fracción IV de la constitución política lo hace en el artículo 123 constitucional. Además, la Suprema Corte en diversas jurisprudencias ha sostenido que "las cuotas obrero patronales que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social, no tienen carácter de contribuciones por que no se apoyan en la fracción IV del artículo 123 constitucional, en consecuencia el pago de los capitales constitutivos no tienen ninguna relación con el artículo 31 fracción IV, que consagra la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y por ello no rige para los citados capitales, los principios de proporcionalidad y equidad previstos para las contribuciones fiscales." ³⁵

Al respecto Javier Moreno Padilla, señala "la afirmación de la corte de que no encuentran su apoyo estas aportaciones en el artículo 31 fracción IV constitucional, es una interpretación que no puede estar acorde con su naturaleza fiscal, en virtud, de que los créditos tributarios deben tener

³⁴ RODRIGUEZ TOVAR, J. de Jesús OP.CIT p. 134

³⁵ Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1988, primera parte, segunda sección, p.p. 875-877

forzosamente su fundamento en aquella disposición legal, en virtud de que el artículo 123 constitucional no da pie a obligaciones fiscales, y por lo tanto es un error la afirmación de la jurisprudencia, ya que las cuotas obrero patronales tienen el carácter de créditos fiscales, y por ende, su fundamento se desprende del artículo 31, fracción IV constitucional." ³⁶ Sin embargo, en el caso resuelto relativo al amparo de revisión 665/98, promovido por CAMISA S. A de C. V se determinó que las cuotas obrero-patronales se rigen por lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV constitucional, hecho que demuestra la cuestión relativa a la naturaleza de las aportaciones de seguridad social, se mantienen en examen por nuestro Máximo Tribunal.

De lo expuesto anteriormente, podemos decir, que las aportaciones de seguridad social constituyen una especie del género contribución distinta a los impuestos, derechos y aportaciones de mejoras, las cuales no derivan de la relación jurídica tributaria, sino de obligaciones constitucionales en materia laboral, por lo tanto dichas aportaciones, en realidad no son verdaderas contribuciones, sino constituyen aportes económicos que deben hacerse al Estado para que esta cumpla con las obligaciones que en materia de seguridad social establece el artículo 123 constitucional, a favor de los que se benefician en forma especial de dichos servicios. y que tienen su fundamento en el artículo en cita. Por lo tanto, al ser objeto las aportaciones de seguridad social de regulación específica por parte del Código Fiscal de la Federación, como una especie de contribuciones, se da a entender que la razón que se tuvo para darles el carácter de fiscal a las mismas, fue única y exclusivamente para facilitar su cobro de las mismas, por cuanto que el procedimiento administrativo de ejecución es mas eficaz que el procedimiento ejecutivo del derecho privado, dotando así al Estado de los elementos necesarios para cobrarlas en forma oportuna y rápida, sin que ello significa que pueda romperse con la garantía constitucional de proporcionalidad y equidad que establece el artículo 31 constitucional en su fracción IV para contribuciones.

³⁶ MORENO PADILLA Javier, OP.CIT p. 41

CAPITULO II

LA OBLIGACIÓN FISCAL

2.1 .Concepto

Antes de llegar a un concepto de lo que debe entenderse por obligación fiscal, conviene hacer referencia lo que se entiende en general por obligación. desde el punto de vista jurídico,

Entendemos por obligación, es un vínculo jurídico en virtud del cual una persona llamada deudor, está obligada para con otra, llamada acreedor a una prestación determinada.

Tomando como antecedente el concepto apuntado, es indubitable que el derecho fiscal para su integración necesita, de conceptos, instituciones jurídicas del resto de las ramas del derecho, toda vez que el contenido de la obligación tributaria no puede hacer diferente al de obligación en general.

Nuestro Código Fiscal de la Federación no da ninguna definición de lo que se entiende por obligación fiscal, por lo que retomaremos definiciones de la doctrina.

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la obligación tributaria es "la conducta consistente, en un dar, hacer o no hacer, o tolerar, que un sujeto debe de cumplir por no haber realizado el supuesto previsto en la norma jurídica."³⁷

³⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto OP.CIT Pág. 21

Giulani Fonrouge define a la obligación fiscal como el vínculo jurídico del cual un sujeto (deudor) debe dar a otro sujeto que actúa el ejercicio del poder tributario, (acreedor) sumas de dinero o cantidades de cosas determinadas. "38

La obligación fiscal se entiende según Mayolo Sánchez Hernández, como " la relación jurídica que se presenta entre el fisco y el contribuyente la cual puede originar un dar algo o hacer o no hacer determinada conducta." 39

El Diccionario Jurídico nos dice que por obligación fiscal debe entenderse "como el vínculo jurídico de contenido económico entre una persona física y moral y el Estado, que constriñe a este el pago de una contribución, a sí como llevar acabo acciones u abstenciones consignadas en las leyes fiscales." 40

La obligación tributaria ha sido definida por Emilio Margain Manautou, como el "vínculo jurídico por virtud del cual el estado, denominado sujeto activo exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie." 41

En conclusión y visto lo anterior se puede afirmar que la obligación fiscal tiene las características que se anuncian a continuación:

a) Es una obligación, ex -lege puesto que nace, se crea, se instaure, por fuerza de la ley.

³⁸ GIULIANI FONROUGE Carlos M Derecho Financiero Volumen I 4ª Editorial Buenos Aires Editorial Depalma 1990 p 421

³⁹ SANCHEZ HERNANDEZ Mayolo Derecho Tributario 2ª Edición México Cárdenas Editor 1988 p. 239

⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas Diccionario Jurídico Mexicano Tomo II 13ª Edición, México, Editorial Porrúa p. 2247

⁴¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio citado por Rodríguez Lobato OP.CIT p. 110

b) Surge con motivo de la realización del presupuesto legal, cuando se materializa con la actividad del deudor la hipótesis establecida en la ley.

c) Esta formada por elementos personales, por un lado, el sujeto pasivo o deudor, y por el otro el sujeto activo o acreedor.

^{d)} La conducta que con motivo de tal obligación debe cumplir el deudor se traduce en un dar, hacer, no hacer o tolerar, el cual va hacer el objeto de la obligación.

e) La relación jurídica que surge entre los sujetos mencionados es de contenido económico.

f) El sujeto pasivo esta obligado a exigir el cumplimiento de esta obligación por cuestiones de orden público.

2.1.2.- Elementos

Los elementos que aparecen en toda obligación fiscal son el objeto: sujetos, la relación jurídica, base (tarifa), tasa los cuales a continuación se explicaran.

1.- El objeto. El objeto de la obligación fiscal es igual al objeto de la obligación civil, como es el de conductas consistentes en un dar, hacer o nacer.. Sin embargo, hay autores como Giuliani Fonrouge, que limitan el objeto de la obligación fiscal a dar, otros con más acierto como Hugo Carrasco Iriarte, y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez lo amplían a dar, hacer o no nacer, consideramos más acertada esta última postura, por que es muy complejo y versátil el objeto de la obligación fiscal. Por lo tanto, el objeto esta representado por el contenido pecuniario que el sujeto pasivo debe dar al fisco, manifestando de manera directa en las obligaciones de dar, tal y como lo señala Mario Pugliese, al manifestar que el objeto es "siempre el pago del crédito fiscal determinada en cantidad líquida."⁴²

⁴² PUGLIESE Mario Instituciones de Derecho Financiero 3ª Edición México Editorial pórrua 1976 p. 51

Y de manera indirecta en las de hacer o no hacer y como una variante de esta última la obligación de tolerar, aunque en estas obligaciones el contenido de la conducta debida no es la entrega de recursos, si no su existencia es para ese efecto.

Es frecuente observar que se confunde el significado del concepto objeto del tributo y el objeto de la obligación tributaria, el objeto de la obligación fiscal como lo señalamos anteriormente, corresponde al contenido pecuniario que el sujeto debe dar al fisco, o la entrega de cantidades de cosas en las situaciones especiales en que el tributo sea fijado en especie. En cambio el objeto del tributo es la situación jurídica o de hecho gravado por la ley fiscal, o sea, en el supuesto jurídico previsto en la norma fiscal, como generador de la obligación tributaria cuando el contribuyente se coloca dentro del mismo.

2.- Sujetos. Como en toda obligación existe un sujeto pasivo o deudor, por un lado y por el otro un sujeto activo o acreedor.

El sujeto activo, como lo define J. de Jesús Sánchez Piña "es la persona facultada por la ley para exigir a otra el pago de una prestación fiscal."⁴³

Dada la estructura política mexicana son sujetos activos de la relación jurídico fiscal: la Federación, los Estados o Entidades Federativas, el Distrito Federal, los municipios, los cuales tienen la obligación y la facultad de exigir el pago del tributo, en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 31 constitucional. En cuanto a los municipios nos dice De la Garza, "son sujetos activos de la hacienda pública integrada por las contribuciones que decreta la legislatura del Estado, a que pertenecen."⁴⁴

⁴³ SANCHEZ PIÑA José de Jesús Nociones de Derecho Fiscal 5ª Edición México, editorial PAC 1998 p. 81

⁴⁴ DE LA GARZA, Francisco OP.CIT p. 92



En nuestra legislación fiscal mexicana nos encontramos con sujetos que no obstante, de tener personalidad jurídica propia diferente al de la administración centralizada pueden ser sujetos activos de la relación jurídica tributaria, estos entes son los denominados "organismos fiscales autónomos", tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores, objeto de estudio del presente, los cuales son sujetos activos en el cobro de las aportaciones de seguridad social, siendo considerados por Gregorio Sánchez León como "sujetos activos individualizados del crédito fiscal,"⁴⁵ sin embargo, estimamos que constitucionalmente, no pueden ser considerados como sujetos activos de la obligación fiscal, por las razones que en los capítulos siguientes se analizarán.

En cuanto al sujeto pasivo de la obligación fiscal, es conocido como contribuyente o causante, es definido por el maestro Gregorio Sánchez León como "la persona física o moral o cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros, mexicana o extranjera, que de acuerdo con la ley están obligadas al pago de una contribución al fisco por haberse colocado inicialmente o continuado por cualquier causa legítima en la situación de hecho o jurídica que genera el crédito fiscal."⁴⁶

El artículo 1º del Código Fiscal de la Federación establece que tendrán ese carácter las personas físicas o morales que conforme a la ley están obligadas a contribuir para el gasto público. Así los sujetos pasivos pueden ser de acuerdo con los artículos 31 fracción IV constitucional y 1º del Código fiscal de la Federación los siguientes:

- a) Las personas físicas y morales nacionales.
- b) Personas físicas y morales extranjeras.
- c) Excepcionalmente el Estado, cuando las leyes fiscales especiales lo dispongan.

⁴⁵ SANCHEZ LEÓN, Gregorio OP.CIT p 426

⁴⁶ IBIDEM p. 429

En cuanto al sujeto pasivo cabe hacer la aclaración de que de la lectura de los artículos 1º y 2º del Código Fiscal de la Federación, acoge la separación entre titularidad de la deuda y responsabilidad del pago, por lo tanto distingue entre deudor o responsable directo y deudor o responsable indirecto, en el primer caso es el sujeto pasivo de la obligación fiscal sustantiva. porque debe aceptar una disminución patrimonial para cubrir el crédito del estado, y en el segundo caso, es el sujeto pasivo de la obligación fiscal formal, por que es designado por la ley como sujeto pasivo solo para los fines de cumplimiento de la obligación a cargo del sujeto pasivo directo, Por lo tanto, el sujeto pasivo se clasifica en deudor directo y responsable solidario.

3.- La relación jurídica, que es el nexo o vínculo que une al sujeto activo, quien tiene el derecho de exigir en su favor la realización del objeto de la obligación, y al sujeto pasivo quien debe satisfacer ese objeto, ya sea voluntaria o coactivamente.

2.1.3.- Nacimiento de la obligación fiscal

El nacimiento de la obligación, es el elemento vital de la relación jurídica fiscal, ya que en un momento dado puede existir la ley que establezca el presupuesto de la obligación, la autoridad fiscal, pero mientras no se materialice en la realidad la situación prevista por la ley, la obligación no nace. Como lo establece Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez "la realización del supuesto normativo da lugar a la obligaciones, esto es un principio fundamental del derecho, ya que a partir de ese momento se puede determinar la exigibilidad de las conductas comprendidas en la obligación."⁴⁷ Consultando a diversos autores de la materia, la doctrina coincide en forma absoluta en que la

⁴⁷DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto OP.CIT p.102



obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales, es decir, con la realización del hecho generador. Conocido en México con el nombre de causación y en España y Suramérica con el nombre de devengo, nos referimos en el momento exacto en que se considera consumado el hecho generador del tributo.

Es necesario hacer la distinción entre hecho generador y hecho imponible para evitar confusiones. El hecho imponible conocido como presupuesto de hecho o hipótesis de incidencia es definido por Salnz de Bujanda citado por Raúl Rodríguez Lobato como " el hecho hipotéticamente previsto en la norma, que se genera al realizarse la obligación tributaria, o bien el conjunto de circunstancias, hipotéticamente previstas en la norma cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta." ⁴⁸

Por lo tanto, el hecho imponible tiene una existencia ideal en la legislación fiscal, es decir, es abstracta y es el hecho previsto por la norma jurídica de forma hipotética. En cambio el hecho generador es definido por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez como "la realización del supuesto previsto en la norma que da lugar a la obligación tributaria en general,"⁴⁹ es decir, cuando la realidad coincide con la hipótesis normativa y en ello se provoca el surgimiento de la obligación fiscal, o sea la materialización de la normatividad tributaria, cuando el hecho concreto material se realiza en la vida real. Como ejemplo, podríamos hacer una comparación con el derecho penal, donde el hecho imponible, es al derecho fiscal, lo que el tipo es al derecho penal, mientras el hecho generador del derecho fiscal correspondería a la conducta del derecho penal la llamada tipicidad.

⁴⁸ RODRIGUEZ LOBATO Raúl OP.CIT p. 11

⁴⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto OP.CIT., p 101



Acerca del nacimiento de la obligación fiscal Flores Zavala citado por Gregorio Sánchez León comenta "no es pues, necesaria la resolución de autoridad alguna, para que se genere el crédito, este nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal; la resolución que en muchos casos dicta la autoridad fiscal, es solo declarativa de la existencia del crédito."⁵⁰

Es de gran importancia el nacimiento de la obligación tributaria, ya que nos permite determinar cual disposición legal es la aplicable a esa situación, es decir, a partir de que momento será exigible. Sin embargo, el momento del nacimiento de una obligación fiscal no coincide con el de su exigibilidad, ya que por su naturaleza especial requiere del transcurso de un cierto plazo para que sea exigible.

El Código Fiscal de la Federación regula el nacimiento de la obligación fiscal en general, y en su artículo 6º del código mencionado en cuanto al nacimiento de la obligación fiscal dispone " las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran."

2.1.4.- Determinación de la obligación fiscal.

En Italia, tanto la legislación, como los tratadistas han utilizado la palabra "ascertamento", para referirse a la determinación de la obligación. En cambio en España y Argentina, algunos autores como Giuliani Fonrouge, Jarach , utilizan indistintamente los vocablos determinación y liquidación, y a veces la palabra aplicación. Nuestro Código Fiscal, utiliza de manera uniforme el término "determinación".

⁵⁰ SANCHEZ LEON, Gregorio OP.CIT p. 332



Para Giuliani Fonrouge la determinación de la obligación tributaria consiste en el acto o conjunto de actos emanados de la administración, de los particulares o de ambos coordinadamente, destinados a establecer en cada caso en particular la configuración del presupuesto de hecho, la medida de lo imponible y la medida de la obligación. " 51

Para el maestro Francisco de la Garza la determinación "es un acto del sujeto pasivo por el cual reconoce que se ha realizado un hecho generador que le es imputable o un acto de la administración que constata esa realización, imputable a uno o varios sujetos pasivos. Y en ambos casos, por el que se liquida o cuantifica el adeudo en dinero, una vez valorizada la base imponible y aplicada la tasa o alícuota ordenada por la ley." 52

De las anteriores definiciones podemos señalar que la determinación de la obligación consiste en el acto, o conjunto de actos por medio del cual se fijan los elementos inciertos de la obligación, los cuales son emanados de los particulares, de la autoridad o de ambos, tendientes a constatar, la existencia del hecho imponible y a verificar que la obligación fiscal ha nacido, y que se dan los elementos necesarios para que la autoridad este en posibilidades de exigir el cumplimiento de la obligación fiscal. Donde la determinación inicia con la investigación si la persona correspondiente tiene la calidad de sujeto pasivo de la obligación fiscal y termina con la liquidación que constituye la etapa final en que se precisa la suma cierta a pagar.

De acuerdo con el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación " las contribuciones se determinan conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables, las normas del procedimiento que se expidan con posterioridad.

51 GIULIANI FONROUGE, Carlos M. OP.CIT p. 529

52 DE LA GARZA Sergio Francisco OP.CIT p. 556

Ahora bien, de acuerdo con nuestra legislación fiscal se establecen los procedimientos de determinación de la obligación fiscal que a continuación enunciamos:

a) La determinación que realiza el contribuyente en forma espontánea sin la intervención de la autoridad fiscal. Conocido a este procedimiento como el de "autodeterminación." Tal procedimiento es la regla general en nuestra legislación, tal y como se desprende de la primera parte del párrafo tercero del artículo 6º del Código Fiscal de la Federación al establecer que "corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo salvo disposición expresa en contrario."

b) La determinación que realiza la autoridad fiscal, con la colaboración del contribuyente, tal procedimiento lo regula el artículo 6º del Código en su párrafo tercero en comento al establecer "cuando los contribuyentes les proporcionen la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación."

c) La determinación que realiza la autoridad fiscal, sin la cooperación, ni intervención del contribuyente, tal procedimiento se conoce como "determinación de oficio o determinación estimativa o presuntiva".

d) La determinación que se hace de un convenio celebrado entre la autoridad fiscal y el sujeto pasivo. Este caso lo encontramos, en la forma como se determina el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, a cargo de los llamados causantes menores.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la determinación existen las siguientes tesis que a continuación enunciamos:

1.- Tesis de efectos declarativos.- Según la cual la obligación fiscal" habrá nacido con la realización del hecho generador, y la determinación únicamente tendrá efecto declarativo, por parte de la autoridad respecto a la obligación. "53

2.- Tesis de efectos constitutivos.- Establece que "la obligación fiscal nacerá en el momento en que la autoridad administrativa produzca el acto de determinación."54

3.- tesis ecléctica. En este caso sus sostenedores atribuyen un carácter constitutivo y declarativo al acto de determinación.

De las anteriores tesis, se aprecia que el legislador aplico en nuestra legislación, la tesis que contempla que la determinación produce efectos, tanto declarativos como constitutivos, es decir, la ecléctica, toda vez que existe distinción entre el momento en que nace la obligación fiscal(artículo 6º párrafo primero del Código fiscal de la Federación, el cual establece que las contribuciones se causarán conforme se realicen las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales), y el momento de la exigibilidad de la obligación fiscal (artículo 145, párrafo primero del Código en cita, que establece la facultad de las autoridades de exigir el pago de los créditos fiscales). Es decir, la determinación tendrá un aspecto declarativo en los casos en que la obligación nazca en los casos en el momento en que se realiza el presupuesto de hecho, y una situación diversa se da cuando se determina y liquida la obligación por parte de la autoridad administrativa, donde la exigibilidad del crédito, esta sujeta a la condición de que la autoridad administrativa lleve a cabo la determinación y la liquidación, atendiendo a las facultades de comprobación que ejerce la autoridad fiscal.

⁵³ SANCHEZ PIÑA José de Jesús. OP.CIT p. 101

⁵⁴ IBIDEM

2.1.5.- Incumplimiento de la Obligación Fiscal

Si el contribuyente no cumple con el pago de las contribuciones en la fecha o dentro del plazo que señala la legislación fiscal, en términos del artículo 6° del Código fiscal de la Federación, se da un incumplimiento de la obligación lo cual produce como consecuencia, que la autoridad fiscal por cuestiones de orden público, tenga a su alcance facultades sancionadoras y ejecutoras, mediante el uso de medios de coerción, tal es el caso de que tiene la facultad de llevar acabo el procedimiento administrativo de ejecución, por medio del cual obtiene el pago de las contribuciones, aún en contra de la voluntad del contribuyente y sin la intervención de ninguna otra autoridad.

El maestro Gabino Fraga al respecto establece que esta posibilidad de actuar de la autoridad administrativa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre del carácter ejecutivo de las resoluciones administrativas.

2.1.6.- El procedimiento administrativo de ejecución.

Establecimos que si el contribuyente no cubre el pago del crédito fiscal dentro de los plazos señalados por la ley, la autoridad fiscal tiene a su cargo las facultades sancionadoras, por cuestiones de orden público como lo es el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, objeto de estudio del presente, por lo que procederemos a estudiar en que consiste dicha facultad.

2.1.6.1.- Antecedentes Históricos

En sus orígenes, la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución estuvo regulado por diversos ordenamientos de los cuales destacan, la ley del 20 de enero de 1837, misma que otorgó la facultad económicamente coactiva a los agentes ejecutivos de la Hacienda Pública, "para llevar a cabo la

percepción tributaria con inhibición de las autoridades judiciales, sobre que versaran sobre cuestiones estrictamente contenciosas."⁵⁵

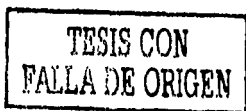
Posteriormente el 25 de mayo de 1853 se dictó la ley de Lares, misma que en esencia contenía disposiciones tocantes a la recaudación, pago, liquidación de las contribuciones y la cuota impuesta a los ciudadanos, la que en síntesis sigue los mismos lineamientos que la ley de 1837.

Para el 11 de diciembre de 1871 dada la importancia de la ley de 1837, fue reimplantada la vigencia de esta, por consiguiente, se deja de aplicar el ordenamiento legal de 1853, dejándola sin efecto alguno.

La ley del 20 de enero de 1837, es el antecedente histórico fundamental, del procedimiento que ocupa el presente capítulo, el cual era ejercido por los siguientes funcionarios: jefes de la Tesorería General de República Jefes principales de Hacienda; administradores de la Administración Pública, y en general, todo empleado que tuviera a su cargo la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas en general que sean concernientes al erario público, tal y como lo establecía su artículo 1º de dicha ley.

En la ley en comento se estableció que el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, tendría lugar cuando se tratara de deudas liquidas como alcabalas, contribuciones y otras ramas en que legalmente se halla convenido término o señalado plazo para su pago de aquellas deudas. Por lo tanto tal procedimiento se efectuaba en contra del contribuyente que era omiso en entregar a la Hacienda Pública el pago una vez concluido el término fijado en la ley para este fin.

⁵⁵BRISEÑO SIERRA Humberto Derecho Procesal Fiscal 2ª Edición, México Editorial Porrúa 1990 p. 310



Resulta conveniente indicar que este procedimiento, para considerarse legal, debía cumplir con las subsecuentes formalidades, que a continuación se anuncian:

- a) Proveer mandamiento de ejecución;
- b) Motivarlo en origen y cuantía;
- c) Notificar al deudor o a cualquiera de sus dependientes;
- d) Se daba un plazo a los tres días posteriores a la notificación, del adeudo para que se realizara el pago de la cantidad requerida en la oficina recaudadora correspondiente;
- .e) Si transcurrido dicho término, si no se efectuaba el pago se practicaba el embargo de bienes propiedad del deudor. En el embargo, en muchos casos se efectuaba el aseguramiento de los bienes dejando al propio deudor como depositario, por ejemplo en el embargo de herramientas, instrumentos de trabajo que sirvieran al deudor para el desarrollo de su profesión, actividad u oficio;
- f) Al no obtener la Hacienda Pública el pago del crédito generado a su favor, procedía al remate de los bienes que en su momento hubieran sido embargados.

Así mismo, en el supuesto de que el contribuyente estuviera inconforme con motivo de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, podía inconformarse ante los juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo tanto la Hacienda Pública reducía dicho procedimiento al aseguramiento de bienes remitiendo el expediente a las autoridades descritas anteriormente, y era necesario para dar trámite a dicha impugnación del deudor que se garantizara el interés fiscal.

Posteriormente, el 26 de diciembre de 1908, se dictó el Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado el 5 de febrero de 1909, ordenamiento que

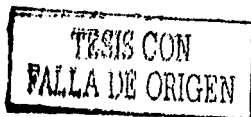
adoptó las normas existentes referentes a la aplicación y ejercicio al Procedimiento administrativo de ejecución con ciertas modificaciones, como la que consistía en que las controversias que se llegasen a suscitar con motivo del ejercicio del referido procedimiento, serían resueltas en la vía sumaria por jueces federales competentes conforme al ordenamiento legal en consulta.

El 2 de agosto de 1924, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley para la calificación de las infracciones a las leyes fiscales, y la aplicación de las disposiciones correspondientes, de fecha 9 de julio del mismo año, siendo para su ejercicio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo ha venido haciendo a la fecha, la única facultada legalmente, a través de sus oficinas recaudadoras y el Jurado de Penas Fiscales, quienes eran competentes para resolver las controversias de dicha naturaleza.

Posteriormente se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de marzo de 1926 la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, la cual en su título segundo prevé el procedimiento administrativo de ejecución bajo el siguiente rubro "procedimiento para hacer efectivos los adeudos fiscales".

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación del 30 de diciembre de 1932, facultaba al afectado por dicho procedimiento a acudir ante la autoridad judicial competente a solicitar su decisión respecto del problema que se planteaba, dentro de los 15 días siguientes a la notificación del crédito, siempre y cuando hubiera un aseguramiento previo del interés fiscal.

El 30 de diciembre de 1935, se efectuó una reforma a la Ley Orgánica en mención, publicada el 31 de diciembre en el mismo año, en virtud del cual se establecía competencia exclusiva a los Juzgados de Distrito, para conocer de los juicios de oposición en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las dependencias de esta que hubieran participado.



Posteriormente, por decreto de 30 de diciembre de 1935, se otorgaron facultades extraordinarias al Congreso de la Unión para organizar los servicios públicos hacendarios, facultades que fueron publicadas el 31 del mismo mes y año, pertenecientes a la ley de la justicia fiscal del 27 de agosto del referido año, donde se aprecia la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, que entre otras funciones tiene la facultad de vigilar la exacta aplicación del procedimiento administrativo de ejecución. A partir de su creación, es y ha sido la autoridad competente para conocer de las controversias que se susciten sobre resoluciones administrativas, es decir, las emitidas en el recurso administrativo de oposición al procedimiento de ejecución que se halla llevado a cabo conforme a la ley. Con la existencia de este Tribunal se suprimió el Jurado de Penas Fiscales.

El 30 de diciembre de 1938, se expide el primer Código Fiscal de la Federación el cual regulaba el procedimiento en mención, el cual fue abrogado por el Código Fiscal que se emitió el 30 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1967, iniciando su vigencia el 1º de abril de dicho año.

En este ordenamiento se indica con precisión la forma de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución por parte de la autoridad administrativa, en la especie la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. " se señalan las disposiciones que tuvieran mayor trascendencia, se acepta como lo establecía su artículo 35 el pago bajo protesta, que consistió en satisfacer el crédito requerido sin perjuicio de estar advertida la autoridad fiscal, en el sentido de que la persona de que lo efectuaba intentaría promover el recurso que a los intereses que a este conviniera."⁵⁶

⁵⁶DE LA GARZA, Francisco OP.CIT p. 763



Finalmente se creó un nuevo Código Fiscal de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1981, mismo que inició su vigencia el 1º de abril de 1983, abrogando al anterior. Este nuevo ordenamiento legal se encuentra mucho más completo no muy claro en cuanto a la redacción que se utilizó, pero sí bastante preciso a lo que se refiere a la aplicación y ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución.

El 28 de febrero de 1984 se expidió el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, publicado al día siguiente, donde se indicó que entraría en vigor para toda la República Mexicana el 10 de marzo de 1984, instrumento legal que contiene entre otras disposiciones, los requisitos que deben reunir las garantías que se presentan ante las autoridades ejecutoras.

2.1.6.2. – Concepto

El Estado para cumplir con sus fines realiza una serie de actividades a través de los poderes que lo integran, una de ellas se efectúa a través del Poder Ejecutivo cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la sociedad, para la cual requiere que la administración pública determine y recaude los tributos, aun en contra de la voluntad de los contribuyentes, y así obtenga ingresos que le permitan cumplir sus fines. En este hecho se justifica y apoya el Procedimiento administrativo de ejecución, conocido también bajo el nombre de facultad económica coactiva.

Nuestro Código Fiscal vigente, no define al procedimiento administrativo de ejecución, solamente en su artículo 35 párrafo primero establece que " las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubiesen sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos fijados por la ley, por lo que retomaremos definiciones de la doctrina, de lo que se entiende por tal procedimiento, los cuales anunciaremos a continuación:

a) Jesús Quintana Valtierra, indica que es " un conjunto de actos que realiza la administración pública fiscal coercitivamente con el fin de obtener el cobro de los créditos fiscales adeudados por los contribuyentes."⁵⁷

b) Jesús Rojas Yáñez, lo define como " una serie de actos realizados por el estado a fin de proceder coercitivamente en contra de los contribuyentes, que no han cumplido voluntariamente con sus obligaciones, contributivas dentro del plazo fijado por la ley." ⁵⁸

c) Por su parte Hugo Carrasco Iriarte, define al procedimiento en cuestión, como "el conjunto de actos administrativos que lleva a cabo la autoridad fiscal, en ejercicio de su facultad económicamente coactiva para exigir el pago del crédito fiscal no cubierto, no garantizado dentro de los plazos señalados por la ley y con el propósito de recaudar los importes debidos, aun en contra de la voluntad del deudor." ⁵⁹

d) El Procedimiento administrativo de ejecución se explica, según Javier Moreno Padilla como un " conjunto de actos, que realiza la autoridad para obtener del sujeto de un crédito fiscal el cumplimiento forzoso de una obligación que no se satisficó oportuna y correctamente."⁶⁰

e) El maestro de la Garza manifiesta que "es la actividad administrativa que desarrolla el estado para hacer efectivos en vía de ejecución forzada los créditos fiscales que este tenga a su favor."⁶¹

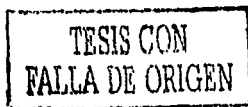
⁵⁷ QUINTANA VALTIERRA, Jesús Derecho Tributario Mexicano, México. Edil. Trillas 1991 p.186

⁵⁸ ROJAS YAÑES Jesús, OP.CIT p. 200

⁵⁹ CARRASCO IRIARTE, Hugo OPCIT. p. 379

⁶⁰ MORENO PADILLA Javier. OP.CIT p. 242

⁶¹ DE LA GARZA, Francisco, OP.CIT p. 813



f) El maestro Raúl Rodríguez Lobato, indica que el procedimiento de referencia, "es aquel que a través del Estado ejerce su facultad para exigir del contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales exigibles sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer válido el derecho que se quiere pretender."⁶²

g) El procedimiento administrativo de ejecución según Narciso Sánchez Gómez esta constituido por un "conjunto de actos jurídicos de derecho público por medio de los cuales una autoridad fiscal competente exige forzosamente el entero de una contribución o aprovechamiento que no halla sido pagada dentro del plazo fijado por la ley por el sujeto pasivo principal responsable solidario de esa obligación."⁶³

En conclusión y visto las anteriores definiciones otorgadas por la doctrina, se puede afirmar que el procedimiento administrativo de ejecución tiene las siguientes características:

1.- Que halla un crédito fiscal a favor del Estado que no halla sido cubierto por el o los contribuyentes dentro de los plazos fijados por la ley.

2.- Se trata de una medida de apremio administrativa de que dispone la autoridad para obtener el pago de los créditos adeudados por el o los contribuyentes.

3.- Es ejercido por la autoridad fiscal, sin acudir a un juicio previo, por cuestiones de orden público.

4.- Tiene por objeto recaudar los importes debidos, y el de hacer válido el crédito fiscal, para aplicar su producto al gasto público, cumpliendo con lo establecido en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

5.- Opera de oficio aún en contra de la voluntad de los particulares

⁶² RODRIGUEZ LOBATO, Raúl OP.CIT p. 27

⁶³ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. OP.CIT p.512.



6.- Es una facultad exclusiva de la autoridad administrativa, porque no puede ser ejercida por otro órgano distinto al de su naturaleza

7.- Este procedimiento es independiente, es decir, que no necesita la intervención de otra autoridad para hacer efectivos los cobros de los créditos fiscales adeudados a favor del Estado y ejercitarlo por otros medios.

8.- La obligación que surge para el contribuyente se traduce en un dar, pero con un carácter eminentemente económico.

9.- Es un procedimiento especial o sumario, que permite al estado exigir coactivamente el pago de las obligaciones tributarias en caso de incumplimiento de la obligación fiscal.

2.1.6.3.- Naturaleza jurídica

Ha sido motivo de discusión en la doctrina de que el Poder Ejecutivo tiene facultades para exigir obligatoriamente a los particulares el pago de las contribuciones, utilizando la potestad coercitiva del Estado. La doctrina extranjera ha tenido la creencia de que el procedimiento en comento, es una facultad encomendada al Poder Judicial. Al respecto Ignacio L. Vallarta estableció que es facultad del Ejecutivo al manifestar que "el poder administrativo puede tenerlo en su esfera de acción la suma de facultades necesarias, los medios para hacer efectivos los servicios públicos... no se puede negar que, aunque el artículo 31 constitucional no precisa el bien del carácter político que tienen las dos obligaciones que se imponen a los mexicanos, nunca podría ser de la competencia judicial, el aprecio para hacerlos efectivos, repugna esencialmente a la naturaleza del Poder Judicial, por que repugna de un modo absoluto el principio de la división de poderes, al privar al Ejecutivo de los medios necesarios para llevar sumisión."⁶³

⁶³ VALLARTA L. Ignacio Estudios sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económica Coactiva, Tomo VIII Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México UNAM 1946 p.29

Al respecto el maestro Gabino Fraga nos dice "que esta convencido de la absoluta necesidad de que el Poder Ejecutivo tenga en sus manos la posibilidad de hacer efectivos los impuestos, pues de otra manera el Estado se vería en apuros para poder realizar las actividades encomendadas."⁶⁴

En apoyo a la anterior afirmación este autor explica los diversos momentos del procedimiento administrativo de ejecución para determinar si constituyen actos que por su naturaleza puedan ser conocidos por la administración pública, en los siguientes puntos:

- a) la liquidación del adeudo no puede ser considerado como un acto judicial, sino que por los efectos que produce debe reputarse como un acto administrativo por la naturaleza del órgano que la realiza
- b) El requerimiento de pago constituye un acto netamente administrativo, pues aún en el dominio de las relaciones civiles no existe la intervención del judicial, si no que puede llevarse a cabo por medio de un notario, corredor, o simplemente ante 2 testigos.
- c) El embargo y el remate no implican tampoco ninguna operación que pueda ser de carácter esencialmente judicial.

Por lo tanto, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, podemos concluir que el procedimiento administrativo de ejecución es un procedimiento netamente administrativo, tanto subjetiva como objetivamente considerado, en primer lugar porque quien lo ejecuta es la administración pública centralizada, en segundo lugar, su finalidad no es la resolución de una controversia, sino la recaudación del importe de lo debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el contribuyente, para que pueda obtener recursos y así destinarlos al gasto público, en términos de la fracción IV del artículo 31 constitucional.

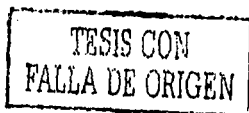
⁶⁴ FRAGA Gabino Derecho Administrativo, 31ª Edición, México Editorial Porrúa 1992 p. 479

Así mismo, su naturaleza jurídica de este procedimiento es ejecutiva, porque se funda en un título ejecutivo que le da vida, la cual lo constituye la resolución que pronuncia la autoridad fiscal, en la cual se determina y se ordena la liquidación de un crédito fiscal no satisfecho por el contribuyente, atribuyéndole a dicha autoridad como el titular del derecho y la legitimación para exigir la ejecución forzada, donde la legalidad y legitimidad de esa ejecución deriva de la naturaleza del propio acto, en primer lugar, por ser válido en virtud de la presunción de legalidad que la ley le atribuye, en términos del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, por haber completado su ciclo de formación que lo integran. En segundo lugar, de que, por razones de orden público la actividad de la administración pública no se encuentre sujeta a trabas y dilaciones que implicarían la demora en un juicio previo, al exigir el cobro de los adeudos.

Además nuestro Máximo Tribunal ha estimado que esta facultad es una de las más altas manifestaciones de soberanía y que su aplicación para el cobro de las cantidades fiscales no viola las garantías individuales si se ajustan a las formalidades legales respectivas y que no es correcto que el Poder Ejecutivo tenga que acudir al Judicial, para el cobro de contribuciones, cuando constitucionalmente tienen el mismo rango y existe una independencia entre ambos.

2.1.6.4.- Organismos facultados para ejercitarlos

Establecimos que por cuestiones de orden público la autoridad fiscal puede exigir el pago de los adeudos por medio del procedimiento administrativo de ejecución. Por lo tanto es necesario saber que autoridad cuenta con dicha facultad económica coactiva.



De la fracción IV del artículo 31 constitucional se desprende que son sujetos activos de la obligación fiscal, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, por lo tanto, al ser los organismos antes mencionados los acreedores de la obligación fiscal, están legitimados por la ley para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, porque tienen esa facultad económicamente coactiva de exigir coercitivamente el pago de los adeudos del crédito a cargo del sujeto pasivo o contribuyente. Por lo tanto, tiene dicha facultad los siguientes órganos:

- a) La Secretaría de Hacienda y Crédito, como órgano centralizado del poder ejecutivo federal, en cuanto al fisco federal.
- b) Las Secretarías de Finanzas del Distrito Federal y de los Estados o Entidades Federativas, en cuanto al fisco local. y:
- c) En cuanto a los municipios, se encuentra la Oficina Recaudadora Municipal.

Sin embargo, en nuestra legislación fiscal mexicana nos encontramos que con organismos que, no obstante, de tener personalidad jurídica propia diferente a la de la administración centralizada, puedan ejercer el Procedimiento Administrativo de Ejecución, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, entre otros, los cuales son sujetos activos en el cobro de las aportaciones de seguridad social, objeto de estudio del presente, los cuales a pesar de ser considerados organismos fiscales autónomos, estimamos que es inconstitucional que tales organismos, tengan dicha facultad, por las razones que en los capítulos siguientes se analizaran.

2.1.6.5.- Fundamento legal para ejercitarlo

La existencia de esta facultad a favor de la autoridad administrativa ha sido objeto de argumentaciones aisladas en su contra que la califican de anticonstitucional por considerarlas violatorias de las garantías consagradas en los artículos:14, 16, 17 y 22 constitucionales, sin embargo, estas argumentaciones no han tenido la aceptación suficiente como formar una corriente significativa, tal y como lo veremos a continuación:

Se ha argumentado que su ejercicio es violatorio al artículo 14 constitucional, porque este ordena que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, que no otorga en forma sumarísima el derecho de audiencia al afectado.

Al respecto la tesis de Gabino Fraga y de Ignacio L. Vallarta restaron, toda fuerza a dicho argumento. Toda vez que, Vallarta citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos dice " del mismo modo que no es de la competencia judicial apremiar al ciudadano al tomar las armas, formando su resistencia una cuestión contenciosa, tampoco lo es efectivo el pago del impuesto."⁶⁵

El maestro Gabino Fraga establece que "la obligación de pago del impuesto, no es una obligación de carácter civil regulado por el derecho común, sino una imperiosa necesidad política, que la constituye en un servicio público que debe

⁶⁵DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. OP.CIT p. 162



presentarse a un en contra de la voluntad del obligado, porque no puede asumir la forma judicial u otra distinta a la administrativa." ⁶⁶

En el mismo sentido se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que el uso del procedimiento administrativo de ejecución por las autoridades, no esta en pugna con el artículo 14 constitucional.

También se ha dicho que el procedimiento en comentó es violatorio al artículo 16 constitucional argumentando que la autoridad administrativa no es competente para fundar y motivar la causa legal de un procedimiento, por lo que se molesta a una persona en sus propiedades, posesiones, y derechos. Al respecto algunos tratadistas como Ignacio L. Vallarta, concluyen que este procedimiento forma parte de las funciones administrativas por las que el Poder Ejecutivo es autoridad para ejecutarlo.

Asimismo, se ha dicho que el procedimiento administrativo de ejecución es violatorio al artículo 17 constitucional según la cual, dicho artículo prohíbe hacerse justicia por sí mismo y ejercer violencia para reclamar su derecho. El Poder Ejecutivo al exigir en la vía de apremio el pago de los créditos fiscales en realidad se está haciendo justicia por sí mismo.

Al respecto Ignacio L. Vallarta citado por Francisco de la Garza Señala que si "al Poder Ejecutivo le estuviera prohibido obligar al particular aún por la fuerza a que preste los servicios públicos que le otorgan el sería imposible y estaría de sobra aquel de los tres poderes a quien la constitución le encarga que provea en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, puesto que para cada una de sus actos necesitaría del auxilio de un juez que legitimara esas violaciones." ⁶⁷

⁶⁶FRAGA Gabino, OP.CIT p. 279

⁶⁷DE LA GARZA, Francisco OP.CIT p. 807

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Visto la anterior opinión, el criterio utilizado para justificar el procedimiento administrativo de ejecución de la administración se apoya en la naturaleza del crédito fiscal, que responde a necesidades de carácter público, ya que frente al interés público no puede prevalecer al interés particular.

De igual forma, se alegó que el procedimiento administrativo de ejecución violaba el artículo 22 constitucional, pues al hablar dicho artículo, de que no se considera como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los que correspondan a una persona para el pago de impuestos o multas, indica que esto ocurre siempre que esa aplicación sea hecha exclusivamente para la autoridad judicial, lo que debe de significar que es dicha autoridad la que debe de intervenir para el cobro de tales créditos fiscales. Al respecto Nuestro Máximo Tribunal emitió jurisprudencia en el sentido de que la aplicación de los bienes de una persona para el pago de una responsabilidad civil, proveniente exclusivamente de un delito sea exclusivamente de la autoridad judicial y no exige lo mismo cuando se trate del pago de impuestos porque la tributación es inherente al ejercicio de la soberanía, además de que la ley Suprema impone al Poder Ejecutivo Federal, la obligación de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, en cita, teniendo las facultades necesarias para llevar acabo la recaudación de contribuciones.

Por lo tanto, el procedimiento administrativo de ejecución se fundamenta en los siguientes artículos constitucionales:

En primer lugar, tiene su respaldo en el artículo 14 constitucional, el cual establece que para privar de las propiedades, posesiones o derechos a los particulares, se deben de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento administrativo respectivo, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al mismo, porque " si bien es cierto que se refiere al procedimiento judicial que debe observarse por los tribunales judiciales, para que los particulares puedan

ser privados de sus propiedades o derechos, mediante una sentencia que se dicte para ese efecto, también lo es que los efectos de esa norma se hacen extensivos a la materia fiscal, en congruencia con diversos criterios que han sido expresados, por nuestro máximo tribunal jurisdiccional y que tienen el carácter de jurisprudencia." ⁶⁸

Así mismo, encontramos en el párrafo segundo del artículo 22 constitucional, otro fundamento legal del procedimiento en mención, al establecer que " no se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial. Para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas," es decir, que se permite la aplicación o adjudicación de los bienes de una persona a favor del Estado, cuando dichos actos tengan como objetivo el pago de créditos fiscales resultantes de impuestos y multas, las cuales deben de quedar en manos de las autoridades administrativas. Otro fundamento constitucional del procedimiento administrativo de ejecución lo encontramos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, en cuanto establece que los mexicanos están obligados a contribuir para el gasto público de la Federación, del Estado o municipio en que residan de una manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", en la inteligencia de que el estado en virtud de la potestad de imperio de que esta revestido, pueda obligar a los contribuyentes a enterarles los tributos que están obligados a cubrir.

También en el artículo 89 fracción I se prevé el fundamento del procedimiento administrativo de ejecución, al establecer que es facultad del Ejecutivo Federal "...promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo a su esfera administrativa a su exacta observancia". Este precepto otorga al Ejecutivo Federal una facultad de ejecutar las leyes la cual va hacer

⁶⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso OP.CIT p. 523



implícita, que consiste, en la realización de los actos necesarios, para hacer efectiva en casos concretos la ley del Congreso, que no es otra cosa que velar por el bien común, Es decir, dentro de la facultad implícita que para ejecutar las leyes concede a la autoridad administrativa el artículo en comento, está la de emplear los medios coactivos a tal fin. Y dentro de estas se encuentra el ejercicio del Procedimiento administrativo de ejecución, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que en materia tributaria establece la ley, así como para obtener el pago de los adeudos fiscales a cargo de los contribuyentes.

2.1.6.6.- Etapas.

Mediante el procedimiento administrativo de ejecución se lleva a cabo las contribuciones que se adeudan al fisco, el cual supone el agotamiento previo de los procedimientos para la determinación de la obligación fiscal vistos anteriormente.

En cuanto a sus etapas del procedimiento en comentó, el maestro Sergio Francisco de la Garza establece que los actos del procedimiento administrativo de ejecución solo son "actos de iniciación, actos de desarrollo y actos de conclusión." ⁶⁹

Por lo tanto, las etapas del procedimiento administrativo de ejecución, los tratadistas coinciden en señalar las que a continuación se exponen:

1.- La etapa expositiva (se plantea la exposición)

⁶⁹ DE LA GARZA Sergio Francisco OP.CIT p. 811



2.- La etapa probatoria (momento en que se dan a aportar momentos de convicción y en su caso alegatos).

3.- Decisoria (momento en que se pone fin al juicio).

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de La Nación sustenta el criterio de reconocer cuatro etapas procesales: de acuerdo con el espíritu que anima, el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establezca un procedimiento administrativo de ejecución satisfaga la garantía de audiencia, es decir, debe darse oportunidad a los afectados para ser oídos en defensa antes de ser privados de sus posesiones, propiedades o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento. Este debe contener etapas procesales que se reducen a cuatro: una etapa primaria, en el cual se entere al afectado sobre la materia en el cual versará el propio procedimiento que se traduce en un acto de notificación cuyo fin es dejarlo en aptitud de preparar su defensa; la segunda es la dilativa a la relación probatoria, donde se aportaran medios de convicción pertinentes; la tercera corresponde a los alegatos donde se expresarán las razones y consideraciones legales que llegaron a corresponder, y por último dictarse resolución que ponga fin al asunto.

A continuación explicaremos el desarrollo del procedimiento administrativo de ejecución. En cuanto a su iniciación establece Luis Humberto Delgadillo, que dicho procedimiento se "inicia y desarrolla a partir del presupuesto de que la resolución que se va a ejecutar es legal y definitiva."⁷⁰

De conformidad con el artículo 16 constitucional "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive...", en este

⁷⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto OP.CIT p. 160

sentido, en este sentido para que pueda realizarse acciones coactivas en contra del deudor de un crédito fiscal, es preciso, que la autoridad fiscal dicte un mandamiento de ejecución motivado y fundado, en el cual exponga las razones y fundamentos legales que lo apoyen y disponga que se le exija al deudor a pagar el crédito, y que en ese mandamiento o resolución se designe al ejecutor que deba practicar el requerimiento, en donde el ejecutor designado, apoye su actuación mediante el correspondiente mandamiento de ejecución, la cual constituye una garantía de seguridad jurídica, equivalente a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse del artículo en comento.

En términos del artículo 145 y 151 del Código Fiscal de la Federación, el requerimiento constituye el acto inicial del procedimiento administrativo de ejecución, puesto que el artículo 145 dispone que "las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales, que no hubieran sido cubiertos y garantizados durante los plazos establecidos en la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución" y el artículo 151 del citado Código establece "las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible, y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor."

El requerimiento de pago es definido como "la diligencia por medio del cual la autoridad fiscal se constituye en el domicilio del deudor para demandarle el pago del crédito fiscal exigibles y sus accesorios legales no cubiertos en su oportunidad"⁷¹

Al respecto, nuestro Máximo Tribunal ha sustentado la tesis de que "la diligencia del requerimiento es la base del procedimiento administrativo de ejecución y si dicha diligencia no se practica conforme a la ley, toda actuación

⁷¹CARRASCO IRIARTE, Hugo OP.CIT., p. 382

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

anterior resulta viciada, pues, su falta implica dejar sin defensa al interesado y su violación en su perjuicio de los artículos 14 y 16 constitucionales."⁷²

El requerimiento debe notificarse al deudor ya sea personalmente o por edictos, en caso de que el deudor haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal acreditado ante las autoridades fiscales conforme a lo dispuesto por los artículos 134 y 137 del código en cita. Por lo tanto, en el requerimiento de pago la autoridad, se va a constituir en el domicilio del deudor, para demandarle el pago del crédito fiscal, donde el ejecutor designado, debe apoyar su actuación mediante el correspondiente mandamiento de ejecución y deberá identificarse ante la persona con quien se practicará la diligencia la cual debe de entenderse de manera directa con el sujeto pasivo, con su representante legal o con persona distinta si previamente se hubieran dejado citatorio uno u otro. De esta diligencia se levantará acta pormenorizada de la que se entregara copia a la persona con quien se entienda la diligencia, en términos del artículo 152 del código Fiscal del a Federación. Ante ello el deudor podrá efectuar el pago dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del requerimiento.

La falta de pago de un crédito fiscal en el momento en que el deudor es requerido por el ejecutor designado, da lugar a que en el momento se lleve a cabo el aseguramiento de bienes del deudor, en cantidad suficiente, para garantizar la suerte principal, y sus accesorios, e impedir que pueda disponer de ellos, este aseguramiento es el embargo, el cual es "el acto administrativo que tiene por objeto salvaguardar los intereses del Fisco Federal, mediante aseguramientos de bienes propiedad del sujeto pasivo o deudor, a fin de hacer efectivos el importe de créditos insolutos, por medio de la enajenación de

⁷² Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Volumen XXV, p. 1960

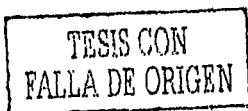
éstos, Tales bienes deberán ser suficientes para permitir que el producto de su enajenación cubra el crédito fiscal y sus accesorios.⁷³

Por lo tanto, para que proceda el embargo, se requiere la existencia de un crédito, definitivo y exigible, y que la orden para realizar esta diligencia sea notificada personalmente, con las formalidades que el código Fiscal contempla para este tipo de notificaciones. Al efectuarse la diligencia se podrán nombrar dos testigos y se levantará una hecha pormenorizada de los hechos. La persona con quien se realice la diligencia tendrá derecho a señalar entre sus bienes, aquellos sobre los cuales se trabaré el embargo, pero siguiendo un orden que el código Fiscal señala en su artículo 155. Si el ejecutado no se sujeta al orden establecido, los bienes que señala no son suficientes o se encuentran fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora, ya tienen otros gravámenes o son bienes de fácil descomposición o deterioro, o se trata de materiales inflamables, el ejecutor trabaré el embargo sobre los que a su juicio garanticen el interés del fisco, pero, siempre respetando aquellos bienes que conforme al derecho común y al propio Código Fiscal, son inembargables, como los personalísimos, los de uso indispensable, el material y equipo de trabajo y el patrimonio de familia en términos del artículo 157 del código en cita.

Las objeciones a terceros a la traba del embargo se deberán resolver con carácter provisional en el mismo acto, y quedaran sujetos a la ratificación del jefe de la Oficina Ejecutora, que en caso de lesionar los derechos a terceros será susceptible de impugnación a través del recurso de revocación, tal establece el artículo 158 del Código fiscal de la Federación.

El embargo puede trabarse sobre bienes muebles, inmuebles y negociaciones. Tratándose de bienes muebles como dinero, metales preciosos,

⁷³CARRASCO IRIARTE, Hugo OP.CIT p. 382



alhajas, y valores mobiliarios, el depositario deberá entregarlos en las siguientes 24 horas a la Oficina Ejecutora, tratándose de créditos deberá notificarse al deudor; en el caso de bienes raíces, derechos reales, y negociaciones, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad o en de Comercio, según corresponda. En todo caso se nombrará depositario que podrá ser removido libremente por el jefe de la Oficina Ejecutora.

Respecto al embargo de negociaciones, el procedimiento presenta dos características peculiares que se describen a continuación:

- a) Con relación al depositario, éste actúa como interventor con cargo a la caja o como interventor administrador. El interventor con cargo a la caja, solo participa en el control de los ingresos y egresos de la negociación y dicta medidas con carácter de urgentes y provisionales, cuando conoce de irregularidades en la administración del negocio, que ponga en peligro los intereses del Fisco, El interventor administrador, con todas las facultades de administrador de una Sociedad Mercantil, o como dueño cuando la negociación no es una sociedad.
- b) Respecto a 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 sólo procedería en caso de que existieran grandes irregularidades que lo justificaran.

En cuanto al remate, al respecto, Hugo Carrasco Iriarte, establece que el remate es "el conjunto de actos jurídicos que permiten a la autoridad realizar la venta forzada de bienes para satisfacer una obligación".⁷⁴

⁷⁴ IBIDEM p. 394

La enajenación de los bienes embargados procede a partir del día siguiente, a aquél en que se hubiera fijado la base para enajenar los bienes inmuebles embargados por medio del avalúo y de las negociaciones a través del avalúo pericial; tratándose de embargos precautorios, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento; cuando el embargado no proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o se adjudiquen los bienes a favor del fisco; y al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recalda en los medios de defensa que se hubieran hecho valer, en términos del artículo 173 del código en cita.

Toda enajenación deberá efectuarse en subasta pública, salvo los casos establecidos en la ley, esto implica que la transmisión de la propiedad de un bien tendrá que hacerse a la que ofrezca mayor cantidad que la señalada con base en las ofertas hechas por quienes concurren al acto. La subasta pública es un modo de venta cuya función consiste en provocar la concurrencia de los compradores para que se efectuó a favor del que ofrezca mejor precio. Tal subasta deberá celebrarse en el local de la Oficina Ejecutora, sin embargo, la autoridad podrá designar otro lugar si la venta se hace fuera de remate.

Para el remate de bienes raíces, derechos reales o negociaciones, se requiere que la oficina ejecutora obtenga, previamente a la convocatoria del remate, un certificado del libertad de gravámenes expedido por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, correspondientes a los últimos 10 años que permitan citar a los acreedores del embargo, si los hubiere, con el objeto de que asistan al acto de remate, y hagan las observaciones que estimen procedentes.

El remate deberá ser convocado al día siguiente de haber quedado firme el avalúo, para que tenga verificativo dentro de los 30 días siguientes, la publicación de la convocatoria se hará cuando menos 10 días antes del remate.

la cual se fijará en el sitio visible y usual de la oficina ejecutora, y en los lugares públicos que se juzguen convenientes.

En cuanto a la postura legal el artículo 179 del Código en cita, establece que " es el ofrecimiento que hacen los interesados en adquirir los bienes a rematar, conforme a las formalidades legales correspondientes, la cual deberá cubrir las dos terceras partes del valor señalado para el remate. En toda postura deberá ofrecerse de contado por lo menos la parte suficiente para cubrir el interés fiscal, es decir, el monto total de crédito o créditos, incluidos los recargos y demás accesorios.

En cuanto a la calificación y fincamiento del remate, el día y hora señalados en la convocatoria, el Jefe de la Oficina Ejecutora hará saber a los presentes qué posturas fueron calificadas como legales y cual es la mejor de ellas, concediendo plazos sucesivos de cinco minutos cada uno hasta que la última postura no sea mejorada. El jefe de la Oficina fincará el remate a favor de quien hubiera hecho la mejor postura, Si en esta última postura se ofrece igual suma de contado por dos o más licitantes, se designará por suerte la que deba aceptarse.

En cuanto a la segunda almoneda, el artículo 191 del Código Fiscal de la Federación menciona que cuando no se finque el remate en la primera almoneda, se fijará fecha y hora para que dentro de los 15 días siguientes, se lleve a cabo una segunda almoneda, cuya convocatoria se hará en términos de la convocatoria de la primera almoneda, con la salvedad de que al publicarse se hará por una sola vez.

La base para el remate en la segunda almoneda se determinara deduciendo un 20% de la señalada para la primera.

Una vez fincado el remate de los bienes embargados. Si se tratara de bienes muebles, se tramitará la aplicación del depósito constitutivo, dentro de los 3 días siguientes a la fecha del remate, el postor enterará en la caja de la Oficina Ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura o en la que hubiera resultado de sus mejoras. Tan pronto como el postor cumpla con este requisito la Oficina Ejecutora procederá a entregarles los bienes que le hubieren adjudicado, junto con los documentos o facturas que con antelación se le hayan solicitado al deudor.

Para el caso de que sean bienes inmuebles el artículo 186 del Código Fiscal de la Federación, previene que la Oficina Ejecutora tramitará la aplicación del depósito constitutivo. Por su parte el postor enterará ente la caja de la oficina, dentro de los 10 días siguientes a la fecha del remate, el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura. Hecho dicho pago y designado el notario por el postor, se citará al ejecutado para que dentro del plazo de 10 días, otorgue y firme la escritura de venta correspondiente, apercibido de que si no lo hiciera, el jefe de la Oficina Ejecutora lo hará en su rebeldía. Si se tratara de inmuebles establece el artículo 188, una vez que se otorgue y firme la escritura en el cual conste la adjudicación, la autoridad ejecutora dispondrá que se entregue al adquirente y dictará las ordenes necesarias, aun las de desocupación, si estuviera habitado por el ejecutado o por terceros que no pudieran acreditar su uso.

Si tampoco se fincaré el remate en la segunda almoneda, se considera que el bien fue enajenado en un 50% del valor del avalúo, aceptándose como dación de pago para el efecto de que la autoridad pueda adjudicárselo, enajenarlo o donarlo para obras o servicios públicos o a instituciones asistenciales o de beneficencia autorizados conforme a las leyes de la materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a la adjudicación que realice el fisco, este tendrá preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda los bienes ofrecidos en remate en los siguientes casos:

- 1.- A falta de postores.
- 2.- A falta de pujas.
- 3.- En caso de posturas o pujas legales.

Finalmente, el producto obtenido del remate de los bienes embargados se aplicará a cubrir el crédito fiscal. Si son, varios créditos la aplicación se hará empezando por el más antiguo y en el orden que establece el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, como sigue:

:

- A) Gastos de ejecución.
- B) Recargos.
- C) Multas.
- D) Indemnizaciones de 20% por cheques no cubiertos a su presentación.
- E) Crédito principal.

CAPITULO III.-

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL E INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES COMO ORGANISMOS FISCALES AUTÓNOMOS

3.2.- Organismos Fiscales Autónomos

En el desarrollo del presente capítulo entraremos al estudio de los organismos fiscales autónomos como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, objeto de estudio del presente.

3.1.1.- concepto

El tema de los Organismos Fiscales Autónomos ha sido estudiado por un número muy reducido de autores en nuestro país, y por lo tanto la bibliografía es muy escasa. El termino Organismo fiscal autónomo se empleó por primera ocasión en el decreto que reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social que expidió el presidente Manuel Ávila Camacho en uso de las facultades extraordinarias de que gozaba de fecha 4 de noviembre de 1944, no obstante establece Javier Moreno Padilla, "la antigüedad que tiene el mismo, la doctrina y la jurisprudencia han abandonado el estudio de estos organismos, puesto que ha sido poco explorado en sus condiciones de esencia y esencialmente de los tributos en que se encuentran revestidos."⁷⁵

Por otro parte, y en razón de que los organismos fiscales que se conocen en México solo son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), a los

⁷⁵MORENO PADILLA, Javier OP.CIT p. 85



cuales su propia ley les ha autorizado como autoridades fiscales titulares del cobro y aplicación de las denominadas aportaciones de seguridad social anteriormente estudiadas.

De los pocos autores que tratan de este tema tenemos a Luis Martínez López donde nos define a los organismos en estudio como "cuerpos que aunque colocados dentro del engranaje administrativo de la Secretaría gozan de la autonomía en sus decisiones y señala que los organismos fiscales son autónomos, cuando tienen facultades para dictar una resolución en la vía administrativa en los casos de su competencia."⁷⁶

El maestro Sergio Francisco de la Garza define a los organismos fiscales autónomos como "organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones."⁷⁷

Tampoco en nuestra legislación vigente encontramos ninguna definición de los organismos fiscales autónomos, por lo anterior y con base en lo establecido en la ley del Seguro Social y la ley del INFONAVIT, a través de las cuales se facultan al Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores como organismos fiscales autónomos y del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se desprende el siguiente concepto, entendemos por organismos fiscales autónomos un organismo público descentralizado creado por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopta facultado en términos del Código Fiscal de la Federación para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos así como calcular sus recargos señalar

⁷⁶MARTINEZ LOPEZ, Luis Derecho Fiscal Mexicano, México Editorial porrua 1970 p. 11

⁷⁷DE LA GARZA Sergio Francisco. OPCIT, p. 81



las bases para su liquidación, fijarlas en cantidad líquida, ejercer el procedimiento administrativo de ejecución para obtener el pago forzado de dichas aportaciones, entre otras actividades más.

Del siguiente concepto se desprenden las siguientes características de los organismos fiscales autónomos:

- a) Al hablar de un órgano fiscal autónomo como lo son el IMSS e INFONAVIT, forman parte de la administración pública paraestatal, se está haciendo referencia a organismos públicos descentralizados tal y como lo analizaremos en los siguientes temas;
- b) Son organismos distintos a las dependencias fiscales de la administración pública centralizada, que tienen la calidad de receptores de créditos fiscales;
- c) Son creados por disposición del Congreso de la Unión en su caso por el Ejecutivo Federal;
- d) Son organismos de servicio social que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio;
- e) Son órganos fiscales y autónomos en virtud de que su propia ley les otorga dicho carácter;
- f) Tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones;
- g) Por disposición legal son administradores de tributos;
- h) Al mismo tiempo necesitan satisfacer las necesidades públicas de carácter específico por medio de los recursos que los particulares les provean;
- i) Entre sus facultades como organismos fiscales autónomos, se encuentran el de ejercer el procedimiento administrativo de ejecución para obtener el pago forzado de las aportaciones de seguridad social.

El carácter de organismos fiscales autónomos del IMSS e INFONAVIT, carece de fundamento legal, tal y como lo analizaremos en el siguiente capítulo. Al

respecto establece Javier Moreno Padilla que "la calidad que revisten el IMSS e INFONAVIT, como organismos fiscales autónomos modifican la estructura de los simples organismos descentralizados por servicio, porque los reviste de facultades de autoridad, al grado de que pueden afectar unilateralmente la órbita de actuación de los particulares, estas prerrogativas excepcionales deberían de quedar enmarcadas en el campo constitucional, por que se considera que el legislador ordinario no puede, por si establecer entes autónomos de imperio y autoridad ejecutiva, ajenas a los órganos de gobierno si no existe la delegación del constituyente" ⁷⁸

Ahora bien, encontramos que los organismos fiscales autónomos carecen de base constitucional, toda vez que no son contemplados por la Constitución, ni en la Ley Reglamentaria del artículo 90 constitucional, es decir, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, tampoco por el Código Fiscal de la Federación, luego entonces, carecen de todo fundamento legal. Por lo tanto consideramos que hemos hecho referencia los principales ordenamientos jurídicos que pudiesen contemplar a los organismos que hemos mencionado, de lo anterior, nos hemos dado cuenta de que desde el ordenamiento constitucional hasta las leyes sustantivas adolecen de dicha contemplación, aunque estos organismos de hecho existen, pero han omitido otorgarles constitucionalidad, ya que han resultado prácticos, benéficos y sistemáticos para su funcionamiento, pasando por alto que ante cualquier justificación, no se puede dejar de cumplir con lo que la Constitución establece, es decir, que debe regirse en estricto derecho.

⁷⁸MORENO PADILLA, Javier, OP.CIT p. 240

3.1.2.- Instituto Mexicano del Seguro Social

Después de analizar a los Organismos Fiscales Autónomos de manera conjunta, procederemos a estudiar en el presente tema, de manera particular al Instituto Mexicano del Seguro Social., para efecto de determinar en el desarrollo del presente, si es inconstitucional o no que tenga la facultad económica coactiva.

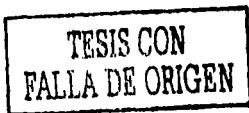
3.1.2.1.- Antecedentes

Para iniciar el estudio de los antecedentes del Instituto Mexicano del Seguro Social, es necesario hacer referencia a los inicios de los seguros sociales a nivel mundial y su evolución en nuestro país.

El ser humano vive bajo la amenaza de la inseguridad ante lo que llegue a suceder, ante esta situación el hombre empieza a unirse, dando pie a la primera organización social controlada por los ancianos, en la que suele denominarse gerontocracia, en esta época el hechicero deviene en sacerdote, en rey y también como el médico primitivo.

En Grecia no se registran instituciones encaminadas a remediar las eventualidades físicas del ser, la solución utópica a los males sociales, la imaginaba Platón en la República, donde un Estado es una integración de quienes tienen necesidades y de quienes aportan los medios para satisfacerla, sin embargo, estas necesidades se presentan en la medida, donde su satisfacción es limitada por las posibilidades.

En Roma con criterio protector Antonio Pío y Marco Aurelio regularon el ejercicio de la medicina al limitar el número de médicos que podrían ser nombrados por las ciudades, según sus habitantes, con goce de exención de



cargas municipales, la historia romana es un proceso de integración de la primitiva Roma al imperio romano, donde Epicuro decía que el placer es el objetivo del individuo, siendo aquel que contribuya a la alegría del alma y a la liberación de los dolores de ella y del cuerpo; no faltaron organizaciones o instituciones que ayudaban a los asociados a mitigar los efectos de la inseguridad social, se estima que los colegios romanos que estaban bajo la potestad del senado o del emperador fueron sociedades de socorros mutuos, así como las diaconías se consideran como el primer testimonio de sociedades de socorros mutuos en la historia, se crea una nueva moral religiosa que impulsa la solidaridad humana, y donde se auxilian entre ellos.

Durante la Edad Media el feudalismo fracasa como sistema de protección general, la ayuda al prójimo necesitado y desvalido se materializaba en el ejercicio de la caridad; Iglesia, obispos, y párrocos, monasterios, y conventos crean establecimientos de tipo eclesiástico, para socorrer las necesidades humanas, se crean hospitales para la cura de enfermos,, sin ningún tipo de recursos, posteriormente el socorro es prestado por grupo de particulares o corporaciones laicas.

En el siglo XVI, los gremios y organizaciones religiosas, se van convirtiendo en instituciones cerradas, donde no cualquier individuo podía permanecer del todo en ellas. Las Cortes de Castilla y Navarra piden la supresión de las organizaciones de oficio, sin embargo, no llegaron a desaparecer, porque cumplieron mas o menos con sus actividades de regulación de oficios. ; con la Real Cédula de 1511 nacieron las ordenanzas de Bilbao, que regirlan en toda España hasta la publicación del código de comercio de 1829, y donde se establece la necesidad de crear montepíos que otorgan pensiones de supervivencia, pero prohíbe el seguro de vida y esto se institucionaliza finalmente en Inglaterra a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

La reacción contra los abusos del poder y del doctrinarismo individualista y liberal de la Ilustración, inspiraron la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano, la libertad reconocida en esta obra tiene como ideal, la igualdad bajo la inspiración de la fraternidad, una vez más se hizo evidente la creación de un seguro social.

"Los seguros sociales aparecen en Alemania, Francia e Inglaterra a fines del siglo XIX como instituciones de carácter obligatorio que imponen cargas financieras a patrones y gobiernos como una moderada participación de la clase trabajadora, para el gobierno implicó la estructuración de un instrumento jurídico de paz social, los patrones mantuvieron el sistema económico sin graves alteraciones y para los trabajadores resultó tranquilizador el garantizar su existencia en la vejez o ante una imposibilidad de trabajo." ⁷⁹

En el siglo pasado el seguro social entendido como un sistema jurídico administrado por una institución, brindaba protección inmediata a los proletarios frente a los inoportunos más graves, mediante el cual el asegurado hace que se le prometa una prestación por parte de la institución que está medido por la necesidad de atender una contienda, en esta la prima es proporcional a los ingresos del asegurado que obtiene los beneficios.

En nuestro país, los antecedentes verdaderos de la legislación moderna en materia de seguridad social se encuentran en 2 disposiciones del rango estatal la primera en la ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida el 30 de abril de 1904 y la segunda es en la ley de Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida en Monterrey el 9 de abril de 1906. En estos ordenamientos legales se reconocía la obligación de los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte derivado del cumplimiento de sus labores.

⁷⁹BRISEÑO RUIZ Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales 7ª Edición, México, Editorial Harla, 1989 p. 12

En 1915 se formuló un proyecto de ley de accidentes que establecía pensiones e indemnizaciones, a cargo del empleador en caso de incapacidad o muerte del trabajador por causas de riesgo profesional.

En México, en 1921 se elaboró un proyecto de la ley del seguro social, que nunca se promulgó y en 1929 se formuló una iniciativa de ley para obligar a los patrones y obreros a depositar en una institución bancaria cantidades equivalentes del 2 al 5 % del salario mensual para constituir un fondo en beneficio a los trabajadores, en ese mismo año se reformó el artículo 123 de la constitución a fin de facultar exclusivamente al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo para todo el país "en esta ocasión se modifican el texto de la fracción XXXIX para quedar como sigue: se considera de utilidad pública la ley del Seguro Social y en ella comprenderá los seguros de invalidez, vejez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades accidentes y otros fines análogos. Es entonces cuando se transforma el derecho del trabajador en la posibilidad de proteger al hombre" ⁸⁰.

En 1932, el Congreso expidió un decreto que otorgaba facultades extraordinarias a fin de que en un plazo de 8 meses se expidiera la ley del Seguro Social obligatorio, que no pudo cumplir debido al precitado cambio de gobierno que tuvo lugar ese año; el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas discutió el problema del Seguro Social, el Departamento del Trabajo, el de Salubridad, la Secretaría de Gobernación y la Comisión de estudios de la Presidencia elaboraron sus proyectos respectivos para establecer el seguro social y no fue hasta 1943, cuando se expidió la ley del Seguro Social mediante el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho.

⁸⁰ BIDEM Págs. 24 Y 25

En la Exposición de motivos de esta ley se sostiene, que siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y de su familia, todo hecho que implica pérdida del mismo causa a ellos perjuicios trascendentales, por ello se indica que se puede proteger al salario colocando la economía familiar en un plano contra las disminuciones que sufren como resultado de las contingencias de la vida siendo ese medio el seguro social.

Se estimó que la protección impartida por el Instituto, entraña una función de interés público, por ello no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que compete al Estado a intervenir, pues, quien sufre las consecuencias es la colectividad entera, además de que tiene la obligación de proteger a la salud y la vida de los individuos que no cuentan con recursos para sufragarlos por sí mismos.

Otro principio aceptado fue que el Seguro Social deberá establecer con carácter, para garantizar la estabilidad del sistema y evitar que se ocasione la pérdida de los derechos del asegurado, al respecto nos dice Euquerio Guerrero "que hay que destacar que un principio fundamental dentro del régimen de la seguridad social es el de la solidaridad, es decir, se contemplan a los patrones como integrantes de una clase y a los trabajadores formando parte de un sector determinado, sin destacar características individuales de unos y otros de modo tal, que quizás el patrón pague primas por riesgos que nunca ocurren en su empresa, pero si en otras negociaciones y que un obrero cotice por enfermedades naturales que no sufra el sin otros trabajadores, o sea, que se crea una conciencia colectiva de ayuda recíproca."⁸¹

En marzo de 1973, se expidió una nueva ley del seguro social, que entró en vigor el 1º de abril de ese año, y que fue reformada el 31 de diciembre de 1974, se fija ahora como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de medios de subsistencia y los servicios sociales

necesarios para el bienestar individual y colectivo, también se incluyen cuestiones como mejoramiento a la habitación y a la vivienda; el desarrollo de actividades culturales, deportivas y otras aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre, se pretende también que el Seguro Social contribuya a la regularización del estado civil de los asegurados la cual, así como la superación de vida a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos con los que se cuenta; se establecen cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación a nivel ingreso de los trabajadores, de igual manera, se establecen centro vacacionales de readaptación para el trabajo, y se crea el servicio de velatorios, siendo estos objetivos a fines a la naturaleza del Seguro Social.

"Se reconoce en la ley del Seguro Social que pueden impartirse por diversos organismos, aunque se acepta que el Instituto Mexicano del Seguro Social es el instrumento básico de aquella, estableciendo como un servicio público de carácter nacional."⁸² En esta ley se faculta a dicha Institución para extender el régimen e iniciar servicios en los municipios en los que aún no operaba, además, se reservó al Ejecutivo Federal la expedición de los decretos necesarios para otorgar el disfrute de los beneficios otorgados a los trabajadores asalariados del campo, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, y demás trabajadores afiliados a la misma.

Esta ley de 1973, se basa para calcular el salario para pago de cuotas que se deben tomar en cuenta los hechos en efectivo por cuota diaria y percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por servicios así como exclusión de los elementos que integran al salario, los instrumentos del trabajo y el ahorro que hagan los trabajadores dentro de la empresa con aportaciones tanto de ellas como del patrón para fines sindicales.

⁸¹ GUERRERO Euquerio Manual del Derecho del Trabajo 9ª Edición, México, Editorial Porrúa 1973 p.p 535 y 536.

⁸² IBIDEM p. 538

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta ley considera comprendidos dentro del seguro social los siguientes riesgos: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades generales, maternidad e invalidez, vejez, muerte, igualmente considera asegurada, como las limitaciones pertinentes, a la desocupación por edad avanzada.

A principios de 1992 se reformó esta ley introduciendo un nuevo seguro de retiro, mismo que forma parte del llamado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) medida de preponderante orden económico y que ocasionare disputas en todos los sectores de la población interesada, ya que veía venir el desmantenimiento de la seguridad social y su eventual privatización.

Desde, que el IMSS ha otorgado servicios, ha superado los momentos más difíciles, que se derivaron ya sea de su propia situación o de los eventos nacionales. Y pesar de sus deficiencias sigue siendo un recurso invaluable para la salud y el bienestar de los trabajadores mexicanos, y se enfrenta decididamente al reto de construir la seguridad social mexicana.

3.1.2.2.- Concepto

Antes de dar un concepto de lo que es el Instituto Mexicano del Seguro Social debemos hacer referencia al concepto genérico de Seguro Social, al respecto Ruiz Moreno establece que es "el instrumento de la seguridad social en el país que se encarga de atender la necesidad social de reguardar la capacidad laboral y de subsistencia de todos aquellos sujetos protegidos por su régimen legal específico, quienes eventualmente pudieran sufrir infortunios o contingencias preestablecidas en la ley"⁸³

⁸³RUIZ MORENO, Ángel Guillermo Nuevo Derecho de la Seguridad Social 4ª Edición México, Editorial Porrúa 2000 p. 139

Por su parte González y Rueda, nos dice que el IMSS es " una institución pública obligada mediante una cuota que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de ellos, a proporcionar servicios médicos y una pensión y subsidio cuando ocurre alguno de los riesgos profesionales, ósea de alguna de las condiciones de aseguramiento."⁸⁴

De los anteriores conceptos podemos establecer que el Instituto Mexicano del Seguro Social es una institución de seguridad social de la que es reglamentaria del artículo 123 fracción XXIX, con carácter de persona moral oficial, y organismo público descentralizado dedicado a la prestación de un servicio público de seguridad social, mediante la cual se garantizan los servicios de salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, teniendo como objeto proteger a personas consideradas desprotegidas, frente a determinadas contingencias que puedan disminuir o extinguir su capacidad

Visto lo anterior podemos establecer las características de dicho Instituto las cuales se mencionan a continuación:

- a) El Seguro Social constituye un servicio público nacional obligatorio. Es un servicio público porque tiene por objeto satisfacer las necesidades de la población en materia de asistencia social y atención médica. Y es de carácter nacional porque esta prevista en una ley de carácter federal
- b) Es un instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público.
- c) Los servicios de seguridad social que brinda el Instituto, tienen como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

⁸⁴ GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio, Prevención y Seguridad Social del Trabajo. México, Editorial Limusa 1989 p. 383

- d) Es un organismo autónomo porque esta regulado por su propia ley en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia.
- e) Tiene una representación tripartita porque esta conformado por los tres sectores: gobierno, patrón, trabajador, para que estén en igual de condiciones para defender sus intereses.
- f) Su financiamiento se lleva acabo mediante cotizaciones a cargo de los trabajadores, patronos y demás sujetos obligados, complementadas con aportaciones del Estado.
- g) Las prestaciones que otorga son en dinero (subsidios, pensiones, indemnizaciones) y en especie (servicio médico -quirúrgico. Hospitalarios y farmacéuticos, etc.)
- h) Su alcance esta limitado a quienes están o han estado sujetos a una relación de trabajo, sin embargo, se ha ampliado a otros grupos desprotegidos de la población
- i) Es un organismo publico descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, tal y como se analizará en el siguiente tema.

3.1.2.3.- Naturaleza jurídica

De acuerdo con la organización administrativa mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona de derecho público, tenemos que el Instituto es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Las razones que motivaron a optar que el Instituto sea un organismo descentralizado la encontramos en la exposición de motivos de la ley del Seguro Social de 1943 "se encomendó la gestación del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración entre las que se encuentran. 1º Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos surgida de la especialización; 2º democracia efectiva en la organización del mismo pues permite en los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo; 3º Traer donativos

de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementara el servicio al que los destinen, sin peligro de confundirse con los fondos públicos; y 4º inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio." De esta forma satisfecho el requisito legal de que todo organismo descentralizado debe ser creado por ley o decreto del Poder Ejecutivo Federal, a la vez que se asienta la base jurídica de la que brotan los poderes y facultades que integran el poder de subordinación temperado de este organismo descentralizado, las que permiten encuadrar, al Instituto Mexicano del Seguro Social dentro del sistema de la administración pública paraestatal ⁸⁵

Por lo tanto, el Instituto en estudio es un organismo descentralizado, además de las consideraciones anteriores, por los fundamentos legales que a continuación exponemos:

1.- El IMSS, es un organismo descentralizado por la realización de su actividad primordialmente estratégica y prioritaria y cuyo fundamento legal se apoya en los artículos 25, párrafo cuarto, y artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución que dispone:

Artículo 25, párrafo IV. "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan."

Artículo 28, párrafo IV y V " No constituirá monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas..."El Estado contara con los organismos y empresas que se requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo..."

⁸⁵ FRAGA, Gabino, OP.CIT p. 133



Por lo tanto el IMSS, es un organismo descentralizado porque realiza una actividad estratégica y prioritaria con el objeto de satisfacer necesidades de tipo individual y colectivo a través de la prestación de la seguridad social y cuyo fundamento lo encontramos en el artículo 5º de la ley del Seguro Social, el cual dispone "la organización y administración del Seguro Social estará a cargo de organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios. denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.. ", por lo tanto, el Instituto es un organismo descentralizado por determinación expresa de su ley. Además, conforme al artículo 3 de la ley orgánica de la Administración Pública Federal; y de los artículos 1º , 5º 14, de la ley Federal de Entidades Paraestatales, el Instituto en estudio es un organismo descentralizado y es a través de esta forma que va a proporcionar el servicio público de carácter nacional de seguridad social por ello cuenta con la estructura administrativa de sus órganos que son:

- a) la Asamblea General, la cual va hacer su órgano Supremo.
- b) El consejo Técnico.
- c) La Dirección General.
- d) Las diversas dependencias del propio organismo que dependen de la citada dirección, encargadas de proporcionar los servicios de seguridad social, que la ley les encomienda.

Por lo tanto nos dice Ruiz Moreno, el IMSS, es "un ente descentralizado prestador de un servicio público nacional de seguridad social, regulado en su existencia, conformación y operación cotidiana por disposiciones legales de naturaleza eminentemente administrativa."⁸⁶

⁸⁶ RUIZ MORENO Ángel Guillermo OP.CIT p.p. 142 y 143

Además, nos dice Rodríguez Tovar "que los poderes de nombramiento, de mando, de decisión, de revisión, de vigilancia, disciplinario y de resolver conflictos de competencia, que en su conjunto integran el poder de subordinación, permite apreciar las características propias de un organismo descentralizado en el IMSS, por cuanto sin dejar de existir una sujeción respecto del poder Ejecutivo Federal, se le da capacidad propia para administrarse." ⁸⁷

El poder de nombramiento, constituye la base de relajamiento del poder de subordinación que se da en el Instituto, pues con base en el artículo 258 de la ley del Seguro Social, el Poder Ejecutivo Federal interviene únicamente en la designación de los diez de treinta miembros, que integran la Asamblea General, que es la autoridad suprema del Instituto, además, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 267 de la misma ley, el director del Instituto es nombrado por el Ejecutivo Federal, por lo tanto se puede apreciar que queda reducido el poder de subordinación respecto del Poder Ejecutivo Federal.

En cuanto al poder de decisión, la ley del Seguro Social otorga al Instituto facultades para la toma de decisiones, que desde el punto de vista jurídico son actos de administración, puramente materiales que no producen efecto alguno de derecho, sin embargo, constituyen en darie al Instituto una mayor dependencia respecto del Poder Ejecutivo Federal, sin dejar este último de ejercer un control de estos entes descentralizados, mediante el señalamiento de pautas o políticas, y estableciendo sistemas de control.

Mediante el poder de vigilancia, la administración pública pretende conservar su unidad en las políticas y sistemas de administración, pero de las disposiciones contenidas en los ordenamientos jurídicos se derivan tal

⁸⁷ RODRIGUEZ TOVAR J. de Jesús OP.CIT p.p. 37 y 38

cantidad de reglamentos y decretos del poder Ejecutivo Federal, por lo que los principios de una administración prudente imponen la necesidad de encontrar los medios adecuados para ejercer el poder, de vigilancia sin destruir la naturaleza del ente descentralizado.

En cuanto al poder disciplinario, que consiste en la facultad que tiene el superior de sancionar las faltas cometidas por los inferiores, solamente lo puede ejercer el Poder Ejecutivo Federal, mediante el nombramiento de sus representantes de la Asamblea General, y el Consejo Técnico del Instituto, utilizando la privación del cargo como sanción administrativa".⁸⁸

Ahora bien, el Instituto es un organismo que queda comprendido en la descentralización administrativa por servicio, el cual obedece al deseo del estado de prestar el servicio público más eficaz, a través de individuos con preparación técnica adecuada, garantizando su funcionamiento, con una competencia limitada a sus fines específicos de seguridad social, evitando así la excesiva acumulación de funciones a la administración centralizada.

Así mismo, establece Ruiz Moreno, la descentralización administrativa de la que participa el IMSS presenta las siguientes ventajas:

- a) Favorece el desarrollo de los servicios públicos especiales, como en el caso de la seguridad social.
- b) Libera de las influencias políticas y atiende mejor al desarrollo económico del ente, por que la autonomía financiera de que disfruta le permite una operación homogénea en la tarea que le es propia conforme a su régimen legal, asegurando la correcta y planificada inversión de los fondos presupuestarios de los destinos previstos.
- c) Facilita el control público de la Institución, tanto financiera como operativa, pues si bien, la responsabilidad recae en principio en sus propios órganos principales de gobierno interno, en lo general le compete

a los órganos de control y supervisión del Estado.

- d) Impide la concentración perniciosa del poder, al desvincularse de la jerarquía lineal de la administración centralizada, lográndose el cabal cumplimiento de los objetivos alcanzados y planificado por los órganos superiores e inferiores de gobierno de dicha institución, sin la ingerencia en sus decisiones autárquicas por parte de los sectores sociales beneficiarios del servicio público." ⁸⁹

Es necesario señalar que nuestro Máximo Tribunal considera que el IMSS como un ente que no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, pero mantiene con el relaciones vinculatorias a fin de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico, y que forma parte de la administración pública paraestatal, y que es creado por el Estado para prestar el servicio público de seguridad social, sin que tenga el carácter de autoridad, la cual es característica esencial de la administración central.

Además al ser el IMSS un ente descentralizado, tiene otra cualidad que el propio legislador le otorgó que es el de ser un organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar créditos fiscales, dar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos para des pues aplicarlos a los fines para los cuales fueron creados, así como el de tener la facultad de llevar acabo el procedimiento administrativo de ejecución para obtener el cobro de las aportaciones de seguridad social. La facultad de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución nos dice, Rodríguez Tovar "implicó un paso de trascendental importancia y abrió notablemente los límites de la autonomía de este órgano, descentralizado, por la razón de que se trata de una facultad considerada como privativa de la soberanía del Estado y atribuida con recelo en otra época al Poder Ejecutivo Federal." ⁹⁰

⁸⁸ BIDEM p. 41

⁸⁹ RUIZ MORENO Ángel Guillermo OP.CIT p.p. 133 y 134

⁹⁰ RODRIGUEZ TOVAR J. de Jesús OP.CIT p. 43



Sin embargo, consideramos que dicha facultad que se le otorga al IMSS es inconstitucional, por las razones que más adelante se expresaran.

En cuanto al carácter de organismo fiscal autónomo del IMSS, establece Ruiz Moreno, cuando el Instituto actúa con tal carácter, lo hace con la característica de autoridad revisora y liquidadora de índole fiscal, a través de una serie de actividades cuya competencia deriva de su propio marco legal, añadiendo dicho autor que es de estimarse que solamente el actuar con dichas actividades, el Instituto va a actuar con el carácter de órgano fiscal autónoma, debiendo forzosamente ceñir su actividad al marco de legalidad constitucional y a las disposiciones fiscales.⁹¹ Además, el carácter fiscal del Instituto se desprende que cuenta con una autonomía fiscal, la cual indica que puede emitir resoluciones definitivas que en sí son las llamadas liquidaciones de cuotas obrero- patronales.

En cuanto al carácter de organismo fiscal autónomo del IMSS, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante jurisprudencia que " la circunstancia de que la ley del seguro social otorgue al IMSS, la calidad de órgano fiscal autónomo, y que como tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afecta la esfera de los particulares, así como para imponer a éstos el acatamiento de sus determinaciones solo significa que en este limitado ámbito de su actuación, esta investido del carácter de autoridad y que estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete en nada modifican su intrínseca estructura legal del organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia, y como entidad separada de la administración central. " ⁹²

⁹¹ RUIZ MORENO Ángel Guillermo *OP.CIT* p. 143

⁹² *Semanario Judicial de la Federación*, 2ª Sala volumen 199-204 Tercera Parte p. 69

Del anterior criterio de nuestro máximo tribunal podemos establecer que el IMSS atendiendo a su naturaleza jurídica de organismo público descentralizado, debe tener las limitantes que tienen las demás organizaciones similares a el, por lo tanto las facultades que se le atribuyen al Instituto van más allá de la finalidad por la cual fue creada, porque al atribuirle el carácter de autoridad fiscal, rompe con el principio general de derecho puesto que actúa como juez y como parte. Y por lo tanto se trata de justificar la delegación de carácter de autoridad que se le otorga al Instituto, que si bien es cierto obedece a cuestiones de interés público, a pesar de ello, no tiene ninguna base constitucional porque conforme a la constitución solamente tienen el carácter de autoridad los órganos del Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo y dentro de estos a los órganos centrales, atendiendo al principio de división de poderes.

Además de que al ser el IMSS un organismo público descentralizado, por su propio naturaleza no puede tener ese carácter de autoridad fiscal debido a que tiene una personalidad jurídica distinta a la del Estado, por lo tanto no puede ejercer dentro de sus facultades al procedimiento administrativo de ejecución, por ser un organismo distinto a la naturaleza del Estado, tal y como se analizara en el siguiente capítulo.

3.1.2.4.- Fundamento jurídico.

Como parte del orden jurídico, el Seguro Social estructura sus normas jurídicas de acuerdo con el derecho constitucional, por ende, los principios constitucionales del Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentran establecidos en el artículo 123 constitucional.

En cuanto al fundamento jurídico del Instituto en estudio, lo encontramos en el la fracción XXIX del artículo 123 constitucional la cual establece "es de utilidad pública la ley del seguro social, y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro

encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales o sus familiares" y por lo tanto la ley del Seguro Social que va a hacer reglamentaria de dicho precepto, va hacer la que le va a dar vida al Instituto, así como va a regular su funcionamiento y su estructura.

Por lo tanto, de la fracción XXIX de dicho artículo se presentan las siguientes características:

- a) El artículo en mención, consagra las garantías que deben de ser establecidas en las leyes, situación única y exclusiva ejercitada por el Congreso de la Unión, para regular las relaciones laborales. Conforme al apartado A y sujetándose a las reglas debidamente expresadas en la constitución.
- b) El objeto del precepto es la protección a los trabajadores, contempla a estos prestadores de servicios subordinados, sean particulares o del gobierno, la ley amplio, el marco horizontal de protección a grupos no vinculados con una relación de trabajo, como ejidatarios, colonos, no asalariados.
- c) La ley del Seguro Social es de utilidad pública.

3.1.2.5.- Personalidad jurídica.

Antes de entrar al estudio de la personalidad jurídica del Instituto es necesario partir del concepto genérico de personalidad jurídica, la cual es "la capacidad de una persona jurídica reconocida por el derecho para ser sujeto de imputación de las consecuencias del sistema normativo. " ⁹³

⁹³ RECASENS SICHES, Luis, Introducción al Estudio del Derecho 7ª Edición, México, Editorial porrúa, 1985 p. 153



Ahora bien, es necesario hacer la aclaración, que la personalidad jurídica no solo se concede al hombre individual, es decir, a las personas físicas, si no también a las colectividades conocidas como personas morales reguladas por el derecho civil, las cuales tiene una personalidad jurídica que no son imputables a los sujetos que los conforman, pero sí al sujeto conceptual, constituido por una norma o ley determinada. Al respecto, el artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal establece en su fracción II que son personas morales " las demás corporaciones de carácter público reconocida por la ley", por lo tanto esta fracción se refiere a los organismos descentralizados dentro de los cuales se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, por consiguiente, dicho Instituto es una persona moral con personalidad jurídica propia, porque es creado por la ley como corporación de carácter público, capaz de ejercitar sus derecho y de obligarse en un momento determinado, donde la personalidad jurídica que ostenta va hacer construida conforme a un régimen de derecho y reconocida por el artículo 5 de su propia ley al establecer dicho precepto "... es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica..."

Cabe hacer la aclaración que el Instituto en estudio, (así como el INFONAVIT), en su carácter de organismo público descentralizado esta dotado de una personalidad jurídica propia, que la va a distinguir de la personalidad jurídica que ostenta la administración central, por ser una entidad separada de la misma. Nuestro argumento partirá del análisis de la personalidad jurídica de la administración pública. Partiremos del artículo 24 del Código Civil del Distrito Federal.

De la interpretación de este precepto se desprende que dentro de la fracción I alude no a la Nación, que es un concepto sociológico , si no a la Federación, categoría jurídica y política que dentro de ella quedan comprendidas los órganos que conforman los tres niveles de gobierno, por lo tanto, los órganos del Estado, y de la personalidad jurídica de la Federación encontramos las del

Poder Legislativo, Poder Judicial y órganos de la Administración Pública Centralizada.

De la fracción II del artículo en estudio, como anteriormente señalamos prevé a las corporaciones públicas reconocidas por la ley y dentro de estas se encuentran los organismos descentralizados, tales como el IMSS e INFONAVIT, objeto de estudio del presente. Por lo tanto al señalar el Código Civil a estos órganos en fracciones distintas, esto significa que se trata de entes con personalidad jurídica, también distinta, tal y como se analizara en el siguiente capítulo.

3.1.3.- Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores

Después de haber analizado al Instituto Mexicano del Seguro Social procederemos a analizar al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, ya que también es objeto de estudio del presente.

3.1.3.1.- Antecedentes

Para el desarrollo de este punto nos remitiremos a los primeros antecedentes encontrados, en materia de vivienda, ya existía inquietud en el movimiento revolucionario de 1910, así como en la promulgación de la constitución de 1917, porque se contemplaron algunos aspectos sobre la vivienda, pero los datos más fehacientes se encontraron en el ámbito del orden estatal, ya que la materia laboral se incorporó en el ámbito federal hasta el 6 de septiembre de 1929, la regulación laboral era propicia del derecho civil, por lo tanto no existían protecciones para los trabajadores, como son los sindicatos y mucho menos para una vivienda digna.

Existieron algunas leyes en materia de prevención social como son la ley, Villeda de 1909; la Bernardo Reyes de 1906; la ley Dieguez de 1914, pero sin duda el antecedente más sobresaliente en materia de vivienda obrera es la ley sobre Casas y Empleados Públicos de 1906, promovida por Enrique Creel, gobernador de Chihuahua.

En este último cuerpo legal tenía el carácter de instrumento especificado en vivienda, presenta la limitante de no prever mecanismos financieros de promoción y de solamente consignar algunos estímulos. Además, señalaba que se podían otorgar predios a los trabajadores que se hubieran distinguido por su trabajo.

En el ámbito político el programa del partido liberal mexicano de 1906, los hermanos Flores Magón, expresaron la necesidad de que en ciertos casos, los patronos proporcionaran alojamiento higiénico a los trabajadores.

En la constitución de 1917, las cuestiones relativas a la reglamentación de trabajo estaban contenidas en el artículo quinto, es decir, quedaron dentro de las garantías individuales, pero después surgieron irregularidades en cuanto a que el renglón laboral no le estaba dotado la atención que merecía. Así se manifestaron diputados como Victorio Monjarez, Castillo, Chaviole Jara y Macias. Estos diputados proponían que las cuestiones obreras, se les diera un capítulo donde se les pudiera examinar más detalladamente las cuestiones relativas al trabajo. No obstante todavía no se contemplaba el aspecto de la vivienda hasta el 28 de diciembre de 1916, el diputado Macias por ordenes de Venustiano Carranza, expresa la necesidad de otorgarles habitación a los trabajadores.

Con las anteriores ideas, se estableció un proyecto de bases sobre legislación obrera y así se formó un capítulo especial, en donde se contemplaba lo relacionado a la habitación. Así la comisión revisora en su

dictamen del 23 de enero de 1917 fortaleció dichas manifestaciones y dijo " la renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que propicien a los obreros, pueden fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual"

De la redacción del artículo 123 fracción XII, le continuaron las legislaciones locales en cuanto a regularización de las cuestiones laborales, algunas legislaciones se concretaron a copiarlo y otros aumentaban algunos otros elementos que beneficiaba a los trabajadores, pero desgraciadamente los ordenamientos jurídicos no se cumplieron satisfactoriamente, quizás porque el país se encontraba en una etapa de reconstrucción y las leyes locales tuvieron poca vigencia.

El 31 de agosto de 1926 se dan algunas reformas a la Constitución y entre ellas el artículo 123 le otorga facultades al Congreso para legislar en materia de trabajo y es así como se crean comisiones encargadas de redactar la ley Federal del Trabajo.

El 18 de agosto de 1931, se promulgó la Ley Federal del Trabajo, en esta ley se contemplaba el aspecto habitacional en su artículo 111.

El 5 de mayo de 1934 se expidió un decreto que tendía a promover en el Distrito Federal Vivienda para los trabajadores, a fin de que la casa de los obreros resultaran en su costo accesible a las condiciones económicas de los adquirentes.

El 20 de julio de 1934 el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un decreto autorizándola reducción del precio de venta de las casas para los trabajadores.

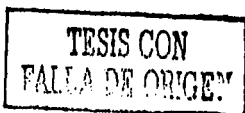
El general Lázaro Cárdenas en 1936 envió un decreto donde facultaba a enajenar a trabajadores y miembros del ejercito, las casas ya construidas y las

que en lo sucesivo construyera el Departamento del Distrito Federal. En el estudio de la realización de esta ley se hizo énfasis en que se le diera mayor importancia a la vivienda, es así como se le otorga el capítulo II del Título IV la denominación "habitaciones para los trabajadores," sin embargo, haber dejado en las manos de los trabajadores y patrones la solución al problema habitacional, no fue ciertamente la más acertada.

Antes de la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), existieron otras instituciones que se encargaban de otorgarles habitación a los trabajadores, pero este trabajo era realizado en forma dispersa y no existía un elemento muy importante que es el de la obligación patronal para otorgar vivienda, y es así que en 1953 se crea el Instituto Nacional de Vivienda con objeto de coordinar los esfuerzos del gobierno federal y de la iniciativa privada en materia habitacional, así como el de promover vivienda de bajo costo para venta o arrendamiento, pero la limitación de recursos financieros impidió la obtención de resultados positivos.

En 1962 y 1963 se dieron algunas medidas encaminadas a dar un mayor incentivo a bancos autorizándolos a cubrir el monto de los créditos hasta un monto del 80% del valor de viviendas. Otra medida fue la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (F.O.V.I), como fideicomiso del Banco de México para instrumentar el programa financiero de vivienda que consistía en financiar la construcción de vivienda de interés social y en otorgar créditos individuales con recursos de la Banca. Dentro de esta medida se creó también, el Fondo de Ahorro y Apoyo a los Créditos para Vivienda, con igual carácter de Fideicomiso del Banco Central.

Los organismos que instrumentaron programas habitacionales fueron el Instituto Mexicano de Seguro Social, Banco de Obras y Servicios Públicos, Departamento del Distrito Federal, ISSSTE, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda e Instituto Nacional de la Vivienda.



El Instrumento jurídico que crea al INFONAVIT, es una ley reglamentaria de la fracción III del artículo 123 constitucional apartado A, que contempla la reglamentación que hace dicha fracción de la propia Ley Federal del Trabajo en su capítulo habitacional. con su creación iba a surgir la necesidad de realizar reformas desde constituciones hasta reglamentarios, así el 22 de diciembre de 1971, se envió al Congreso la iniciativa de reformas a la fracción XII del artículo 123 constitucional y a la Ley Federal del Trabajo. La reforma que sufrió nuestra Carta Magna nos dice Mario de la Cueva "que una de las victorias que sufrió la supresión de la obligación actual y exigible, fue que ya no tendrán que sentarse los empresarios a la mesa de los debates para discutir con los trabajadores las características de las habitaciones y los plazos para entregarlas, ni será necesario que busquen los terrenos las construcciones y los materiales, ni tendrán que ocuparse por el mantenimiento y reparación de edificios y casas"⁹⁴

En la exposición de motivos de la Ley del INFONAVIT, se establecía que una vez aprobada y promulgada la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, sé hacia necesario suscitar la atención del Congreso para que llevare acabo los propósitos de solidaridad social contenidas en el nuevo contexto constitucional y en acatamiento a tal precepto, se consideraba de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo distinto a administrar ese fondo, el cual se proponía debía de estar integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, dentro de los órganos de administración y vigilancia del Instituto exigiendo la intervención del poder público en su administración. Además, se establecía que la estructura orgánica del Instituto, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaria de Trabajo y Prevención Social, fijara las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervengan en su constitución y funcionamiento de sus diferentes órganos.

⁹⁴ DE LA CUEVA, Mario .Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo 3ª Edición, México, Editorial Porrúa 1984 p.234

Así mismo, se establecía que el establecimiento del Instituto, no dependerá exclusivamente de las aportaciones económicas, que los sostengan, ni siquiera el apoyo financiero que habría de prestarle al gobierno federal, sino dependerá de una conjugación de factores externos entre los cuales se encuentran la adecuada distribución de los centros de trabajo en los centros de trabajo en el territorio nacional, el desarrollo de los servicios municipales, la promoción de actividades educativas y de esparcimiento. Se señalaba, además, que la creación del Instituto constituye un paso firme dotado de una enorme potencial para resolver eficazmente el problema de la vivienda.

3.1.3.2.-. Concepto

El Instituto del Fondo Nacional de Vivienda (INFONAVIT) establece González y Rueda es un "organismo social con personalidad jurídica y patrimonio propio y gobierno tripartita (Estado, patrones y trabajadores) cuyo objeto es administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda."⁹⁵

Por lo tanto, el INFONAVIT, es un organismo público descentralizado cuyo propósito es generalizar el sistema de financiamiento de la vivienda que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición de habitaciones, así como de coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones para los trabajadores, compensando la capacidad financiera de las empresas para cumplir con la obligación habitacional, logrando un equilibrio social, y mejorando condiciones de desarrollo económico de las diversas zonas del país.

⁹⁵GONZALEZ Y RUEDA Porfirio OP.CIT p. 383



De acuerdo con la legislación que regula al INFONAVIT, así como de la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, dicho Instituto presenta las siguientes características:

- a) Es un organismo descentralizado de servicio, porque no percibe lucro como cualquier empresa, si no que su objetivo se dirige a objetivos institucionales en beneficio de una clase social, y por hacer realidad la garantía consagrada en la constitución
- b) Es un organismo de servicio social, la cual radica en virtud del mandato constitucional y a partir de la reforma de la fracción XII del artículo 123 la cual consideró de utilidad pública la expedición de la ley que va a regular a dicho Instituto.
- c) Participan todos los trabajadores de sus beneficios (excluyendo a los que no están al servicio del Estado) por lo que se ha hecho reformas a la ley a fin de extender sus beneficios a la generalidad de la clase trabajadora, generalizando tal obligación a cargo de las empresas.
- d) Es de competencia nacional.- Ya que se trata de un organismo de solidaridad social de carácter nacional. puesto que su actividad se despliega en toda la República y las obligaciones y derechos que les corresponden a trabajadores y patrones se extienden a todas las industrias y ramas de la actividad económica, tanto de carácter federal como de carácter local, tal y como lo señala el artículo 1º de su ley de creación.
- e) En cuanto a la naturaleza de sus funciones se considera como un organismo financiero, ya que su objeto es captar recursos para operar un sistema que le permita otorgar los trabajadores créditos individuales para la vivienda y financiar programas de construcción de habitaciones. A partir de la reforma a la ley del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de febrero de 1992, la entrega de los depósitos se realizará por conducto de las instituciones de crédito autorizadas.

- f) Se trata de una Institución de Ahorro ya que las aportaciones empresariales constituyen un fondo de ahorro.
- g) Por su administración es una institución tripartita, toda vez que sus órganos de administración, operación y vigilancia, se integra con representantes del gobierno federal y de los sectores obrero y patronales, obedeciendo en gran medida al hecho de que el Fondo Nacional de Vivienda se instituye como un mecanismo de seguridad social.
- h) Posee autonomía, porque además de estar regulado por su propia ley, en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, y en cuanto a su financiamiento, desarrollo y control por la ley Federal de Entidades Paraestatales.
- i) Posee patrimonio y personalidad jurídica propia.

3.1.3.3.- Naturaleza Jurídica

El Instituto en estudio, es una persona moral pero con carácter oficial, en términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal, anteriormente mencionado, dicho precepto hace referencia a las "corporaciones de carácter público reconocidas por la ley "dentro de las cuales encontramos al INFONAVIT.

Por otra parte el Instituto es un organismo público descentralizado por determinación expresa de la ley tal y como lo dispone el artículo 2º de la ley del INFONAVIT, al establecer "... Se crea un organismo de seguridad social con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominara Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, con domicilio en la ciudad de México..."; así mismo, con base en lo dispuesto por la fracción I del artículo 3º de la ley Federal de la administración Pública Federal, el cual dispone "que el Ejecutivo Federal se auxiliará en los términos de las disposiciones legales por

los organismos descentralizados"; y de los artículos 1º, 5º, 14 de la ley Federal de Entidades Paraestatales se desprende que el INFONAVIT, es "un organismo público descentralizado, prestador de un servicio social, regulado en su existencia, conformación y operación cotidiana por disposiciones legales de naturaleza eminentemente administrativa." ⁹⁶

El Estado descentraliza el servicio a la habitación obrera y se lo encomendó al INFONAVIT, debido a que la descentralización por servicio como establece Javier Moreno Padilla "representa el máximo aprovechamiento de los recursos con el personal calificado y el servicio público que e presta es de mejor calidad por la especialización que el mismo reviste." ⁹⁷

Sin embargo, una vez descentralizado el servicio no se pierde toda relación con la administración central, a pesar de que en estricto sentido una relación jerárquica continua un tanto subordinada al organismo de la administración central.

Por lo anteriormente expuesto, podemos señalar que el carácter de organismo público descentralizado por servicio del INFONAVIT obedece a la forma de organización del Instituto, para poder prestar un eficaz servicio, encontrándose diversificada la coordinación administrativa en cuanto a la jerarquía, conservando la dirección al poder central facultades limitadas. De lo anteriormente expuesto, podemos establecer a manera de conclusión, que la naturaleza jurídica del INFONAVIT, es un organismo descentralizado, dependiente de la administración pública federal, creado por el Estado, para prestar el servicio social relacionado el problema de la vivienda de los

⁹⁶ RUIZ MORENO Ángel Guillermo p. 143

⁹⁷ MORENO PADILLA Javier OP.CIT, p. 91



trabajadores, teniendo una personalidad jurídica y patrimonio propio distinto del gobierno central, cuenta con órganos de gobierno interno colegiados y representativos, teniendo su propio régimen jurídico, sin que tenga el carácter de autoridad, la cual es característica esencial de la administración centralizada.

El INFONAVIT no solamente tiene el carácter de ente descentralizado, sino, además, la ley le reconoce la calidad de organismo fiscal autónomo con facultades para determinar los créditos fiscales que deben ser cubiertos en caso de incumplimiento patronal, y dar las bases para su liquidación y cobro, así como tiene la facultad de ejercer el procedimiento administrativo de ejecución para obtener el pago de las aportaciones de seguridad social. Tal carácter se lo atribuyen expresamente el artículo 30 de la ley del INFONAVIT, el cual se analizara, en el capítulo siguiente. Al respecto nos dice Mario de la Cueva que esta disposición consideró la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, por la que "al atribuírsele la calidad de organismo fiscal autónomo al INFONAVIT, se le investió de facultades idóneas para asegurar de una manera realmente expedita el cumplimiento de estas obligaciones patronales, con ello la oportuna captación de los recursos necesarios por el eficiente cumplimiento de sus fines." ⁹⁸

Además nuestro Máximo Tribunal ha sustentado mediante tesis que el INFONAVIT "... constituye un organismo fiscal autónomo investido de la facultad de determinar créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlas sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación." ⁹⁹

Ahora bien, consideramos que la facultad de que dispone el Instituto en estudio, de ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, para obtener el

⁹⁸ DE LA CUEVA Mario OP.CIT p. 409

⁹⁹ Semanario Judicial de la Federación Tomo VIII julio de 1998 p. 28



pago de las aportaciones de seguridad social, es inconstitucional, porque atendiendo a su naturaleza de organismo descentralizado, no esta revestido de atributo de autoridad y por lo tanto no esta facultado para ejercer dicha facultad, tal y como se analizara en el siguiente capítulo.

3.1.3.2.- Fundamento jurídico

El INFONAVIT, fue creado, con base en una reforma constitucional, de fecha 14 de febrero de 1972, porque es previo a su establecimiento en el párrafo segundo de la fracción XII del artículo 123 constitucional, para extender el beneficio del precepto a todos los trabajadores obligando a su cumplimiento mediante aportaciones de las empresas a un Fondo Nacional de la Vivienda, por lo tanto el fundamento constitucional del Instituto lo encontramos en la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional el cual establece "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones que administren los recursos del Fondo Nacional de Vivienda., dicha ley regulará laa formas y los procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones cómodas".

La norma constitucional establece los siguientes principios fundamentales:

- a) La generalización del derecho habitacional a toda la clase trabajadora.
- b) La correlativa obligación habitacional a cargo de los patrones, sin distinción de su situación específica, mediante aportaciones a favor de cada trabajador en lo individual.
- c) La inalterabilidad de los derechos de los trabajadores sobre los recursos su favor, independientemente de los cambios de patrón
- d) El establecimiento de un sistema que permita a los trabajadores obtener en lo individual un crédito para adquirir una vivienda
- e) El derecho de los trabajadores de recibir los créditos a su favor
- f) La constitución de un organismo tripartita para administrar los Fondos Integrados con las aportaciones.

Además, el INFONAVIT, se instrumenta por la Ley Federal del Trabajo, y la ley del INFONAVIT, ambas leyes reglamentarias del texto constitucional mencionado.

3.1.3.5.- Personalidad Jurídica

El artículo 2º de la ley del INFONAVIT, le atribuye la personalidad jurídica al Instituto en estudio al señalar "... se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio..." Además, en términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal, anteriormente analizado, se desprende que el Instituto es una persona moral y por lo tanto cuenta con personalidad jurídica.

Además de que como anteriormente lo analizamos el INFONAVIT, es un organismo público descentralizado, el cual la personalidad jurídica es uno de las características de dichos organismos que indudablemente debe tener el Instituto, atendiendo a su naturaleza jurídica de organismo descentralizado.

Por otra parte, el INFONAVIT, tiene todos los atributos de una persona jurídica, con personalidad jurídica desde ese punto de vista "se establece en atención a la capacidad imputable al individuo consistente en adquirir derechos y contraer obligaciones,"¹⁰⁰ esto último hace notar que ejerce directamente sus derechos, celebra en nombre propio actos jurídicos, contrae y cumple obligaciones y deberes, amén de ejercitar las acciones que considera pertinentes para lograr sus objetivos.

Cabe hacer la aclaración, que el Instituto en estudio, está dotado de una personalidad jurídica diferente al de la Federación, tal y como se desprende de la explicación que dimos del artículo 35 del Código Civil, al explicar la personalidad jurídica del IMSS, en donde establecimos que este precepto legal contempla en su fracción primera a la Federación y en su fracción segunda alude a los organismos descentralizados como el Instituto, por lo que al contemplarlos en fracciones distintas, esto significa, que se trata de personas jurídicas diferentes, con personalidad jurídica también diferentes, porque los órganos que ostentan la personalidad jurídica de la Federación son los que conforman al Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo y dentro de este a los órganos centralizados.

3.2.- Diferencias entre Organismos Públicos Descentralizados y Organismo Público Centralizado.

Cuando analizamos la naturaleza jurídica del IMSS e INFONAVIT, llegamos a la conclusión de que son entes descentralizados, por lo tanto, es necesario

¹⁰⁰ BURGOA O. Ignacio Diccionario de Derecho Constitucional 3ª Edición, México, Editorial Porrúa 1992 p. 337

hacer un análisis de los entes descentralizados, y establecer sus diferencias con los entes centralizados, para estar en posibilidad de demostrar en el siguiente capítulo que solamente un ente centralizado como lo es la Secretaría de Hacienda pueden ejercer la facultad económica coactiva.

Nuestro análisis partirá del artículo 90 constitucional, el cual instituye los dos sectores de la administración pública federal, los cuales son el centralizado y el paraestatal, cuya organización y funcionamiento estará definido por la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo tanto, los organismos descentralizados constitucionalmente quedan encuadrados dentro del sector paraestatal de la Administración Pública Federal, ahora bien, para entender a los organismos descentralizados debemos partir de la descentralización administrativa, la cual conforme a su significado gramatical, descentralizar consiste en alejar del centro, desprender del núcleo y la descentralización es "una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propio, bajo un sistema normativo de derecho público."¹⁰¹

Ahora bien, en la doctrina del derecho administrativo encontramos diversos criterios sobre la clasificación de la descentralización y dentro de ella a la descentralización por servicio, "mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimiento técnico,"¹⁰² en donde se encuentran ubicados los organismos descentralizados en estudio.

¹⁰¹ SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso Primer Curso de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa 1996 p. 203

¹⁰² SERRA ROJAS, Andrés citado por Narciso Sánchez Gomes OP.CIT p. 211

Al respecto establece Ruiz Moreno en cuanto a los organismos públicos descentralizados por servicio presentan las siguientes ventajas:

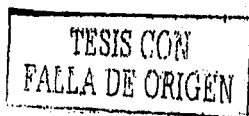
- a) Brindan un servicio publico especializado, de evidente orden técnico.
- b) Cuentan con un ordenamiento legal que regula sus actividades como entidad encargada de prestar dicho servicio a todo el país.
- c) Se observa un control atenuado por parte de la administración central, sobre los actos realizados en el servicio público que brinda.
- d) Existe una personalidad personal y efectiva de sus funcionarios y empleados.¹⁰³

Refiriéndonos a los organismos públicos descentralizados cuyo fundamento legal lo encontramos en la fracción II del artículo 3º de la ley Orgánica de la Administración Publica Federal, el cual dispone que el Ejecutivo Federal se auxiliara de los organismos descentralizados, y de los artículos 45 de dicha ley, 1º, 2º, 5º y 14, se desprende que los organismos descentralizados constituyen entes creados por el congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, cuyo objeto puede consistir en la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias, la prestación de servicios públicos y la obtención y aplicación de recursos para la asistencia y seguridad social, los cuales forman parte de la administración pública paraestatal.

Al respecto establece Javier Moreno Padilla que los organismos descentralizados son "personas morales que se constituyen con un patrimonio, afectación de carácter público y que tienen por finalidad la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, para el desarrollo de las actividades científicas o tecnológicas y comúnmente la prestación de servicios públicos y sociales."¹⁰⁴

¹⁰³RUIZ MORENO, Ángel Guillermo OP.CIT p. 137

¹⁰⁴MORENO PADILLA, Javier OP.CIT p.p 98 y 99



En cuanto a la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados establece nuestro Máximo Tribunal que "... son órganos distintos del Estado, vinculados a él por la autarquía, su creación obedece a una ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa. Si bien es cierto que en el sentido orgánico amplísimo, de la administración pública, los establecimientos públicos forman parte del Estado, en tanto que este se integra por todo el conjunto de cuerpos destinados a la prestación de servicios públicos a la colectividad, también lo es que se restringe el concepto de Estado a sus justos límites de organización política de la sociedad como titular de la fuerza pública, se hace necesario considerar a los organismos descentralizados como colocados fuera de la órbita estrictamente estatal... Los órganos del Estado, en estricto sentido, se identifican por relaciones que afectan esencialmente las facultades decisorias y de ejecución de tales órganos. Los órganos descentralizados, en cambio, deciden y actúan en forma autónoma, su personalidad jurídica es distinta a la del Estado, el que como tal sólo ejerce sobre ellos, funciones de vigilancia."¹⁰⁵

Por lo anteriormente expuesto los organismos descentralizados presentan las siguientes características:

a) Personalidad jurídica propia.- Significa, que son sujetos de derechos y obligaciones, porque tienen una existencia real y jurídica que los distingue de los demás entes públicos, esa personalidad nace con el acto legislativo de su creación, y que al expedirse y publicarse desde ese momento tiene una existencia real, institucional.

¹⁰⁵ Semanario Judicial de la Federación, 6ª Época Quinta Parte, LXXVI, Cuarta Sala p.. 17

b) Cuentan con un patrimonio propio para su vida, su sostenimiento y para cumplir su objetivo social y su finalidad, el cual comprende el conjunto de bienes muebles e inmuebles y a sus ingresos propios y subsidios que otorga el gobierno federal.

c) Tienen un régimen jurídico propio, el cual esta representado por su ley Orgánica o Reglamentaria, o por un decreto expedido por el Congreso de la Unión o por el titular del poder Ejecutivo Federal.

d) Cuentan con una denominación, se refiere a que tienen un nombre propio que los distingue de otros entes públicos y privados.

e) Su objeto es el tipo de actividad o servicio que en concreto debe desarrollar, el cual puede ser muy variable y esta supeditado a consideraciones de orden práctico, técnico, político o según las necesidades sociales que deben atenderse en esa virtud pueden estar enfocados a la prestación de un servicio público, a la explotación y administración de determinados bienes propiedad de la Nación, a la producción de servicios y procesos industriales, a la investigación científica y tecnológica o a la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social, tal el caso del IMSS e INFONAVIT.

f) Su finalidad tiende a satisfacer sus necesidades sociales o públicas.

g) Cuenta con órganos de representación propia, los cuales son los que deciden los asuntos más importantes de los organismos descentralizados, integrados por varios servidores públicos que son nombrados por su mayoría por el Presidente de la República.

h) Tienen un régimen de control y vigilancia, el cual se encuentra controlado por el poder central, por ejemplo el control particular que tienen a su cargo, la

Secretaría de Estado encargada de la coordinación del sector donde se encuentra agrupado dicho organismo.

i) Cuentan con un domicilio propio, el cual es la sede, residencia o lugar en que se encuentre instalado y funcionando el organismo descentralizado.

j) poseen con un régimen de jerarquía interior, ya que dentro de su organización existen autoridades superiores, mandos medios e inferiores

k) Es un órgano de representación, Al respecto, nos dice, Ruiz Romero, "conforman un grupo colegiado integrado representativamente por el sector o grupo social al que se dirige principalmente el servicio."¹⁰⁶

l) Tienen la autarquía, la cual consiste en el poder decisorio que "ejercen sus órganos internos de gobierno, con la autonomía técnica y orgánica que poseen debido a la independencia de su régimen financiero y por encontrarse atenuado la jerarquía de sus órganos de mando en relación con la administración central

m) Son personas morales, pero no tienen el carácter de una persona moral de derecho privado, sino oficial.

Por lo tanto, El Instituto Mexicano del Seguro Social como el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, objeto de estudio del presente, cuentan con estas características mencionadas a tendiendo a su naturaleza de organismos descentralizados.

Refiriéndonos, a los órganos centralizados, partimos del concepto de lo que es la centralización administrativa la cual es" una forma de organización administrativa en la cual los entes del Poder Ejecutivo se estructuran bajo

¹⁰⁶RUIZ MORENO Ángel Guillermo OP.CIT p. 135



el mando unificado y directo del titular de la administración pública." ¹⁰⁷ Por lo tanto, el concepto de centralización administrativa esta conformado por órganos que van a constituir un conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias que bajo la autoridad inmediata y suprema del Ejecutivo Federal aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley, dentro de estas dependencia encontramos a las secretarías de estado, tal es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las características de los órganos centralizados son:

- a) El poder que ejerce el Ejecutivo Federal sobre estos lo ejercita a través de la llamada relación jerárquica, la cual va a implicar el poder de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia.
- b) Comparten la personalidad jurídica del Estado.
- c) Comparten el patrimonio del Estado.
- d) Son autoridades, es decir, constitucionalmente están investidos, de los atributos de autoridad,
- e) Realizan el ejercicio de las atribuciones en el orden administrativo del Poder Ejecutivo Federal.
- f) Forma parte de la Federación, puesto que, su intervención en está es en forma directa.

Una vez que ya analizamos a los órganos centralizados y descentralizado, así como de sus características, estamos en posibilidad de establecer sus diferencias entre dichos órganos, las cuales a continuación se mencionan:

¹⁰⁷ MARTINEZ MORALES Rafael Diccionario Jurídico de Derecho Administrativo, México, Editorial Harla 1996 p. 21

1.- Los órganos descentralizados no dependen directamente del poder central; en cambio los centralizados quedan directamente supeditados al titular del Ejecutivo Federal.

2.- El campo de actuación de los órganos centralizados es más genérico, en el caso de los descentralizados su competencia por la materia es mas específica

3.- El poder de subordinación se presenta en forma rígida y estricta en los órganos centralizados con respecto al Ejecutivo Federal, en cambio, en los entes descentralizados, el poder de subordinación se encuentra templado o atenuado cuya razón se deriva de un procedimiento técnico y especial, cuyo eficaz funcionamiento se pretende con un relajamiento del poder de subordinación, para obtener una mayor eficacia en la administración.

4.- Los órganos centrales comparten el patrimonio del Estado, en cambio, los órganos descentralizados cuentan con un patrimonio propio para su vida.

5.- Los órganos descentralizados no tienen el carácter de órgano del Estado y por ende son entes distintos al jurídicamente hablando, por que solo poseen el carácter de órgano de la administración pública, y por que solo mantienen con el Ejecutivo Federal relaciones vinculatorias con la única finalidad de regular el control administrativo. En cambio los órganos centrales son órganos del Estado.

6.- Los órganos centrales comparten la personalidad jurídica del Estado a diferencia de los órganos descentralizados ya que estos últimos tienen personalidad jurídica propia.

7.- Los órganos, centrales como es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ostentan el poder público y la fuerza pública, es decir, son autoridades, en cambio los entes descentralizados no son autoridades porque solo son

corporaciones de carácter público reconocido por la ley, en términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil anteriormente citado, además, por que carecen de dichos atributos de autoridad, toda vez que, conforme a la Constitución solo son autoridades los órganos del Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo (dentro de este a los órganos centrales), atendiendo al principio de división de poderes.

8.- Los órganos centrales forman parte del Poder Ejecutivo Federal y por ende de la Federación, en cambio los órganos descentralizados, no forman parte de la Federación, al ser entes distintos del Poder Ejecutivo Federal.

9.- Los órganos centralizados realizan el ejercicio de las atribuciones administrativas encomendadas al Poder Ejecutivo, en cambio, los órganos descentralizados, solo realizan las funciones por las que fueron creados.

CAPITULO IV.-
LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
EJECUCIÓN COMO FACULTAD DEL IMSS E INFONAVIT.

4.1.- El procedimiento administrativo de ejecución en la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del fondo nacional de vivienda para los trabajadores

Hemos dicho que el procedimiento administrativo de ejecución es propia y exclusiva del Estado a fin de asegurar y obtener en forma rápida, económica y oportuna los créditos fiscales, que le correspondan con el objeto de poder llevar acabo sus atribuciones que le están encomendadas. De ahí que consideremos, según razonamientos a tratarse en el presente capítulo, que los organismos descentralizados no pueden ejercer tal facultad.

4.1.1.- Análisis del artículo 291 de la ley del Seguro Social

El Instituto Mexicano del Seguro Social, anteriormente remitía las liquidaciones formuladas y no pagadas, a las Oficinas Federales de Hacienda, dependencia que se encargaba de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación; para esta actuación las dependencias fiscales se ajustaban al acuerdo que norma las relaciones entre el citado Instituto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de cobranza de las multicitadas cuotas obrero patronales, de fecha 17 de septiembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de junio del mismo año. Este acuerdo vino a sustituir, el expedido con fecha 17

de septiembre de 1958, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de octubre de 1958.

No debemos olvidar que el carácter que le fue conferido a las aportaciones de seguridad social en virtud de lo dilatado y antieconómico que resultaba al instituto tramitar en los tribunales del orden común los títulos ejecutivos, consecuentemente la actuación de las Oficinas de Hacienda para cobros del seguro social se adecuaba a los lineamientos constitucionales.

Sin embargo, por primera ocasión, en nuestro sistema jurídico, el Congreso de la Unión autoriza que el procedimiento administrativo de ejecución para este tipo de adeudos pueda llevarse acabo tanto por el propio organismo, como por la Secretaría de Hacienda, ya que se van a crear Oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, que se ajustarán a lo dispuesto por las citadas normas del ya citado Código Fiscal de la Federación; todo ello en los términos de la reforma de este artículo, publicada en la ley que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones en materia fiscal de fecha 30 de diciembre de 1981, publicado al día siguiente. En la exposición de motivos de esta reforma se establecía que "se propone reformar el artículo 271 de la ley del propio Instituto, a fin de que ahora sea el citado organismo que en forma directa lleve acabo el procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de que la Secretaría de Hacienda pueda ejercitarlo, conjunta o separadamente, de esta manera se desconcentra el gran número de requerimientos que estaban llevando acabo procedentes de créditos fiscales que adeudaban los patrones para que esta forma como elementos materiales y humanos del Instituto se realizará esta función y se concluye una etapa más de la reforma administrativa que se ha venido llevado acabo." ¹⁰⁸

¹⁰⁸ Cámara de Diputados Exposición de Motivos año III Tomo III 16 de diciembre 1981 p. 14

Al respecto, estimamos que si bien es cierto con esta reforma se quiere disminuir el incumplimiento del pago de las aportaciones de Seguridad Social, sin embargo, ante cualquiera justificación no se puede pasar por alto lo que la constitución establece porque debe regirse en estricto derecho.

Por su parte, el artículo decimonoveno transitorio del decreto antes mencionado señalaba las siguientes reglas:

- a) Los recursos administrativos en trámite por las Oficinas Federales de Hacienda se resolverán por las mismas, al entrar en vigor la reforma.
- b) En un plazo de 60 días se reubicara al personal o pasara a incorporarse como empleado del propio Instituto.
- c) Todas las Oficinas Federales de Hacienda para cobros del Seguro Social, formaran parte de la nueva estructura administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Como se observa por primera ocasión se autoriza que el procedimiento administrativo de ejecución se lleve a cabo por dependencias que no forman parte de la estructura fiscal de los entes con soberanía tributaria. Por lo que "consideramos que el legislador ha sacrificado las implicaciones constitucionales que involucran a esta reforma, para obtener cierta celeridad y economía en el trámite, estos aspectos en ninguna manera deberán ser superiores al orden constitucional que marca nuestro sistema jurídico."¹⁰⁹

Así mismo, la ley del Seguro Social vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de diciembre de 1995, en su artículo 291 establece lo siguiente:

¹⁰⁹ MORENO PADILLA Javier Ley del Seguro Social Comentada 17ª Edición México Editorial Trillas 1995 p. 179

Artículo 291.- "El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubieran sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Sociales aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el propio Instituto a través de Oficinas para cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las Oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, y demás disposiciones aplicables, Las propias Oficinas conocerán y resolverán los recurso previstos en el Código Fiscal de la Federación relativo al procedimiento administrativo de ejecución que se lleve a cabo.

Así mismo, podrán hacer efectivos las fianzas que se otorguen a favor del Instituto para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará en lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación..."

El Ejecutivo en determinadas ocasiones ha proveído específicamente la forma de ejecutar las facultades del Instituto en materia fiscal, expidiéndose el reglamento para pagos de cuotas del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997.

Ahora bien, de conformidad con el artículo en comento, se desprende que surge una competencia concurrente entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social, para hacer exigibles el cobro de los créditos relativos al pago de cuotas obrero- patronales. Por lo que se le atribuye al Instituto la facultad económica coactiva, situación que estimamos es inconstitucional, como se vera en el desarrollo de este capítulo, ya que dicha facultad es un atributo estricto del Poder Ejecutivo y en la especie por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por lo tanto el "hecho de que sea el mismo personal del Instituto el que va a prestar los servicios de agilidad en el

trámite de cobranza, no son motivos suficientes para que jurídicamente se rebase el contexto constitucional, máxime que el Instituto solo tiene facultades para determinar y cuantificar adeudos fiscales en su calidad de Organismo Fiscal Autónomo, pero esta naturaleza no puede extenderse al ejercicio de la facultad económica coactiva que consiste en un marco de excepción a los principios que con carácter de garantías constitucionales señalan los artículos 14 y 16 constitucionales"¹¹⁰ El procedimiento administrativo de ejecución establece Moreno Padilla, "solo queda enmarcada en los órganos de autoridad que ejercitan la potestad tributaria del Estado, ya que por ser situación de excepción la misma no es delegable ni siquiera por el propio legislador, máxime que no esta prevista en forma expresa en nuestra carta magna, ya que como lo ha señalado nuestro Máximo Tribunal se trata de una facultad implícita."¹¹¹

Es necesario hacer la aclaración, que el procedimiento administrativo de ejecución, es un régimen de excepción a los principios constitucionales de los artículos 14 y 16 constitucional, "porque la autoridad goza de privilegios especiales en relación con el cumplimiento de las garantías de audiencia y legalidad ante la ley, y le otorga la presunción de legalidad de sus actos y el régimen de ejecución forzada se encuentra comprendida en esta situación de excepción por cuando el acto es ejecutivo por si mismo, ya que la administración pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales para proceder a ejecutar sus actos, porque el acto es ejecutivo por si mismo, la ejecutoriedad en suma, no es sino la expresión técnica de la posibilidad de que la administración se haga justicia por si misma."¹¹²

En cuanto a las Oficinas para cobros del Instituto, el primer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito la emitido la siguiente tesis:

¹¹⁰MORENO PADILLA Javier, *op.cit* p.p 178- 179

¹¹¹IBID. IDEM

¹¹²MORENO PADILLA Javier Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR OP.CIT p. 247

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

" SEGURO SOCIAL OFICINAS PARA COBROS SON AUTORIDADES DE FACTO.- Los artículos 256 E y 271 de la ley del seguro social instituyeron las Oficinas para cobros del aludido organismo descentralizado, con atributos de órganos de autoridad..., aun cuando existió la voluntad expresa del órgano legislador para la creación de estas unidades, lo cierto que al no haber precisado su número, circunscripción territorial, domicilio, los requisitos que deba satisfacer las personas físicas que se designen podrá despacharlas ni que personal las integra, es evidente que solamente las instituyó y que dejó a cargo del Poder Ejecutivo el acto material de su creación, a través de un reglamento, por ser esto la forma idónea de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley... si el acto material de su creación se deja a un reglamento, como en el caso se hizo, las reformas que el del mismo se requieran se cumplirán con mayor dinamismo por quedar a cargo de una persona (titular del poder Ejecutivo) y no de un numero numeroso que normalmente funciona durante cuatro meses cada año (Congreso de la Unión), De ahí , que si las aludidas Oficinas surgieron materialmente de los acuerdos 684 y 1889, de fechas 14 de abril y 17 de noviembre de 1982, respectivamente expedidos por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, es obvio que es creado por quien carece de atribuciones para establecer órganos de autoridad, y por lo tanto son autoridades de facto."¹¹³

De la tesis anteriormente citada se desprende que las oficinas para cobros del Instituto son desde sus orígenes autoridades de facto, toda vez que han sido revestidas de características de autoridad, por el Consejo Técnico, el cual carece de atribuciones para establecer órganos de autoridad, no obstante de ser la máxima autoridad en el Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que no puede proveer en la esfera administrativa el estricto cumplimiento de las leyes como lo dispone la fracción I del artículo 89 constitucional, ya que esta es

¹¹³ Tesis Jurisprudencial visible en el Informe rendido en el año de 1987, Tercera Parte numero 26 p. 26

facultad reservada al titular del Ejecutivo Federal, además como lo analizaremos el Congreso de la Unión, se le faculta para crear órganos de autoridad. De ahí que consideramos que dichas oficinas para cobros del Instituto, no pueden tener la facultad económica coactiva, ya que en cuanto a su creación no tienen ningún fundamento constitucional y el hecho de que las oficinas exactotas del Instituto se sujeten a las normas del Código Fiscal de la Federación, no implica que sus actos sean constitucionales.

Ahora bien, en el desarrollo del presente tema de investigación, hemos cuestionado que los entes descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto para el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), con personalidad jurídica diversa a los órganos de la Federación, puedan estar investidos de atributos de autoridad para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, por lo que tenemos que analizar la constitución para determinar quien le otorga el carácter de órgano fiscal autónomo al IMSS e INFONAVIT, nos lleva a revisar el artículo 73 constitucional, el cual es el fundamento constitucional que faculta al Congreso de la Unión para crear entes públicos.

Dentro de las facultades del Congreso existen las explícitas e implícitas, en las primeras no encontramos ninguna disposición que autorice al Congreso para crear organismos Fiscales Autónomos y en lo que corresponde a las facultades implícitas previstas en las fracciones XXVI y XX del artículo 73 constitucional, podría pensarse aquí esta la base legal de estos organismos, si bien podemos deducir que las fracciones mencionadas otorgan la facultad del Congreso de la Unión, de crear personas públicas, debemos que recordar que las facultades implícitas tienen un límite que la des las distintas fracciones del artículo 73 constitucional establecen a las otras facultades señaladas en la constitución por lo que cabría la siguiente reflexión: el Congreso tiene facultades para crear órganos públicos descentralizados, ahora bien, ¿las tiene para dotarlas de autoridad, es decir, de una característica propia y esencial de los

órganos centrales?. Si es así ¿en que artículo constitucional se le faculta para crear personas distintas a los órganos de gobierno con las características distintas de estos? ¿es que acaso el carácter de autoridad puede tenerlo cualquier órgano independiente de tener o no la misma personalidad jurídica del poder público?, vista de esta forma se llegaría a la conclusión de que si el Congreso de la Unión, ha dotado a estos órganos descentralizados de carácter de autoridad, que solamente deben detentar el Poder Legislativo, Judicial y el Ejecutivo, dentro de éste, la administración central, técnicamente lo que ha hecho el Congreso es delegar su autoridad, ahora bien, ¿existe alguna disposición que lo autorice para hacerlo?, obviamente que no, luego entonces, el Congreso de la Unión no puede crear organismos fiscales autónomos, ya que al crearlos, implicaría una delegación de autoridad, que el Congreso no puede otorgar, al no establecer el artículo 73 constitucional, la facultad de crear órganos públicos descentralizados diversos a los órganos estatales con los atributos de autoridad, por lo tanto, los organismos fiscales autónomos, detentan un carácter que no les corresponde constitucionalmente.

Por lo anteriormente expuesto, podemos establecer que el legislador no puede establecer entes autónomos dotados de imperio y autoridad ejecutiva, puesto que "el legislador ordinario al asignar al Instituto atribuciones que se encuentran vinculados íntimamente al concepto de autoridad, procede a una delegación congresional inadecuada porque inviste a un órgano descentralizado de los atributos de autoridad, que en forma reservada le incumbe constitucionalmente a los órganos del Estado." ¹¹⁴

El procedimiento administrativo de ejecución solo compete su desarrollo órganos de autoridad en el ejercicio de la potestad tributaria, la cual constitucionalmente es exclusiva de la administración central, de ahí que

¹¹⁴ MORENO PADILLA Javier OP.CIT P. 248



consideramos que el Instituto al no ser un órgano de esa naturaleza, es Inconstitucional que ejerza la facultad económica coactiva.,Nuestro análisis debe de partir de entender que órgano es autoridad, Al respecto nuestro Máximo Tribunal ha sostenido, que " el termino autoridad comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en circunstancias ya legales, ya de hecho y que por lo mismo, estén en la posibilidad de obrar como individuos que ejerzan actos públicos por el hecho, de ser pública de la fuerza de que disponen... los órganos descentralizados escapan al concepto de autoridad establecido en el criterio ya citado."¹¹⁵

Por lo que el Instituto no es autoridad porque constitucionalmente carece de investidura legitima y por lo tanto dicha característica es incongruente con su naturaleza de organismo descentralizado, el cual posee una personalidad jurídica distinta a la de la federación, ya que con fundamento en artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, se desprende que en la fracción I contempla al Poder Legislativo, Judicial y Poder Ejecutivo, los cuales van a compartir la personalidad jurídica de la Federación; y en la fracción II encontramos a las corporaciones públicas reconocidas por la ley, tal y como es el caso de los entes descentralizados, y por lo tanto, al señalar el Código Civil en fracciones distintas esto significa que se trata de personas con personalidad jurídica también diferentes y contradictorias, es decir, que un órgano descentralizado no puede ser un órgano central, tal y como lo analizamos en el capítulo tercero, de ahí que consideramos que el Instituto no puede ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, por tener una personalidad jurídica diversa a la de la Federación.

Consideramos que el Instituto tiene una doble personalidad jurídica ya que actúa como órgano descentralizado al prestar un servicio público de seguridad

¹¹⁵ Semanario Judicial de la Federación Tomo V. 9ª Época 1997 tesis P.XXVII / 97 p. 118

social, y como autoridad fiscal al determinar los créditos de las aportaciones de seguridad social, y exigir el cobro de las mismas por medio de la facultad económica coactiva, actuando en algunos casos como autoridad y en otros como ente descentralizado, situación que no es posible porque en la constitución no se prevé la existencia de entes con doble personalidad jurídica, ya que estimamos de que no puede existir en una misma persona una doble personalidad jurídicamente hablando, es imposible el instituto tenga y no tenga el carácter de autoridad y que revista esa característica solo para algunos de sus actos y no para la totalidad de su actividad, por ejemplo es incongruente que el Instituto tenga el carácter de autoridad al ejercer la facultad económica coactiva y en otros casos tenga el carácter de persona cuando el Instituto es demandado ante la autoridad del trabajo, en términos del artículo 295 de su ley

Así mismo, consideramos que el Instituto como ente descentralizado no forma parte de la Federación, así lo ha establecido la ejecutoria nuestro Máximo Tribunal la cual establece:

"Seguro Social, El Instituto Mexicano del por su carácter de organismo descentralizado, no es parte integrante de la Federación.- Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social, por expresa determinación de su ley constitutiva, un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia, es entidad separada de la administración central. Solo mantiene con el Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto por diversos ordenamientos legales, relaciones vinculatorias con la específica finalidad de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico, de lo que se sigue que, por la peculiar característica de estar dotado de personalidad jurídica propia, constituye un ente que no forma parte de la Federación."¹¹⁶ Por lo tanto, al aceptar que el Instituto como entidad separada de la Federación, tenga la facultad económica coactiva, sería

¹¹⁶ 7ª Época, 3ª parte volumen 52 p. 84ª.A.D 1269/69 IMSS, unanimidad de 5 votos

aceptar que cualquier persona o ente público que no forma parte de la Federación, pueda ejercer dicha facultad, sin que se apoye en la constitución, situación que conduciría a la indefensión de los gobernados, pues, estos organismos actuarían con independencia del marco constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que:

"la circunstancia de que el artículo 135 de la anterior ley del seguro social otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal autónomo, y que como tal tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares, así como imponer a estos el acatamiento de sus determinaciones, solo significa que en este limitado acto de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, esta investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifican su intrínseca estructura de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y por lo tanto como entidad separada de la administración central."¹¹⁷

Nuestro Máximo Tribunal ha considerado que el Instituto se encuentra investido de carácter de autoridad por el simple hecho de que su propia ley se lo autoriza, situación que no estamos de acuerdo, porque como anteriormente lo analizamos no existe ninguna disposición constitucional que faculte al Congreso de la Unión a investir de los atributos de autoridad a entes públicos ajenos a los órganos de gobierno, ya que dichos atributos constitucionalmente le incumbe a los órganos del Estado. Al respecto cabe hacer la siguiente reflexión ¿cualquier ente público o descentralizado puede estar investido de autoridad por el simple hecho de que una ley que no sea la constitución se lo

¹¹⁷ Informe del Presidente a la SCJN, 1973, 2ª parte p. 116

autorice?, obviamente que no, luego entonces, la creación de un órgano con atributos de autoridad se debe regir siempre con lo que establece la Constitución, y no una ley secundaria (como la ley del Seguro Social), ya que aceptar lo contrario significaría la posibilidad de que cualquier ente público o descentralizado que no sea órgano del Estado, pueda tener el carácter de autoridad sin que se apoye en la constitución. Y si bien es cierto, como lo estima la Suprema Corte las atribuciones que se le otorgaron al Instituto, son necesarios para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, de ninguna forma ante cualquier justificación, implica que se deje de cumplir con lo que la constitución establece.

Además el criterio de nuestro Máximo Tribunal anteriormente citado, ha establecido que las atribuciones, en nada modifican su intrínseca estructura legal de organismo público descentralizado, situación que no estamos de acuerdo porque como lo dice Javier Moreno Padilla "la calidad que revisten el IMSS e INFONAVIT, como Órganos Fiscales Autónomos modifican la estructura de los simples organismos descentralizados por servicio por que los reviste de facultades de autoridad, al grado de que puedan afectar unilateralmente la órbita de actuación de los particulares"¹¹⁸

Por lo tanto, el IMSS debe de tener las limitaciones que tienen los demás entes descentralizados similares a él. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que "el hecho de que el legislador federal haya autorizado, al Instituto Mexicano del Seguro Social para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, no se traduce en una violación al artículo 49 de la Constitución, ya que los organismos descentralizados forman parte de ese poder al estar comprendidos dentro de la administración pública paraestatal

¹¹⁸MORENO PADILLA Javier OP.CIT p. 252



autorizada por el artículo 90 de la propia constitución."¹¹⁹

Del anterior criterio se desprende que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fusionó erróneamente las figuras de organismo descentralizado con la de organismo fiscal autónomo, al considerar que las oficinas para cobros del seguro social forman parte de los organismos públicos que se encuentran en la esfera del Ejecutivo Federal, por que si bien es cierto, el artículo 90 constitucional establece una estructura de la administración central y paraestatal, ello es para los servicios que se están ofreciendo, pero no para la configuración de órganos de autoridad que tienen que tener su propio origen constitucional, tal y como se analizara en el desarrollo del presente capítulo, por lo que las características de autoridad que se encuentra revestido el Instituto no pueden fusionarse con las que tiene el citado organismo para prestar el servicio público de seguridad social, no obstante de que se trata la misma institución.

Establecemos además que el IMSS no puede ejercer el procedimiento administrativo de ejecución por que se viola el principio general de derecho que establece que nadie puede ser juez y parte al mismo tiempo, toda vez que las Oficinas de Cobros del Instituto al tener la facultad de ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, va a emitir resoluciones inherentes a tal facultad (va a actuar como parte), y al otorgarles a ellas mismas la posibilidad de conocer y resolver los recursos previstos en el Código fiscal de la Federación relativos al ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, (va a actuar como juez), luego entonces, el Instituto a través de sus propios órganos va a ser juez y parte al mismo tiempo, situación que no es posible, porque la Oficinas para cobros del Instituto, no puede al resolver el recurso interpuesto con motivo.

¹¹⁹ Informe del Presidente de la S.C.J.N.1988 p. 875

del ejercicio de la facultad económico coactiva, juzgar resoluciones que ellas mismas emitieron.

Las ordenes de visita expedidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social están afectadas de nulidad ya que carecen de soporte jurídico fundamental, porque si bien el cierto en apariencia el Instituto se apegue a las formalidades establecidas en el artículo 16 constitucional, por cuanto a fundar y motivar la causa legal que dio origen al ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, sin embargo, por las razones anteriormente expuestas carece del requisito de "autoridad competente", debido a que el Instituto Mexicano del Seguro Social atendiendo a su naturaleza jurídica de órgano descentralizado, no es la autoridad competente para librar una orden de visita domiciliaria, toda vez, que el ejercicio de dicha facultad, solo queda enmarcada en los órganos de autoridad que ejerzan la potestad tributaria del Estado, en la especie, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo tanto, establecemos que cuando se haga una interpretación legal, deba hacerse de manera tal, que su contenido resulte apegado a la Constitución, por lo tanto los cobros que el Instituto hace con carácter de fiscales a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin acudir previamente a los tribunales, son cobros que en virtud de que las aportaciones de seguridad social son consideradas como contribuciones, deben de versar en la fracción IV del artículo 31 constitucional, en donde dicho precepto exige que los cobros fiscales que lleven acabo las autoridades competentes deben ser proporcionales y equitativos, pero siempre y cuando se han hecho por autoridades competentes y al realizarlo el Instituto Mexicano del Seguro Social, se cae en contradicción con la constitución, toda vez que el Instituto constitucionalmente no es autoridad fiscal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.1.2.- Análisis al artículo 30 de la ley del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores

Otro organismo que surgió con implicaciones similares a las del Instituto Mexicano del seguro Social, es el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), En cuanto a la facultad económica coactiva de este organismo, en la exposición de motivos de su ley publicada en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972, donde se creó el INFONAVIT, se establecía que la recaudación y el cobro de los recursos se harán a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de las Oficinas autorizadas por esta, lo que permitiría el aprovechamiento del sistema bancario nacional y que el referido instituto tendrá el carácter de organismo fiscal autónomo y las bases para su liquidación y cobro.

Sin embargo, el 24 de febrero de 1992 se reformó el artículo 30 de la ley de la materia, con el fin de que el Instituto se convirtiera en forma absoluta en autoridad administradora de contribuciones fiscales, prácticamente sin la intervención de cualquier otra autoridad, como anteriormente funcionaba, de tal suerte que podrá definir, recaudar, fiscalizar e inclusive tramitar sanciones para los patrones incumplidos. En la Exposición de Motivos de esta reforma, se establecía que "la iniciativa propone dotar al Instituto de todas las facultades necesarias para que pueda desempeñar cabalmente su función de Órgano Fiscal Autónomo, tales funciones permiten disminuir el incumplimiento en el entero de dichas aportaciones y descuentos, lo que se traduciría de que el Fondo Nacional de Vivienda cuente con mayor cantidad de recursos, para financiar vivienda."¹²⁰

¹²⁰ Comisión Permanente año I Número 8 Febrero 10, 1992 P. 265

Sin embargo, aún que existe una justificación, estimamos que de ninguna forma se debe de pasar por alto su inconstitucionalidad, ya que debe regirse en estricto derecho.

El artículo 30 de la ley del INFONAVIT vigente establece.- Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro tienen el carácter de fiscales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo esta facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación para:

1.- Determinar en el caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular su actualización y recargos que se generen, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago. Para este fin podrá ordenar y practicar, con el personal que al efecto designe, visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta ley.

Las facultades del Instituto para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, así como para determinar las aportaciones omitidas y sus accesorios, se extinguen en el término de cinco años no sujeto a interrupción, contado a partir de la fecha en que el propio Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación. El plazo señalado en este párrafo solo se suspenderá cuando se interponga el recurso de inconformidad, previsto en esta ley o se entable juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



La prescripción de los créditos fiscales correspondientes se sujetaran a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

II.- Recibir en sus Oficinas o a través de las entidades receptoras los pagos que deban efectuar conforme a lo previsto por este artículo.

Las entidades receptoras son aquellos autorizados por los Institutos de Seguridad Social para recibir el pago de las cuotas del seguro de retiro, cesantía de edad avanzada y vejez, previsto en la ley del Seguro Social, de aportaciones y descuentos al Fondo Nacional de la Vivienda y de las aportaciones voluntarias.

El Instituto deberá abonar a la subcuenta de vivienda del trabajador el importe de las aportaciones recibidas conforme a este artículo, así como los intereses determinados de conformidad a lo previsto en el artículo 39, que correspondan al periodo de omisión del patrón. En caso de que no se realice el abono dentro de los diez días siguientes a la fecha de cobro efectivo, los intereses se calcularan hasta la fecha en que éste se acredite en la subcuenta de la vivienda del trabajador.

III.- Realizar por si o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación.

IV.- Resolver en los caso en que así proceda, los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad planteadas por los patrones.

V.- Requerir a los patrones que omitan el cumplimiento de las obligaciones que esta ley establece, la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral con las personas, a su servicio, así como la que permita establecer en forma presuntiva y conforme al procedimiento que al efecto el Instituto señale, el monto de las aportaciones omitidas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Instituto, indistintamente sancionaran aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones de esta ley establece, origine la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Previa solicitud del Instituto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social y las autoridades fiscales locales, en los términos del convenio de colaboración que al efecto se celebren, indistintamente y conforme a las disposiciones legales aplicables, están facultadas para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Para estos efectos podrá ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones y requerir la exhibición de los libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone la ley

VI.- 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, para la cual podrá contar con los datos con los que cuente, en función del último mes cubierto o con apoyo de los hechos que conozca con motivo de las facultades de comprobación de que goza como autoridad o bien, a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales.



VII.- Ordenar y practicar, en los casos de sustitución patronal, las investigaciones correspondientes así como emitir los dictámenes respectivos

VIII.- Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y sus disposiciones reglamentarias respectivas.

IX.- Hacer efectivas las garantías de interés fiscal ofrecidas a favor del Instituto, incluyendo fianza en los términos del Código Fiscal de la Federación.

X.- Conocer y resolver las solicitudes de devolución y compensación de cantidades pagadas indebidamente o en exceso, de conformidad en lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias, y

XI.- Las demás previstas en la ley"

A su vez el Poder Ejecutivo en determinadas ocasiones ha proveído específicamente la forma de ejecutar las facultades del Instituto en materia fiscal, para tal efecto expidió el reglamento interior del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores en materia de facultades como Organismo Fiscal Autónomo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1998.

Ahora bien, del artículo 30 anteriormente transcrito, se desprende que se faculta al Instituto para determinar el importe de las aportaciones patronales y descuentos realizados a los trabajadores que disfrutan de la vivienda, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación y requerir su pago, para este fin podrá ordenar practicar visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones a través del personal que al efecto designe.

Otro aspecto importante se refiere a la autorización del Instituto para recibir en sus oficinas o a través de Instituciones de Crédito, los pagos que deberán efectuar los patrones. Además se faculta al Instituto a requerir de información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral, estableciendo además que se sancionaran el incumplimiento de las obligaciones que esta ley señale, cuando se origina.

Así mismo, se le faculta para realizar por si o por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y descuentos omitidos surgiendo una competencia concurrente entre ambos organismos para exigir el cobro de dichas aportaciones patronales..ahora bien, el hecho de que sea el propio Instituto el que lleve acabo el procedimiento administrativo de ejecución, no tienen ningún fundamento constitucional para su ejercicio por parte de esta Institución, pues hemos cuestionado si el instituto es autoridad competente, cuestionamiento que se responderá de acuerdo con el desarrollo del presente capitulo.

Ahora bien, de la fracción I del artículo 30 en estudio, se desprende que se viola el principio general de derecho que establece que nadie puede ser juez, ni parte; pues al momento de facultar a las Oficinas para cobros del Instituto de conocer y resolver ellos mismos los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, relativos al ejercicio de la facultad económica coactiva, por lo que es parte y esta juzgando al mismo tiempo.

Al facultar al Instituto para determinar en caso de incumplimiento el montode las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad liquida, requerir su pago, "no es menos cierto que por lo que ve al cobro forzado de los créditos, no esta en aptitud de llevarlos acabo por si mismo, so pena de caer en desacato a la garantía

prevista en el artículo 16 del pacto federal, en cuanto establece que nadie puede hacerse justicia por sí mismo."¹²¹

Como se podrá observar, se autoriza que el procedimiento administrativo de ejecución se lleve a cabo por dependencias que no formen parte de la estructura de los entes con soberanía tributaria, que en materia federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues tal facultad, solo compete a órganos de autoridad en el ejercicio de la potestad tributaria que va implícita constitucionalmente y es exclusiva de la administración central, y no puede otorgarse a un organismo descentralizado como es el INFONAVIT, porque ni en la Constitución Política, ni en la ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que este tipo de institución este facultada para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, luego entonces, desde la constitución hasta las leyes sustantivas no prevén su contemplación, y aunque estos entes de hecho existan ya que han resultado benéficas y prácticos para la economía, si bien es cierto, esto justifica su existencia, no implica, sin embargo, que se pase por alto su inconstitucionalidad ya que el funcionamiento y el ejercicio de sus facultades deben regirse en estricto derecho.

Además la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos dice que los órganos descentralizados no pueden realizar actividades ajenas a la finalidad para la que fueron creado, siendo, que el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución como organismo descentralizado, no concuerda con el fin y el objeto por el que fue creado desnaturalizando dicha facultad, así como también la esencia como organismo descentralizado, porque este organismo debe tener las mismas limitaciones que tienen los demás organismos similares a él, resultado ilógico que sus facultades pretendan.

¹²¹MORENO PADILLA Javier, OP.CIT p. 248



equipararse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que al revestir de los atributos de autoridad, tal característica es incongruente con su naturaleza de órgano descentralizado, toda vez que no existe ninguna disposición constitucional que revista de facultades de autoridad a un ente descentralizado con personalidad jurídica propia que sea ajena a los órganos de gobierno, y por lo tanto el hecho de que la propia ley del Instituto le faculte a ejercer la facultad económica coactiva, ello no significa que tenga tal facultad, sino que previamente debe cumplirse con lo que establece la Constitución, Y el hecho de que las Oficinas de Cobros del Instituto, se sujeten a las normas del Código Fiscal de la Federación. Ello no implica que sus actos sean constitucionales.

El procedimiento administrativo de ejecución es propio de los órganos con carácter de autoridad, siendo el Instituto un órgano que carece de dicho carácter, establecemos que esta facultad esta mal dada, ya que es contraria a derecho y para reafirmar esto el Código Fiscal de la Federación establece en su primer párrafo del artículo 145 lo siguiente: "... Las autoridades fiscales exigirán...", de lo anterior se desprende que solo las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales, en caso de omisión en el pago de las contribuciones, y el Instituto no tiene el carácter de autoridad fiscal, sino de auxiliar. Tal y como lo explicaremos a continuación.

Los órganos que forman la administración pública federal, se pueden separar en dos categorías: unos que tienen el carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares. Los órganos tendrán el carácter de autoridad, "cuando la competencia otorgada implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a estos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano esta investido de facultades de decisión y ejercicio, se está frente a un órgano de autoridad."¹²²

¹²²FRAGA, Gabino, OP.CIT p. 126

En cambio los órganos tendrán el carácter de auxiliares" cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a que la competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que estos pueda tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órgano auxiliar"¹²³. Luego entonces, el Instituto como organismo descentralizado perteneciente a la administración pública paraestatal , no tiene el carácter de autoridad sino como auxiliar de éste, lo cual se demuestra con lo dispuesto en el artículo 3º de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone.

Artículo 3º .- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados ...

Es necesario hacer la aclaración, que el Instituto fue creado por el Estado para crear un servicio público de seguridad social como es el de la vivienda para los trabajadores, sin que pueda estar investido de los atributos de autoridad, la cual es característica esencial de la administración pública centralizada, y a pesar de que con base en el artículo 90 constitucional forma parte de la administración pública federal, ello es para los servicios que se están ofreciendo al atender con sus propios recursos necesidades colectivas, sin embargo, esto no significa que se configure como un órgano de autoridad, porque es un ente distinto al poder ejecutivo al no tener por objeto el despacho de los negocios relacionados con las atribuciones de dicho poder, luego entonces, no debe confundirse con el Poder Ejecutivo, ya que solamente es auxiliar de este, y por tanto, el sector paraestatal en que queda incluido el

¹²³ BID, IDEM

Instituto no debe de manejar facultades concebidas por la constitución a los órganos estatales que forman parte de la administración centralizada.

El procedimiento administrativo de ejecución solo puede ser ejercido por un órgano de estado, que detenta el poder público y constitucionalmente este investido de atributos de autoridad, situación que no acontece con el Instituto al ejercer dicha facultad, ya que el legislador ordinario al asignarles al Instituto atribuciones que se encuentran íntimamente vinculados al concepto de autoridad, procede a una delegación congresional inadecuada, porque como lo establecimos en el tema anterior, el Congreso de la Unión, con base en el artículo 73 constitucional, no tienen facultades para crear un órgano con atributos de autoridad para efectos fiscales, distintos a los órganos estatales, de lo contrario equivaldría a una delegación de autoridad que no esta contemplada en la constitución, toda vez que solo el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, constitucionalmente pueden ostentar el carácter de autoridad.

Además, cuando analizamos en el capítulo III a los organismos descentralizados hicimos referencia al criterio de nuestro Máximo Tribunal, el cual establece que "los órganos públicos descentralizados, son órganos distintos al Estado, vinculados a él por autarquía, su creación obedece a una ley que les confía la gestación de un determinado servicio, dotándolos de una personalidad jurídica, si bien es cierto, que en el sentido orgánico amplísimo de la administración pública, estos entes forman parte del Estado, en tanto que este esta integrado por un conjunto de cuerpos destinados a la prestación de servicios públicos a la colectividad, también lo es que se restringe el concepto de Estado a sus justos límites de organización política de la sociedad, como titular de la fuerza pública, se hace necesario considerar a los órganos descentralizados como colocados fuera de la orbita estrictamente estatal, además de que son considerados personas morales oficiales distintos al

Estado..."¹²⁴, luego entonces, el Instituto a tendiendo a su naturaleza jurídica de ente descentralizado ejerza el procedimiento administrativo de ejecución, sería aceptar que cualquier órgano que sea distinto al Estado y colocado fuera de la órbita estatal, tendrá la posibilidad de ejercer dicha facultad, situación que sería inconstitucional por no tener ningún fundamento legal.

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que "... los actos que realizan los organismos descentralizados, dentro de su régimen no son actos de autoridad que deban de ser enjuiciados a través del juicio de garantías, la mayor apreciación cobra mayor certeza, si se toma encuentra que los integrantes de un organismo descentralizado cuando son colocados frente a la propia persona moral o frente a los demás miembros no originan ninguna forma una relación de gobierno a gobernado..."¹²⁵ De ahí la facultad económica que ejerce el Instituto no implica un acto de autoridad. Y en este sentido ningún poder de la Federación, puede investir al Instituto con el carácter de autoridad.

Conforme al artículo 16 constitucional, el ejercicio de dicha facultad por parte del Instituto implica un acto de molestia en términos del artículo 16 constitucional que " establece que nadie podrá ser molestado sino en virtud del mandamiento escrito de autoridad competente", si bien es cierto, que el Instituto en apariencia funda y motiva la causa legal por el cual ejercita el procedimiento administrativo de ejecución, no se cumple con la garantía de legalidad prevista en dicho precepto constitucional, toda vez que para ser autoridad competente, implica que halla sido dotado de los atributos de autoridad, por quien, constitucionalmente tenga facultades para hacerlo.

Además de que el maestro, Raúl Rodríguez Lobato, establece "que a pesar de que el Estado autorizo al IMSS e INFONAVIT a cobrar tributos, a fin de que

¹²⁴Semanario Judicial de la Federación, 6ª Época Quinta Parte. LXXVI Cuarta Sala p. 17

¹²⁵Semanario Judicial Federación Tomo VIII, octubre 1991 p. 228

estos organismos independientes cuenten con recursos económicos que les permitan ejercer sus necesidades financieras, constitucionalmente no pueden ser sujetos activos de la relación fiscal toda vez que la hipótesis que establezca la facultad del Estado para delegar el ejercicio de la potestad tributaria en un organismo independiente debe de estar previsto en la constitución del propio Estado, y por lo tanto el artículo 31 fracción IV de la constitución, al establecer la obligación de contribuir para los gastos públicos, únicamente menciona como sujetos activos a la Federación, a los Estados y a los municipios, y no se prevé en la ley fundamental a ninguna otra persona individual o colectiva, como sujeto activo, ni se prevé tampoco la facultad del Estado, para delegar el ejercicio de esa potestad tributaria¹²⁶. Al respecto nos dice Javier Moreno Padilla, "lo que sucede es que la creación de este tipo de entes, fue por disposición del Congreso de la Unión, sin tener un texto expreso en la constitución, ya que nuestra carta magna solo establece prerrogativas tributarias a la Federación, Estados u Municipios y estos solo se presentan por medio de los órganos hacendarios que cumplen en los casos específicos con las leyes fiscales emanadas de los congresos, sin que exista alguno que permita la creación de un órgano de autoridad fiscal que no este estructurado en el Ejecutivo Federal."¹²⁷

La situación de que el Instituto tenga doble personalidad. Como organismo descentralizado y como órgano fiscal autónomo, estimamos que es incorrecta, porque no se prevé la existencia en la Constitución de una persona pública con doble personalidad jurídica, que sea y a la vez no autoridad, luego entonces, como el Instituto reúne las características de los organismos públicos descentralizados, este Instituto no puede revestir en determinadas situaciones las características de los órganos centralizados, dado que surgirá una doble

¹²⁶ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, OP.CIT p. 133

¹²⁷ MORENO PADILLA, Javier, OP.CIT p. 84

personalidad, es decir, será órgano descentralizado, y a la vez tratándose de cuestiones fiscales, serán órganos de autoridad centralizada, situación que no es posible porque como se ha señalado, se trata de regímenes distintos y contradictorios, ya que aceptar lo contrario, sería aceptar que cualquier ente público pueda tener una doble personalidad jurídica, y a través de esta situación poseer las características de autoridad, lo que se traduciría en una incertidumbre para los gobernados.

Por lo anterior, podemos aseverar que una autoridad ejercerá sus facultades, en todo momento, y no solo para un solo acto, como es el caso del ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución por parte del Instituto en estudio.

De lo anterior se desprende que a pesar de que el Instituto se a considerado como organismo fiscal autónomo, no puede extenderse el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, que consiste en un marco de excepción en los principios constitucionales señalados en los artículos 14 y 16 constitucionales de nuestra carta magna, agregando que un solo organismo dependiente del Poder Ejecutivo Federal, será el único facultado para ejercer este procedimiento ya que es ilógico que un organismo independiente del mencionado poder, sea quien lleve acabo el procedimiento, y en este caso el acto es inconstitucional porque no se encuentra prevista en la Constitución.

4.2.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el único órgano facultado para ejercer el Procedimiento administrativo de Ejecución.

Después de haber analizado a la Ley del IMSS y la ley del INFONAVIT, procederemos en el desarrollo del presente tema, a establecer como se ha venido haciendo en el desarrollo del presente tema, según razonamientos a tratarse, el porque consideramos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el único órgano facultado para ejercer el procedimiento

administrativo de ejecución, en su carácter de órgano centralizado del Poder Ejecutivo Federal tal y como a continuación lo analizaremos:

4.2.1.- Análisis al artículo 90 constitucional

Este artículo en análisis textualmente versa:

Artículo 90 constitucional.- "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará 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."

Con base en este artículo en comentó se clasifica a la administración pública en administración centralizada y en administración paraestatal. Los órganos centrales realizan el ejercicio de las atribuciones en el orden administrativo del Poder Ejecutivo Federal, además de que este tipo de organización forma parte de la Federación, en este sector encontramos a las Secretarías de Estado, las cuales estarán a cargo de los negocios del orden administrativo de la Federación, entre las cuales se encuentra ubicada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en este orden de ideas dicha Secretaría esta facultada para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, la cual le es delegable en su carácter de órgano centralizado por el Ejecutivo Federal como una facultad de la actividad financiera que debe de realizar el Estado, la cual como establece el maestro Gabino Fraga "el procedimiento administrativo de ejecución forma

parte de las funciones administrativas y el Ejecutivo si es el competente para ejercerla." ¹²⁸

El artículo en estudio, establece que se "definirán las bases generales de la creación de Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación", se desprende que se fijan las bases para la creación de organismos descentralizados como entidades paraestatales, atendiendo a razones diversas como acelerar el desarrollo nacional, sin embargo, ello no significa que estos órganos sean autoridades para efectos fiscales porque como lo establece Javier Moreno Padilla "es necesario hacer la aclaración que si bien es cierto, con base en este artículo existe una estructura de la administración central y paraestatal ello es para los servicios que se están ofreciendo no para la configuración de órganos de autoridad fiscal que no estén estructurados en el Ejecutivo Federal, porque el legislador no puede crear entes autónomos ajenos a los órganos de gobierno." ¹²⁹

Refiriéndonos al sector paraestatal y en concreto a los órganos descentralizados, la Suprema Corte de Justicia ha establecido mediante tesis que:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- El artículo 90 constitucional consigna las bases de la administración pública federal, al señalar que es centralizada y paraestatal, remitiendo a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la cual distribuir los negocios del orden administrativo entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y sentar las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales, y la intervención del Ejecutivo Federal en su

¹²⁸ FRAGA, Gabino OP.CIT p. 337

¹²⁹ MORENO PADILLA, Javier OP.CIT p. 85

operación... y entre otros, los artículos 1º, 2º, 45, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, reglamentaria de este dispositivo constitucional y 14 de la ley Federal de Entidades Paraestatales, dan sustento legal a los órganos descentralizados que forman parte de la administración pública paraestatal, efectivamente las atribuciones del Estado se han incrementado con el tiempo, suscitándose una creciente intervención del ente público en diversas actividades, consecuentemente la estructura legal se modificó y creación específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración pública paraestatal, formada entre otros entes por los órganos descentralizados, con el objeto de dar coherencia y lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo, la administración pública paraestatal y concretamente los órganos descentralizados se encuentran desvinculados en diverso grado de la administración central; a los que les encomienda el desempeño de algunas tareas administrativas por motivo de servicio, colaboración o por región. En este orden de ideas, los órganos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, en tanto que son competentes de la administración pública paraestatal, cuyo objeto general es auxiliarlo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de asuntos de orden administrativo, pero que tienen objetos específicos diversos, a saber a los que se refiere el artículo 14 de la ley Federal de Entidades Paraestatales.¹³⁰

De la tesis anteriormente citada se desprende que los órganos descentralizados, en el que se encuentran incluidos el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no son autoridades, ni órganos del Poder Ejecutivo, solamente son auxiliares de éste, ya que tienen objetos específicos diversos establecidos en la ley Federal de Entidades Paraestatales.

¹³⁰ Semanario Judicial de la Federación, 9ª Época Pleno Tomo X Diciembre 1999, tesis P.XCII/199 p. 21

Además los órganos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal (al cual le esta encomendado el ejercicio de la facultad económica coactiva), que si bien es cierto forman parte de la administración pública federal en el sector paraestatal. Ello es solo para los servicios que se están ofreciendo al atender con sus propios recursos necesidades colectivas, sin embargo, ello no significa que formen parte del Poder Ejecutivo, por que son entes distintos a dicho poder por no tener por objeto el despacho de los negocios relacionados con las atribuciones de este poder, además de que solo mantiene con el Poder Ejecutivo, conforme a lo previsto por diversos ordenamientos legales relaciones vinculatorias con la específica finalidad de regular el control administrativo y que siendo una entidad separada de la administración central no forma parte de la Federación, tal y como lo establece la siguiente tesis:

ORGANOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS, SI BIEN SON ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS FEDERAL, ESTATAL, NI MUNICIPAL.- "Un órgano descentralizado se distingue de los órganos de la Administración Pública Centralizada los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal, estatal, o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la Administración Pública Paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a los mismos logros tanto a nivel Federal, como Estatal e incluso Municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de estos niveles, es distinta a los Poderes Ejecutivos. Sea federal o estatal, así como a los ayuntamientos municipales, a un cuando atiende con sus propios recursos una necesidad colectiva."¹³¹

¹³¹ Semanario Judicial de la Federación 9a Época Segunda Sala Tomo XI Enero 2000 Tesis 2º/J.3/2000 p. 41

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Y a pesar de que las Entidades Paraestatales como el IMSS e INFONAVIT, actúan conjuntamente con el Estado, de ninguna forma llegan a confundirse con el, porque consideramos que estas entidades no tienen el carácter de órgano de Estado, sino de la administración paralela al Estado, aunado a que los entes descentralizados, no tienen el carácter de autoridad, sino como auxiliar de esta, tal y como anteriormente lo analizamos, de ahí que consideramos que estos organismos no pueden ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, el cual le corresponde al Ejecutivo Federal y en la especie a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.2.2 Análisis al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El sistema tributario mexicano se desenvuelve en un conjunto de principios constitucionales legales y económicos, que establecen la legalidad tributaria, en donde intervendrá el Estado como sujeto activo de la obligación fiscal con base al principio de legalidad debe actuar el Poder Ejecutivo en materia tributaria, el cual se encuentra constreñido a realizar actividades que la ley le permite y solamente puede por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recaudar las contribuciones dentro de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y conforme al artículo 31 fracción XI de la mencionada ley se establecen las facultades de la Secretaría de Hacienda y a la cual corresponde.

"cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y asegurar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales."

Por lo expuesto, podemos afirmar categóricamente que la única autoridad que esta facultada tanto constitucional, como legalmente para ejercer el

procedimiento administrativo de ejecución, lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultad que no puede ser delegado aun organismo descentralizado por las razones anteriormente expuestas.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda no es un órgano distinto a la Federación, pues comparte la personalidad jurídica de la Federación al igual que los órganos del Poder Legislativo y Judicial, en términos de la fracción I del artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal y 49 Constitucional, anteriormente citados. Y es un órgano del Estado en estricto sentido, porque se identifica con las relaciones de supra a subordinación y la vinculan dentro de la estructura jerárquica del poder público.

El hecho de que la Secretaría de Hacienda ejercite el procedimiento administrativo de ejecución para las cuotas obrero- patronales del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, no contraviene el principio de división de poderes, tal y como se desprende de la ejecutoria de nuestro Máximo Tribunal al establecer que "No se viola el principio de división de poderes al concederse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de hacer efectivos los créditos a favor del Seguro Social, mediante el procedimiento económico coactivo, porque en primer lugar debe de entenderse, por el texto del precepto combatido que la facultad de cobro que se da a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene efectos solo en la fase oficiosa ... A través de la facultad que se concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el cobro de los créditos a favor del seguro social, muy por el contrario de contravenir el principio de división de poderes en que se inspiró la Constitución General de la Republica, reflejada en el artículo 49 se logra, el respeto a este principio. Garantizando el ejercicio independiente del Poder Ejecutivo, en las obligaciones que en materia de seguridad social le impone tanto la ley reglamentaria de la fracción XXIX del artículo 123 de la constitución política, como las nacidas por disposiciones del artículo 89, fracción I, de la carta magna. Es decir, que si se han considerado como servicio público la institución del seguro social,

encaminada a satisfacer las necesidades sociales que se prevén en la ley, dicha satisfacción deben realizarla los órganos responsables de la misma de una manera eficaz, lo cual se logra incuestionablemente mediante una recaudación efectiva, de los fondos destinados a sufragarla, por el propio poder obligado a velar por la prestación del servicio sin la intervención de cualquiera de los otros poderes en que se divide el supremo poder de la Federación, ya que de lo contrario solo se ocasionaría el entorpecimiento y dilación en la recaudación, y consecuentemente la deficiente satisfacción de los fines sociales perseguidos."¹³²

Estimamos que la Secretaría de Hacienda tiene la facultad económica coactiva porque cumple con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, toda vez que cumple con dichas formalidades, por cuanto fundar y motivar la causa legal que dio origen al procedimiento administrativo de ejecución, además de que cumple con el requisito de ser una "autoridad competente", para librar una orden de visita domiciliaria, ya que dicha facultad queda enmarcada en los órganos de autoridad que ejercen la potestad tributaria, tal y como es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de que constitucionalmente se encuentra investida de los atributos de autoridad, por que posee el imperio y la fuerza para hacer cumplir sus determinaciones.

4.2.3.- Análisis al Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y : Crédito Público.

El reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996, En su artículo primero establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

¹³² Semanario Judicial de la Federación 7ª Época volumen 30 primera parte p. 51

como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiende la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así mismo, en cuanto al procedimiento administrativo de ejecución, el artículo 11 establece que compete al Tesorero de la Federación ordenar y sustanciar el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales que les sean radicados, otros créditos a los cuales por disposición legal deban aplicar dicho procedimiento y las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal para los citados créditos, así como respecto de fianza, a favor de la Federación otorgadas para garantizar obligaciones a cargo de terceros.

Además el artículo 40 establece en el su fracción primera que "compete a la Dirección General Adjunta de Revisión Fiscal, ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia y verificaciones, así como todos los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal". Y a su vez en su fracción tercera del citado artículo establece que es facultad de dicha Dirección General adjunta, ordenar y practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal, cuando a su juicio, hubiere peligro de que el obligado se ausente o se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Es necesario hacer mención, del Servicio de la Administración Tributaria (S.A.T), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual tienen a su cargo las facultades que le encomiendan las distintos ordenamientos legales fiscales y asuntos que la Secretaría de

Hacienda Y Crédito Público le encomienda ejecutar y coordinar en la materia de su competencia.

A su vez el Servicio de la Administración Tributaria para el despacho de su competencia cuenta con unidades administrativas, entre las cuales se encuentra la Administración General de Recaudación, la cual con fundamento en las fracciones I y II del artículo 28 del reglamento interno del S.A.T, le compete establecer los programas y las políticas que deben de seguir los administradores especiales y locales de recaudación, entre otras, se encuentra la del cobro coactivo de los créditos fiscales.

La Administración General de Recaudación, a su vez, cuenta con una Administración Especial de Recaudación, la cual en su carácter de unidad administrativa del Servicio de la Administración Tributaria, tiene a su cargo aplicar los procedimientos y métodos de trabajo, establecido por aquella, entre las cuales se encuentra la facultad de ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales, cuando no sea de competencia de otra unidad administrativa del Servicio de la Administración Tributaria (artículo 29 del reglamento interno del S.A.T).

Las delegaciones regionales, de la administración Especial de Recaudación, dentro de la circunscripción que les corresponden, tienen facultad para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, pero no tendrán competencia respecto de la Federación, Estados Extranjeros, Organismos Internacionales, Estados de la República, y el Distrito Federal, entre otros.

Los administradores generales de recaudación contarán con administraciones locales de recaudación, los cuales tendrán la circunscripción territorial, la sede y el nombre que al efecto señale, mediante acuerdo el Presidente del Servicio de la Administración Tributaria, entre otra facultades de estas administraciones locales de recaudación, se encuentran la de ejercer la

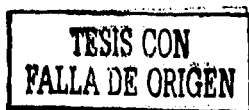
del procedimiento administrativo de ejecución, que no sea de competencia de las Unidades Administrativas del Servicio de la Administración Tributaria, estas administraciones locales de recaudación dependerán de las administraciones regionales de recaudación, las cuales son unidades administrativas regionales, designadas del noreste, del norte-centro, del noroeste, de occidente, golfo pacífico, del centro, del sur y metropolitana.

De lo anteriormente visto, podemos establecer que la Secretaría de Hacienda, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilia de sus órganos desconcentrados que le están subordinados, y que en su reglamento interior se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, situación que no contraviene la constitución por que de acuerdo con el artículo 89 constitucional fracción I, ejerció debidamente su facultad reglamentaria, ya que a través de un reglamento creó a las Unidades Administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que van a ejercer la facultad económica coactiva, a fin de que las dependencias que integran la administración pública federal puedan realizar las funciones previstas en la ley, lo que significa precisamente proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia a la ley reglamentaria.

4.3.- El Procedimiento Administrativo de Ejecución como manifestación de soberanía.

Antes de entrar al estudio del tema en cuestión, es necesario hacer mención de los artículos constitucionales que facultan únicamente al Poder Ejecutivo a ejercer el procedimiento administrativo de ejecución.

El artículo 40 establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos.



El artículo 41 establece que el pueblo ejercita su soberanía por medio de los poderes de la Unión.

A su vez el artículo 49 establece que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ahora bien, de los anteriores artículos se desprende que el Ejecutivo Federal forma parte de la Federación, considerado como un poder dentro de la Unión.

Y con base en el artículo 80 y 89 fracción I constitucionales, se desprende que el Ejecutivo Federal es el llevado a cabo el procedimiento administrativo de ejecución dentro del contexto de división de poderes que rige a nuestro país, toda vez que la facultad del Ejecutivo Federal es el de ejecutar el contenido de la ley en la esfera administrativa, debido a que es una función que le esta encomendada a la autoridad administrativa, pues se trata de un deber que le impone la Constitución, por lo que el ejercicio de la facultad económica coactiva del Ejecutivo Federal es una facultad implícita.

Ahora bien, el Estado es el único titular de la soberanía fiscal en términos del artículo 39 constitucional, el cual establece que la soberanía nacional reside originalmente en el pueblo, y por lo tanto, como lo establece nuestro máximo tribunal "la tributación es una función inherente al ejercicio de la soberanía y los actos propios de ella no pueden estar sujetos a decisión judicial. Por otra parte es lógico que si la constitución impone al Poder Ejecutivo, la obligación de proveer, en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, para el mantenimiento del orden constitucional, haya querido otorgar a dicho poder las facultades implícitas necesarias, para ejercer esa función."¹³³

¹³³ Semanario Judicial de la Federación 2ª Sala Tomo XXVI p. 2149

De lo anterior se desprende que el procedimiento administrativo de ejecución , es una facultad que originalmente le corresponde desempeñar al encargado de ejecutar la actividad financiera del Estado, en el caso, al Poder Ejecutivo, derivado de su soberanía por virtud del cual se establecen se determina o liquida y se cobran los tributos, lo anterior se denomina potestad tributaria cuyo fundamento se encuentra en el artículo 39 constitucional.

Al respecto existe jurisprudencia como sigue: FACULTAD ECONOMICA COACTIVA, La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que "siendo la facultad económica coactiva una de las mas altas manifestaciones de soberanía del Estado, no puede ser objeto de contrato alguno y el que se hubiera celebrado es inexistente, así como su aplicación para el cobro de cantidades que no tiene el carácter de impuestos o adeudos al fisco, ya que importa una violación de garantías."¹³⁴

Visto lo anterior, el procedimiento administrativo de ejecución, no es delegable ni siquiera por el propio legislador, por que como lo ha señalado nuestro Máximo Tribunal, es una de las más altas manifestaciones de soberanía, máxime que se trata de una facultad implícita y exclusiva del Ejecutivo Federal. en este sentido el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante ejecutoria que "el ejercicio de la facultad económica coactiva no importa un juicio, es solo un privilegio al Fisco concedido por innegables razones de utilidad pública para cobrar sus adeudos, respetando las atribuciones de los tribunales judiciales...por lo tanto no debe de haber invasión de atribuciones cuando no se ejerzan sino las estrictamente administrativas, luego entonces como la facultad económica coactiva si forma parte de las funciones administrativas, el poder ejecutivo es autoridad competente para poder ejecutarla."¹³⁵

¹³⁴ Semanario Judicial de la Federación, 5ª Época Segunda Sala tomo XXIV p. 989

¹³⁵ Semanario Judicial de la Federación, Volumen 5ª Primera Parte p. 55

4.4.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como único órgano facultado para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución.

Ahora bien, en el desarrollo del presente, hemos afirmado que el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores es inconstitucional, es necesario conocer que se entiende por la "inconstitucionalidad", Tal vocable es manejado por la mayoría de los autores constitucionales como la acepción a lo contrario a la Constitución, al respecto Rafael de Pina Vara, establece que la inconstitucionalidad "es todo acto o norma cuyo contenido está en contradicción con la Constitución Política del Estado."¹³⁵

Por lo tanto entendemos, por inconstitucionalidad todo acto, ley o reglamento contrario a algún precepto o principio contenido en la Constitución, así como en la supremacía emanada en la Constitución.

El ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución por parte del IMSS y del INFONAVIT, consideramos que es inconstitucional, porque es contrario a lo que establece la Constitución, toda vez que como lo hemos analizado en el desarrollo del presente, constitucionalmente carecen del atributo de autoridad fiscal, porque en la Constitución no prevé la existencia de órganos descentralizados que tengan doble personalidad jurídica, es decir, que tengan para algunos de sus actos el carácter de autoridad y no en su totalidad, además no prevé la existencia de órganos de autoridad fiscal que no estén estructurados en el Ejecutivo Federal; asimismo de que no tienen el carácter de órgano de Estado, si no de la administración paralela al Estado, no tienen el

¹³⁵ De Pina Vara Rafael Diccionario de Derecho 26ª Edición México, Edit. Porrúa 1998 p.317

carácter de autoridad sino como auxiliar de esta; así mismo de que no pueden ejercer la potestad tributaria del Estado, y porque detentan una naturaleza y personalidad jurídica distinta al Estado, tal y como se analizó en el presente trabajo.

Si las aportaciones de seguridad social son consideradas como contribuciones, con fundamento en el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, lo mas adecuado sería quien fije las bases de liquidación y ejercite el procedimiento administrativo de ejecución, sea la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependiente directo del Poder Ejecutivo Federal, en su carácter de órgano publico centralizado, teniendo una naturaleza jurídica con dicho poder por lo que se propone que al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, como al Instituto Mexicano del Seguro Social sean privados de la facultad de ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, y sea el mencionado órgano centralizado quien lo lleve acabo hasta su conclusión, ya que al ser estos Institutos, entes descentralizados, no pueden ejercer la potestad tributaria del Estado, ya que entonces se estaría en un organismo distinto a él, agregando que estos organismos no forman parte de la Federación.

De lo anteriormente expuesto se desprende, que solo en la ley orgánica de la Administración Publica Federal y en las leyes impositivas se permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollar esta facultad y de conformidad con los artículos 39, 40, 41, 49, 80 ,89 fracción I y 90 constitucionales, la única autoridad para ejercer la facultad económica coactiva es el titular del Poder Ejecutivo y en la especie la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al ser el procedimiento administrativo de ejecución una de las más altas manifestaciones de soberanía, dicha facultad no puede ser delegada por el

propio legislador a un órgano descentralizado, por que como se demostró constitucionalmente carecen del atributo de autoridad, considerando que el Congreso de la Unión, no puede investir de los atributos de autoridad a órganos públicos diversos a los órganos estatales, ya que dichos atributos le corresponden a los órganos del Estado, como son del Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, luego entonces, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, no pueden tener el carácter de autoridad para efectos fiscales, ni mucho menos ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, porque en la Constitución, no se prevé la existencia de personas públicas, con doble personalidad jurídica, que revista las características de autoridad solo para alguno de sus actos y no para la totalidad de su actividad, aceptar lo contrario, significaría la posibilidad de que cualquier órgano público o descentralizado, tenga la facultad económica coactiva, para exigir el cobro forzoso de las contribuciones, por el simple hecho de que una ley, que no sea la Constitución, se lo autorice, invadiendo la esfera de competencia del Poder Ejecutivo y alterando el principio de división de poderes, situación que conduciría a un estado de indefensión e incertidumbre de los gobernados, puestos que estos organismos actuarían con independencia al marco constitucional, violando garantías individuales, por lo que el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, deben tener, las limitaciones que tienen, los demás entes similares a ellos.

Además, de que al estar en un sistema de derecho, el legislador no debe delegar, el procedimiento administrativo de ejecución, a tales entes ajenos a los órganos estatales, porque debe de acatar los lineamientos generales que traza nuestra Constitución, a efecto de garantizar la seguridad jurídica para los gobernados.

Por lo que proponemos que sería recomendable que el legislador en acatamiento de los preceptos constitucionales llevara a cabo las reformas a la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y a la ley del Seguro Social, para que en lugar de que el procedimiento administrativo de ejecución sea de competencia concurrente, se le devuelva exclusivamente dicha facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues invariablemente cada acto que realiza el IMSS e INFONAVIT, en este sentido implica una contravención a los mandatos constitucionales anteriormente citados.

Proponemos que se deban crear Unidad Administrativas para cobros del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, ubicados dentro de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque ella es la única que tiene plenas atribuciones dentro de su origen constitucional, como de su estructura legislativa.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Consideramos que las contribuciones son prestaciones en dinero en especie de carácter general y obligatorio que el Estado exige en ejercicio de su potestad de imperio, de una manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

SEGUNDA.- Creemos que las aportaciones de seguridad social no son verdaderas contribuciones, porque no derivan de una relación jurídica tributaria, si no de obligaciones constitucionales en materia laboral. En donde el carácter fiscal que se les otorgó a las aportaciones de seguridad social, fue única y exclusivamente para facilitar el cobro de las mismas, en cuanto que el procedimiento administrativo de ejecución es más eficaz, que el procedimiento ejecutivo de derecho privado.

TERCERA.- Manifestamos Que de conformidad con lo previsto en la fracción IV del artículo 31 constitucional, son sujetos activos de la obligación fiscal, la Federación, Estados y Municipios, sin que se prevea que ninguna otra persona moral oficial (como los órganos descentralizados), diferente a los mencionados puedan ser sujetos activos de la obligación fiscal, y en todo caso para hacerlo proponemos que se reforme la Constitución para prever tal hipótesis.

CUARTA.- Consideramos que el procedimiento administrativo de ejecución son todos aquellos actos que en vía de ejecución forzada realiza la autoridad administrativa del Estado, constitucionalmente legitimado, en contra de los particulares, para hacer exigible el pago de los créditos fiscales, causados y no cubiertos dentro del plazo señalado en la ley, pues su objeto, no es la

resolución de una controversia, sino la recaudación del importe de lo indebido, por virtud del crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el contribuyente.

QUINTA.- Establecemos que el procedimiento administrativo de ejecución al ser un régimen de excepción y una de las más altas manifestaciones de soberanía por interpretación judicial, solo queda enmarcada en los órganos de autoridad que ejercen la potestad tributaria del Estado, por lo que proponemos que dicha facultad sea ejercitada única y exclusivamente por el poder ejecutivo al ser una facultad implícita de este.

SEXTA.- Establecemos que el fundamento constitucional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se encuentra en la fracción XIX del apartado A del artículo 123 constitucional. Donde la expedición de su ley se considera de utilidad pública, toda vez que va a prestar un servicio de utilidad social.

SÉPTIMA.- Establecemos que el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), se encuentra en la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, donde la expedición de su ley se considera de utilidad social, toda vez, que se le encomienda atender el problema de vivienda de los trabajadores.

OCTAVA.- Manifestamos que el IMSS e INFONAVIT, atendiendo a su naturaleza jurídica son organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, los cuales no forman parte de la Federación, ni del Poder Ejecutivo Federal, y aunque actúan conjuntamente con el Estado no llegan a confundirse con el, siendo colocados fuera de la orbita estatal, al ser personas morales oficiales, no teniendo el carácter de órgano de Estado, si no de la administración paralela al Estado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

NOVENA.- Consideramos que el IMSS e INFONAVIT atendiendo a su naturaleza de órganos descentralizados, constitucionalmente no tienen el carácter de autoridad para efectos fiscales, porque ni en la Constitución Federal ni en las leyes federales prevén que este tipo de instituciones ajenos a los órganos de gobierno, puedan ser autoridades fiscales, máxime que en la Constitución se establece que el carácter de autoridad lo tiene únicamente los órganos del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y del Legislativo.

DÉCIMA.- Creemos que los órganos fiscales autónomos como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores carecen de todo fundamento constitucional y legal al no ser contemplados por la Constitución, ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tampoco en la Ley Federal de Entidades Federales, ni en el Código Fiscal de la Federación. Por lo que proponemos que no deben de existir estos organismos.

DÉCIMA PRIMERA.- Establecemos que el Congreso de la Unión, no tiene facultades para crear Órganos Fiscales Autónomos, su creación equivale a una delegación de autoridad que tampoco está facultado para realizar, puesto que no existe ninguna disposición constitucional que autorice la creación de autoridades fiscales que no estén estructurados en el Ejecutivo Federal.

DÉCIMA SEGUNDA.- Consideramos que la calidad que revisten el IMSS e INFONAVIT, modifica la estructura de los organismos descentralizados por servicio, porque sin ningún fundamento constitucional, los reviste de facultades de autoridad, por lo que proponemos que deben de tener las limitaciones que tienen los demás entes descentralizados similares a los mismos, ya que de lo contrario existiría incertidumbre jurídica de los gobernados hacia estos organismos.

DÉCIMO TERCERA.- Manifestamos que el legislador ordinario al asignar al IMSS e INFONAVIT, atribuciones que se encuentran íntimamente relacionados al concepto de autoridad procede a una delegación congresional inadecuada, porque inviste a un ente de las atribuciones de autoridad que en forma reservada le incumbe constitucionalmente a los órganos del Estado., por lo que proponemos que el legislador debe de acatar los lineamientos generales que traza nuestra Constitución, a efecto de garantizar la Seguridad Jurídica de los Gobernados.

DÉCIMO CUARTA.- Establecemos que el IMSS e INFONAVIT detentan una doble personalidad jurídica como organismos descentralizados y a la vez tratándose de cuestiones fiscales serán órganos de autoridad centralizada, situación que no es posible porque se trata de regímenes distintos y contradictorios, máxime que en la constitución no se prevé la existencia de entes públicos con doble personalidad jurídica., por lo que consideramos que el IMSS e INFONAVIT. no pueden tener el carácter de órganos centrales, ni cualquier otro, que no sea el de órgano descentralizado.

DÉCIMO QUINTA.- Establecemos que el IMSS e INFONAVIT ejercen el procedimiento administrativo de ejecución y al mismo tiempo resuelven sobre el recurso interpuesto en contra del ejercicio de tal facultad, por lo que proponemos que dichos organismos no deben de juzgar y resolver dicho recurso, para que no se viole el principio general de derecho que establece que nadie puede ser juez y parte al mismo tiempo.

DÉCIMO SEXTO.- Creemos que bajo nuestro régimen de soberanía y conforme a lo dispuesto por los artículos 39,40,41,80,89 fracción I constitucionales, la única autoridad que se encuentra facultada para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, lo es el Poder Ejecutivo, puesto que este debe de aplicar la ley tributaria y proveer en la esfera administrativa para su funcionamiento, por lo que proponemos que de conformidad en la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, única y exclusivamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como organismo de la administración pública centralizada, podrá ejercer el procedimiento administrativo de ejecución.

DÉCIMO SÉPTIMA.- Manifestamos que la inconstitucionalidad es todo acto, ley o reglamento contrario a algún precepto o principio contenido en la Constitución, así como la supremacía emanada de nuestra Carta Magna.

DÉCIMO OCTAVA.- Consideramos que es inconstitucional que el IMSS y el INFONAVIT ejerzan el procedimiento administrativo de ejecución, siendo que el ejercicio de dicha facultad es privativo e implícita del Poder Ejecutivo por Interpretación jurisprudencial, y en la especie por órganos centralizados, y no para un órgano descentralizado, ya que éstos últimos constitucionalmente no detentan el carácter de autoridad fiscal, máxime que cuentan con una naturaleza y personalidad jurídica distinta al Estado, y no forman parte integrante de la Federación, por ser entes distintos al Poder Ejecutivo Federal. Por lo que proponemos que el legislador en acatamiento de los preceptos constitucionales debe de llevar acabo las reformas a la Ley del Seguro Social y a la ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, para que en lugar que el procedimiento administrativo de ejecución sea de competencia concurrente, se le devuelva exclusivamente dicha facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual constitucionalmente esta facultada para ejercer dicha facultad.

DÉCIMO NOVENA.- Proponemos que se debe de crear Unidades Administrativas para cobros de las aportaciones de seguridad social, los cuales deben de ubicarse dentro de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Arrijo Vizcaino Adolfo
Derecho Fiscal
15ª Edición, Editorial Themis
México 2000

- 2.- Briceño Sierra Humberto
Derecho Procesal Fiscal
2ª Edición Editorial Porrúa
México 1990

- 3.- Carrasco Iriarte Hugo
Derecho Fiscal Tomo I
Iure Editores
México 2001

- 4.- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto
Principios de Derecho Tributario
Editorial Limusa
México 2000

- 5.- De la Garza Sergio Francisco
Derecho Financiero Mexicano
Editorial Porrúa
México 1999

- 6.- De Juano Manuel
Curso de Finanzas y Derecho Tributario
Editorial Molachino
Argentina 1969
- 7.- Fraga Gabino
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa
México 1992
- 8.- Giuliani Fonrouge Carlos M
Derecho Financiero Tomo I
5ª Edición, Editorial Depalma
Buenos Aires 1990
- 9.- González y Rueda Porfirio
Prevención y Seguridad Social del Trabajo
Editorial Limusa
México 1989
- 10.- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Diccionario Jurídico Sobre Seguridad Social
Universidad Nacional Autónoma de México
México 1994
- 11.- Martínez López Luis
Derecho Fiscal Mexicano
Editorial Porrúa
México 1970

- 12.- Moreno Padilla Javier
Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR
Editorial Themis
México 1996
- 13.- Moreno Padilla Javier
Ley del Seguro Social Comentada
17ª Edición Editorial Trillas
México 1995
- 14.- Pugliese Mario
Instituciones de Derecho Financiero
Editorial Porrúa
México 1976
- 15.- Quintana Valtierra Jesús
Rojas Yañes Jorge
Derecho Tributario Mexicano
Editorial Limusa
México 2000
- 16.- Rodríguez Lobato Raúl
Derecho Fiscal
2ª Edición Editorial Harla
México 1998
- 17.- Rodríguez Tovar José de Jesús
Derecho Mexicano de la Seguridad Social
Escuela Libre de Derecho
México 1997

- 18.- Ruíz Moreno Angel Guillermo
Nuevo Derecho de la Seguridad Social
4ª Edición Editorial Porrúa
México 2000
- 19.- Sánchez Gómez Narciso
Derecho Fiscal Mexicano
Editorial Porrúa
México 1999
- 20.- Sánchez Gomez Narciso
Primer Curso de Derecho Administrativo
Editorial Porrúa
México 1993
- 21.- Sánchez Hernández Mayolo
Derecho Tributario
Cárdenas Editor
México 1989
- 22.- Sánchez León Gregorio
Derecho Fiscal Mexicano
Cárdenas Editor Tomo I
México 2000
- 23.- Sánchez Piña José de Jesús
Nociones de Derecho Fiscal
5ª Edición Editorial PAC
México 1999

24.- Villegas Héctor B.

Curso de Finanzas, Derecho Tributario y Financiero

7ª Edición Editorial Depalma

Buenos Aires 1995

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Código Fiscal de la Federación
- 3.- Código Civil del Distrito Federal
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 5- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- 6.- Ley del Seguro Social
- 7.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores

165

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN