

A 40221  
349



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD  
DEL IMSS PARA LLEVAR A CABO EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE  
EJECUCIÓN**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
JESÚS AUGUSTO PALMA MENDOZA**

**ASESOR: LIC. GUSTAVO JIMÉNEZ GALVAN**

**MÉXICO**

**2003**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

B

# INDICE

|                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introducción.....                                                                                            | 1         |
| <b>Capítulo 1</b>                                                                                            |           |
| <b>Antecedentes de la facultad del IMSS para ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución.....</b> | <b>1</b>  |
| 1.1. La Ley del Seguro Social de 1943.....                                                                   | 2         |
| 1.2. La Ley del Seguro Social de 1973.....                                                                   | 5         |
| 1.3. La Ley del Seguro Social de 1997.....                                                                   | 9         |
| 1.3.1.Reformas a la Ley del Seguro Social en el 2001.....                                                    | 11        |
| <b>Capítulo 2</b>                                                                                            |           |
| <b>Marco jurídico conceptual.....</b>                                                                        | <b>19</b> |
| 2.1. Los principios de ejecutividad y ejecutoriedad.....                                                     | 20        |
| 2.1.1. Definición de ejecución y título.....                                                                 | 20        |
| 2.1.2. Principio de ejecutividad.....                                                                        | 27        |
| 2.1.3. Principio de ejecutoriedad.....                                                                       | 34        |
| 2.2. El procedimiento administrativo de ejecución.....                                                       | 39        |
| 2.2.1. Concepto y naturaleza jurídica del procedimiento Administrativo de ejecución.....                     | 39        |
| 2.2.2. Etapas del procedimiento administrativo de ejecución.....                                             | 46        |
| 2.2.2.1. El requerimiento de pago.....                                                                       | 46        |
| 2.2.2.2. El embargo.....                                                                                     | 49        |
| 2.2.2.3. El remate.....                                                                                      | 54        |
| 2.2.2.4. La aplicación del producto de la enajenación de los bienes, al crédito fiscal.....                  | 57        |
| 2.3. Naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social.....                                        | 60        |
| 2.3.1. Teorías sobre la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social.....                     | 60        |
| 2.3.1.1. Las aportaciones como derechos.....                                                                 | 60        |
| 2.3.1.2. La aportaciones como impuestos.....                                                                 | 62        |
| 2.3.1.3. Las aportaciones como contribuciones especiales.....                                                | 64        |
| 2.3.1.4. Las aportaciones como créditos de carácter gremial.....                                             | 68        |
| 2.3.1.5. Las aportaciones como créditos parafiscales.....                                                    | 68        |
| 2.3.2. Las aportaciones de seguridad social como contribuciones.....                                         | 70        |
| 2.3.2.1. Régimen jurídico de las aportaciones de seguridad social.....                                       | 70        |
| 2.3.2.2. Elementos de las aportaciones de seguridad social, reguladas por la Ley del Seguro Social.....      | 76        |
| 2.3.2.2.1. Los sujetos.....                                                                                  | 76        |
| 2.3.2.2.2. El objeto.....                                                                                    | 79        |
| 2.3.2.2.3. La base gravable.....                                                                             | 81        |
| 2.3.2.2.4. La alícuota.....                                                                                  | 84        |

|                                                                                                                                                              | <b>PÁG.</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Capítulo 3</b>                                                                                                                                            |             |
| <b>La naturaleza jurídica del IMSS.....</b>                                                                                                                  | <b>87</b>   |
| <b>3.1. El Instituto como organismo público descentralizado.....</b>                                                                                         | <b>88</b>   |
| <b>3.2. El Instituto como organismo fiscal autónomo.....</b>                                                                                                 | <b>98</b>   |
| <b>Capítulo 4</b>                                                                                                                                            |             |
| <b>La inconstitucionalidad de la facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.....</b>                                  | <b>121</b>  |
| <b>4.1. Violación al artículo 17 Constitucional.....</b>                                                                                                     | <b>122</b>  |
| <b>4.2. Violación a la división de poderes prevista en el artículo 49 Constitucional.....</b>                                                                | <b>130</b>  |
| <b>4.3. Violación al artículo 90 Constitucional.....</b>                                                                                                     | <b>136</b>  |
| <b>4.4. Violación al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....</b> | <b>138</b>  |
| <b>4.5. Solución a la inconstitucionalidad de la facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.....</b>                  | <b>139</b>  |
| <b>Conclusiones.....</b>                                                                                                                                     | <b>147</b>  |
| <b>Bibliografía.....</b>                                                                                                                                     | <b>152</b>  |

I

# INTRODUCCIÓN

Por regla general, las normas jurídicas son el reflejo de las demás formas de cultura que constituyen la identidad nacional de un Estado; en este orden de ideas, para vergüenza de México, el marco jurídico del IMSS es fiel representación de la ignorancia, demagogia y politiquería con que se elaboran las normas jurídicas en nuestro país, pues si ya de por sí la administración pública paraestatal guarda un débil equilibrio entre el derecho privado y el público, el IMSS viene a ser una completa aberración jurídica que según la conveniencia de la ocasión, se comporta como particular o autoridad. Ahora bien, lo más grave es que a lo largo de sesenta años, los Poderes de la Unión lejos de enmendar su error, se han esmerado en ampliarlo, al grado de que al día de hoy, el IMSS ya no sólo se comporta como un ente autónomo sino soberano, pues su actuación como organismo fiscal autónomo, trasciende el ámbito de sus relaciones internas, para colocarse en una relación jurídica de supra a subordinación con los particulares.

El ejemplo más claro de lo anterior, es la facultad que tiene el IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, no obstante, que es un organismo distinto del Estado, pero que ha sido facultado para realizar actos de molestia y privación en contra de los particulares; consecuentemente, el IMSS, al ejercitar la facultad económico coactiva, está violando los artículos 17, 49, 90 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es precisamente el tema que da nombre a este trabajo de investigación.

Ahora bien, para el adecuado estudio de dicho tema, la presente tesis ha sido dividida en cuatro capítulos, en el primero de ellos titulado: "Antecedentes de la facultad del IMSS para ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución", se analiza la forma en que ha sido regulada la facultad económico coactiva del IMSS, desde la Ley del Seguro Social de 1943, hasta las Reformas de 2001 a la actual Ley del Seguro Social. El propósito de este capítulo es analizar la forma en que ha evolucionado el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución por parte del Instituto, a efecto de tener un mayor entendimiento del actual régimen jurídico del IMSS, pues cabe resaltar el otorgamiento de la citada facultad al

Instituto, ha tenido gran influencia en otros aspectos jurídicos como son la creación de los organismos fiscales autónomos y la inclusión de las aportaciones de seguridad social dentro del rubro de las contribuciones, en el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación.

Posteriormente, en el capítulo 2 de esta tesis, se elabora el marco jurídico conceptual inherente a la facultad económico coactiva del IMSS. Dicho capítulo, inicia con el análisis de los principios de ejecutividad y ejecutoriedad en virtud de que ambos se han aplicado al cobro de las cuotas del seguro social, y aunque guardan semejanzas, como se verá en el desarrollo de esta tesis, la normatividad y los presupuestos de cada uno de ellos cambia enormemente, siendo la diferencia de mayor relevancia, el hecho de que tratándose del principio de ejecutividad, el titular del derecho necesita acudir ante un órgano jurisdiccional para hacerlo efectivo, en tanto que en el principio de ejecutoriedad, el titular del derecho es siempre una autoridad y por lo tanto, está facultado para ejecutarlo por sí mismo, sin tener que acudir ante un órgano jurisdiccional.

Asimismo, se estudia de forma general el procedimiento administrativo de ejecución, con el objeto de entender las normas, principios y presupuestos a que se encuentra sujeto el cobro coactivo de las aportaciones de seguridad social, así como de tener una mejor comprensión de la naturaleza de este procedimiento y el porqué se alega su inconstitucionalidad respecto del IMSS.

Por último, en el citado capítulo se aborda el estudio de las aportaciones de seguridad social, tratando primeramente lo relativo a las diversas teorías que existen respecto a su naturaleza jurídica, para concluir con su análisis desde el punto de vista legal; es decir, como contribuciones. La importancia de este apartado, radica en que la evolución de las aportaciones de seguridad social ha sido influenciada enormemente por la forma en que el IMSS ejercita la facultad económico coactiva, además de que constituyen un presupuesto fundamental para el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución.

Por lo que respecta al capítulo 3 de esta tesis, en el mismo se elabora el estudio de la naturaleza jurídica del IMSS desde dos puntos de vista, como organismo público descentralizado y como organismo fiscal autónomo. Así, en la primera parte de este capítulo, se aborda el marco conceptual inherente a la administración pública paraestatal y en especial a los organismos públicos descentralizados, para posteriormente hacer referencia al régimen jurídico que los regula en nuestro país, así como la manera en que tales disposiciones normativas son aplicadas al IMSS. El objetivo de este apartado, es entonces definir lo que se debe entender por un organismo público descentralizado y determinar las características que le son propias, así como demostrar que el IMSS encuadra perfectamente en esta figura del derecho administrativo.

Posteriormente, se analiza la naturaleza jurídica del Instituto desde el punto de vista de un organismo fiscal autónomo, dando inicio a este apartado con la definición de lo que se debe entender por esta figura de la administración pública, para después hacer una revisión del marco jurídico que le rodea; hecho lo anterior, se analizan las facultades que tiene el IMSS como organismo fiscal autónomo, las cuales han sido divididas en facultades de recaudatorias y presupuestarias, abarcando las primeras, todo lo relativo a la recaudación, determinación y comprobación de las aportaciones de seguridad social, así como las sanciones que el Instituto puede imponer por infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, incluyéndose en este campo lo relativo a la potestad del IMSS para interponer denuncias y querrelas por delitos en materia de seguridad social.

Por lo que toca a las facultades presupuestarias, en éstas se incluye lo relativo a la forma en que el IMSS debe elaborar su presupuesto, así como la manera en que lo debe ejercer, complementándose esta parte con una breve mención de las reservas financieras que a partir de las reformas de diciembre de 2001 se encuentra obligado a constituir, a efecto de garantizar el financiamiento de la seguridad social.

Ahora bien, el propósito general de este tercer capítulo es el de comprender por separado el doble aspecto de la naturaleza jurídica del IMSS, y así demostrar que ambas se contraponen, ya que las características de un organismo público descentralizado implican que el IMSS sea una persona jurídica distinta del Estado, cuya función es coadyuvar en el cumplimiento de los fines de éste pero sin que sus actos sean impuestos al particular; sin embargo, como organismo fiscal autónomo el Instituto actúa a nombre y representación del Estado, es decir, ya no como un simple auxiliar de éste, sino con el carácter de un órgano a través del cual se exterioriza la voluntad del Ente Soberano.

Con todo lo anterior, en el capítulo 4 ya se está en posibilidad de acreditar la inconstitucionalidad de la facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, analizando por separado cada uno de los artículos transgredidos, dando inicio con el artículo 17 Constitucional, el cual establece la prohibición de que una persona física o moral se haga justicia por sí misma y ejercite violencia para reclamar un derecho, posteriormente se estudia la violación al principio de división de poderes contenida en el artículo 49, para continuar con el artículo 90, el cual dispone la forma en que se deberá regular lo relativo a la Administración Pública Federal, analizando por último la violación al principio de supremacía constitucional, contenido en el artículo 133 de nuestro ordenamiento jurídico fundamental.

Una vez que se ha demostrado la inconstitucionalidad de la facultad económico coactiva del IMSS, se concluye el capítulo 4, con la elaboración de una propuesta para solucionar la referida inconstitucionalidad.

# **CAPÍTULO 1**

## **Antecedentes de la facultad del IMSS para ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución.**

# PAGINACIÓN DISCONTINUA

### **1.1. La Ley del Seguro Social de 1943.**

Si bien es cierto que desde la promulgación de nuestra actual Carta Magna, en 1917, este ordenamiento ha contemplado en su artículo 123, fracción XXIX, la seguridad social, primeramente mediante el sistema de seguro voluntario a través de *cajas de seguros* y posteriormente con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929, mediante el sistema de seguro obligatorio. Es hasta el 19 de enero de 1943 cuando se expide el Decreto de la Ley del Seguro Social, entrando en vigor dicha ley el 1º de enero de 1944.

En esta primera Ley se da el carácter de servicio público a la seguridad social, misma que sería brindada por el Estado a través de un organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cuál obtendría los recursos necesarios para proporcionar el servicio mediante las cuotas que el Estado, los patrones y los trabajadores cubrirían al citado instituto.

Debido a que un servicio público tiene como característica que no puede ser interrumpido sino por el contrario, debe ser permanente y continuo, el legislador, previendo que el IMSS tuviera en todo momento los recursos financieros suficientes para el adecuado suministro de la seguridad social, dispuso en el artículo 135 de la Ley en comento, lo siguiente: "El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo." Asimismo, en la exposición de motivos de dicha ley se justificó tal medida de la siguiente manera:

Se ha establecido que los títulos donde consta la obligación de pagar cuotas, tendrán el carácter de ejecutivos para hacer más rápido el procedimiento de exigibilidad y no sufra quebrantos la Institución del Seguro Social por las demoras de los obligados. Asimismo, y para salvaguardar los fondos de dicha institución, se ha establecido la preferencia de sus créditos sobre cualquiera otros, excepción hecha de los fiscales y de los correspondientes al trabajador.

Es decir, que el legislador en ese momento confirió el carácter de ejecutividad a los títulos o documentos en los que constara la obligación de pagar al IMSS las cuotas sociales, lo cual implicaba que si un sujeto obligado dejaba de cubrir sus cuotas al IMSS, éste debía acudir a una autoridad jurisdiccional para poder exigir al deudor el pago de sus cuotas. Sin embargo, este sistema pronto demostró ser ineficaz por dos razones: La primera, consistía en que el IMSS necesitaba allegarse de recursos a una velocidad mayor de la permitida con el principio de ejecutividad, con el cual era necesario seguir todo un procedimiento jurisdiccional para obtener la total satisfacción del crédito pues la ejecutividad solamente aseguraba el pago de la obligación mediante el embargo de bienes al deudor, por lo que el Instituto debía esperar que la sentencia dictada en dicho procedimiento causase ejecutoria para tener la certeza de la entera satisfacción de su crédito. La segunda razón consistió en que la Ley del Seguro Social de 1943, no regulaba el susodicho procedimiento, por lo que dejaba una laguna jurídica en cuanto a qué autoridad era la competente para conocer del juicio ejecutivo que se fundara en una cédula de liquidación de cuotas obrero-patronales, así como qué legislación debía quedar sujeto dicho procedimiento, dividiéndose la opinión en dos vertientes, una que sostenía que se debía sujetar a la legislación civil y promoverse ante un Juzgado de Distrito y otra que, situándose en la época parece más acertada, teniendo como mentor al maestro Trueba Urbina quien argumentaba lo siguiente:

La ejecución de éste (título) no está reglamentada por la ley del Seguro Social, por lo que, respecto a ella deben observarse los procedimientos ejecutivos establecidos en el Capítulo VIII del Título Noveno de la Ley Federal del Trabajo, como si se tratara de la ejecución de un laudo o de una transacción o convenio laboral: siendo aplicables, por consiguientes, las disposiciones sobre embargo apremiativo y no las reglas relativas a embargos preventivos. Como estos títulos de aportaciones del seguro social presentan la misma característica ejecutiva de un laudo o convenio laboral, el mandamiento de ejecución corresponde expedirlo al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos de los

artículos 584 y 585 de la Ley Federal del Trabajo, que se refieren a la ejecución de laudos.<sup>1</sup>

Es por estas dificultades que el entonces Presidente de la República, Gral. Manuel Ávila Camacho, en uso de las facultades extraordinarias para legislar que le fueron conferidas a raíz de la declaración de guerra que hizo México a las Potencias del Eje Berlín-Roma-Tokio, expidió un decreto el 4 de noviembre de 1944, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre del mismo año, con el cual se reformó el numeral 135 de la Ley del Seguro Social, en los siguientes términos:

Artículo 135.- La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regulan las fases ofensiva y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas, por la vía económico-coactiva. Obteniendo el pago, los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su responsabilidad, concentrarán al Instituto las sumas y recargos respectivos.

De este precepto corresponde hacer la siguiente interpretación:

- 1) Solamente otorga el carácter de fiscal a la *obligación de pagar* las aportaciones al IMSS, por lo que resulta erróneo afirmar que ya desde 1944 se les había conferido a las aportaciones de seguridad social el carácter de contribuciones.
- 2) Se confiere al IMSS el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, y únicamente se le faculta para hacer la determinación de los créditos y de las bases para su

---

<sup>1</sup> Trueba Urbina, citado por Arce Cano, Gustavo. *Los Seguros Sociales en México*, Ediciones Botas. México, 1944. P. 291.

liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro; es decir, va precisar el monto a pagar por concepto de cuotas de seguridad social, así como la forma en que se van a cubrir al Instituto, pero ajustándose a lo estatuido por la Ley del Seguro Social.

- 3) Solamente corresponde a las Oficinas Federales de Hacienda llevar a cabo el cobro forzoso de las cuotas, a través del procedimiento administrativo de ejecución, siendo los jefes de dichas oficinas los encargados de recibir el pago de dichas cuotas y enterarlas al Instituto.

Posteriormente, con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de febrero de 1949, se reformó el artículo 135 para hacer extensiva a los intereses moratorios y a los capitales constitutivos, la fiscalidad de su obligación de pagarlos.

Otras dos reformas de importancia durante la vigencia de la Ley del Seguro Social de 1943, fueron el Acuerdo de 1958 con el cual se crearon las Oficinas Federales de Hacienda para realizar cobros en materia de seguridad social, el acuerdo publicado el 22 de junio de 1977, con el cual se regularon las relaciones entre la SHCP y el IMSS, en relación con el cobro de los créditos del seguro social que conforme a la legislación tuvieran el carácter de fiscal en cuanto a su pago.

#### **1.2. La Ley del Seguro Social de 1973.**

Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, e inició su vigencia el 1º de abril del mismo año. En su artículo 267, se estableció al igual que en la anterior legislación, que el pago de las cuotas los recargos y los capitales constitutivos tendrían el carácter de fiscal, de conformidad con esta disposición, el artículo 268 establecía que el IMSS era un organismo fiscal autónomo facultado para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos,

ajustándose a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos; es decir, se mantuvieron vigentes las facultades que tenía el Instituto desde el decreto de 1944. En relación con lo anterior, el numeral 269 disponía que en caso de concurso u otros procedimientos en que se discutieran la prelación de créditos, los del IMSS tendrían la misma preferencia que los fiscales, en términos del Código Fiscal de la Federación

Continuando con el análisis de la Ley de 1973, respecto a la autoridad competente para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, en el texto original de dicha Ley, en su artículo 271, únicamente se facultaba a las Oficinas Federales de Hacienda para llevar a cabo el requerimiento y cobro de los créditos del IMSS mediante la vía económico coactiva, teniendo los jefes de dichas oficinas la obligación de entregar al Instituto las sumas recaudadas. No variando por consiguiente, las reformas que se habían hecho a la ley anterior en los años de 1944 y 1958.

Sin embargo, el 31 de diciembre de 1981, se publica en el Diario Oficial de la Federación *la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal*, con la cual se reforma el artículo 271 en los siguientes términos:

Artículo 271.- El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito o por el propio Instituto a través de oficinas para cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social. Las oficinas para cobro del citado 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 recursos previstos en el Código fiscal de la federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que llevan a cabo.

Acorde con esta reforma, el 24 de noviembre de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo No. 2040/83 por el que se ordena la

*creación de nuevas oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como la adscripción y codificación definitiva.*

Es de resaltar que estas reformas están en armonía con la inclusión en el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, de las aportaciones de seguridad social, reconociéndoles una naturaleza plenamente fiscal y no sólo para efectos de cobro, como queda demostrado con la comparación de las facultades que tenía el IMSS antes y después de estas reformas, que a continuación se presenta.

Conforme al texto original de las fracciones III a VI del artículo 25 de la Ley de 1973, el IMSS se encontraba facultado, entre otras cosas, para llevar a cabo lo siguiente:

- III. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;
- IV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás obligados, así como estimar su cuantía, cuando no observen lo dispuesto por las fracciones I, II, IV y V del artículo 19;
- V. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;
- VI. Practicar inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales.

En el caso de la primera facultad enumerada, es de considerar que en aquella época la única autoridad competente para ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución era la Secretaría de Hacienda, por lo que, cuando en la fracción III se menciona el IMSS puede establecer los procedimientos para cobro de cuotas, se debe entender en el sentido de que se refiere al procedimiento para recibir el pago voluntario de las cuotas, ya que el cobro forzoso estaba reservado para la citada Secretaría.

Tratándose de las fracciones IV y V, se puede observar que se trata de la simple determinación del crédito fiscal omitido, tal y como se venía manejando desde 1944.

Por lo que respecta a la fracción VI, ésta únicamente autoriza al IMSS llevar a cabo facultades de comprobación, a efecto de indagar si el sujeto obligado a cumplido o no con sus obligaciones, pudiendo derivarse o no de dicha investigación el ejercicio del procedimiento económico coactivo, aunque la ejecución de dicho procedimiento correspondería a la Secretaría de Hacienda. No obstante, cabe resaltar que el ejercicio de las facultades de comprobación consagradas en la fracción VI ya se traduce en un acto de molestia y por lo tanto, debe ajustarse a lo estatuido por el artículo 16 constitucional; luego entonces, puede decirse que con esta facultad ya se inviste indebidamente de competencia tributaria a un organismo que de acuerdo a su ley reglamentaria tiene personalidad jurídica propia y por consiguiente, distinta de la del Estado; es decir, no obstante que el IMSS coadyuve con el Estado en la consecución de sus fines, esto no implica que el susodicho Instituto sea autoridad, lo cual de acuerdo con el párrafo primero del artículo 16 constitucional, es un requisito necesario para que un acto de molestia pueda llevarse a cabo sin violar la garantía de seguridad jurídica de legalidad.

Sin embargo, con las reformas de 1981 y 1983, se altera el contenido del artículo 25, adicionándose más facultades al IMSS, entre las que destacan las consignadas en las fracciones XII y XIV que a continuación se transcriben e interpretan.

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

En la fracción XII se establece que el IMSS podrá recibir directamente los pagos por concepto de las aportaciones de seguridad social, que sean hechos de manera voluntaria por el sujeto pasivo. En cambio, en la fracción XIV se prevé la posibilidad de que el sujeto pasivo no cumpla su obligación; por lo tanto, el

Instituto estará facultado para determinar la cantidad cuyo pago se ha omitido, requerir dicho pago al sujeto obligado y en caso de que el deudor insista en su incumplimiento, proceder al ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución sin la intervención de la Secretaría de Hacienda, toda vez que para el año de 1983 las Oficinas Federales de Hacienda para Cobros del Seguro Social ya no existían.

### **1.3. La Ley del Seguro Social de 1997.**

El 21 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley del Seguro Social, la cual, debido entre otras cosas al giro que se dió con respecto al establecimiento de un sistema de ahorro para el retiro de carácter privado y a la necesaria homologación con las leyes del INFONAVIT y de los sistemas de ahorro para el retiro, entró en vigor hasta el 1° de enero de 1997.

En un inicio, esta Ley mantuvo prácticamente íntegras las disposiciones que desde las reformas de 1980 y 1983 se habían efectuado en la Ley de 1973. Así, en el artículo 287 se siguió considerando que tenían el carácter de fiscal el pago de las cuotas, los capitales constitutivos, así como su actualización y recargos. Por su parte, el artículo 288 mantuvo las facultades del IMSS para determinar los créditos, las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

Sin embargo, en el artículo 289 se estableció lo siguiente: "En caso de concursos u otros procedimientos, en los que se discuta la prelación de créditos, *los del Instituto serán preferentes a los fiscales*, en los términos del Código Fiscal de la Federación." Al respecto el Código Fiscal, establece en su artículo 148 que cuando en el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, el fisco federal concurre contra un mismo deudor junto con un fisco local o con un organismo descentralizado facultado para cobrar coactivamente, la Secretaría de Hacienda llevará a cabo procedimiento económico coactivo por todos los créditos fiscales, y el producto obtenido se aplicará primeramente a los gastos de

ejecución, continuando con los accesorios de las aportaciones de seguridad social, las aportaciones en sí y posteriormente a los accesorios de otras contribuciones y estas mismas. Por lo tanto, se puede apreciar claramente el desarrollo evolutivo de considerar, en la Ley de 1973, a las aportaciones de seguridad social con el mismo derecho de prelación que otros créditos fiscales, al régimen previsto en la Ley de 1997, en la cual solamente el cobro de los gastos de ejecución está por encima de las aportaciones de seguridad social.

Por lo que respecta al procedimiento administrativo de ejecución, se mantuvo lo dispuesto por el artículo 271 luego de las reformas de 1981; es decir, el Instituto continuó con la facultad de ejercitar por sí mismo el citado procedimiento aunque, se continuó previendo la posibilidad de la intervención de la Secretaría de Hacienda, pero como quedó señalado en el párrafo anterior, en todo caso dicha intervención se daría únicamente cuando la citada secretaria y el Instituto concurrieran en contra del mismo deudor; asimismo, se dispuso que el IMSS podrá conocer y resolver los recursos correspondientes. Sin embargo, al artículo 291, sustituto del 271, se le adicionaron dos párrafos más: Uno, en el cual se dispuso que el IMSS a través de sus oficinas de cobro podría hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor del Instituto para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros; y otro, en el cual acorde con el nuevo sistema de ahorro para el retiro, se dispuso que las cantidades obtenidas mediante el procedimiento administrativo de ejecución y correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, deberían ser entregadas a la AFORE encargada de llevar la cuenta individual del trabajador de que se trate, dentro de un plazo de diez días hábiles siguientes a la fecha de su cobro efectivo, y en caso de no hacerlo, se causarían recargos y actualizaciones a favor del trabajador y con cargo del IMSS o la Secretaría de hacienda según corresponda en los términos del Código Fiscal de la Federación; es decir, los recargos se causan en contra de la dependencia que haya efectuado el procedimiento administrativo de ejecución, debiendo una vez más aclararse que de acuerdo a esta Ley el único supuesto en que podría llevarse

a cabo el procedimiento económico coactivo por parte de la Secretaría de Hacienda, es cuando concurra junto con el IMSS en contra de un mismo deudor.

Por último, en el artículo 251, se consignaron las facultades del Instituto, las cuales son iguales a las que ya poseía desde las reformas de 1981; es decir, el establecimiento de los procedimientos de cobro, la práctica de visitas domiciliarias, así como la determinación, liquidación y cobro de las aportaciones de seguridad social y los capitales constitutivos, destacando solamente que en el párrafo segundo de la fracción XIV del artículo en comento, con motivo del nuevo sistema de pensiones, se facultó al IMSS para que celebrara convenios de coordinación con el INFONAVIT, a efecto de emitir y notificar de manera conjunta las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda.

### **1.3.1. Reformas a la Ley del Seguro Social en el 2001.**

Sin embargo, pese a que esta Ley de 1997 es la que actualmente se encuentra en vigor, la misma ya ha sido objeto de una trascendental reforma cuyo proyecto fue presentado por el Titular del Ejecutivo Federal al Senado de la República, el día 3 de Octubre de 2001, siendo aprobado y publicado dicho proyecto los días 19 y 20 de diciembre de 2002 respectivamente.

Los puntos más trascendentales de esta reforma que importan al tema de esta tesis son los siguientes:

- A) La inclusión en el artículo 5º de la Ley del Seguro Social, de los elementos que integran la naturaleza del Instituto:* En el anterior artículo 5º solamente se mencionaba que el IMSS tenía la naturaleza de organismo público descentralizado, y el carácter de organismo fiscal autónomo en los casos así previstos en la ley. Actualmente, con las reformas se adicionaron al citado numeral los sectores que intervienen en la integración operativa y patrimonial

del Instituto; es decir, los sectores público, social y privado. Lo anterior, conforme con la exposición de motivos del proyecto citado, queda justificado en que por regla general el patrimonio de los organismos públicos descentralizados corresponde únicamente al sector público, siendo entonces el IMSS una excepción a esta regla debido a su composición tripartita, resultando necesario una regulación distinta a la aplicada a otros organismos descentralizados. Respecto a su naturaleza como organismo fiscal autónomo, la redacción anterior del artículo en comento remitía a la Ley los casos en que el IMSS funcionaría como autoridad fiscal; sin embargo, esto resultaba ambiguo pues no existía en dicha Ley un apartado especial donde se definieran de manera precisa cuales serían las facultades del Instituto como organismo fiscal autónomo; es por ello, que el actual texto del artículo 5º queda complementado con la adición de un capítulo especial donde se habla del IMSS como organismo fiscal autónomo aunque, como se verá mas adelante no todas las facultades ejecutivas del Instituto se hayan comprendidas en dicho apartado.

- B) La Adición de un capítulo, en donde se enuncian las características del IMSS como organismo fiscal autónomo: Se trata del Capítulo VI del Título Cuarto de la Ley, y comprende de los artículos 270 a 277H, llevando por título "Del Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismo Fiscal Autónomo". El sentido general de las disposiciones de este capítulo, gira en torno a la definición de fisco que se menciona en la exposición de motivos: "Es de reflexionar que el término fisco considera no solamente las contribuciones que se recaudan, sino también el manejo de la hacienda que son los recursos con que se cuenta para cumplir con los servicios que la Ley impone".<sup>2</sup> Es decir, con las actuales disposiciones la naturaleza del IMSS como organismo fiscal autónomo va más allá de la recaudación y cobro por sí mismo de las aportaciones de seguridad social; sino que además, se regula lo relativo a la*

---

<sup>2</sup> Gaceta Parlamentaria, No. 12, Senado de la República, Jueves 4 de octubre de 2001, 2º año de ejercicio, 1º periodo ordinario.

**administración de dichos recursos. A continuación se transcriben las principales disposiciones contenidas en el referido capítulo:**

- **El Instituto contará con autonomía de gestión y técnica.**
- **El IMSS podrá recaudar, administrar y en su caso determinar y liquidar las aportaciones de seguridad social, sujetándose a lo previsto por su ley y de manera supletoria a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación. Facultades que además ejercerá sin la participación de ninguna otra autoridad.**
- **En materia de presupuesto, gasto y contabilidad, el Instituto se regirá en lo dispuesto por su ley, y en lo no previsto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**
- **El IMSS debe presentar anualmente al Ejecutivo Federal un informe financiero dictaminado por auditor externo.**
- **Una vez que el Consejo Técnico haya aprobado el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Instituto, dicho proyecto se deberá remitir a la Secretaría de Hacienda.**
- **La Secretaría de Hacienda podrá analizar modificar y aprobar los montos relativos a las cuotas, contribuciones y aportaciones que le corresponde pagar al gobierno Federal; así como, los montos relativos al incremento, detrimento o reconstitución de las Reservas Financieras y Actuariales y la Reserva Financiera General y Actuarial, al Fondo para Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual y el respaldo de inversiones financieras.**
- **El Consejo Técnico podrá hacer ajustes de disminución de gastos siempre que no comprometa la adecuada prestación de sus servicios y se prevea la necesidad de utilizar los recursos excedentes de un trimestre anterior para el financiamiento de la operación del Instituto.**
- **El Instituto no está autorizado a contraer pasivos financieros para pagar las prestaciones correspondientes a los seguros.**

- El Instituto no estará obligado a concentrar en la Tesorería de la Federación sus ingresos, con excepción de los remanentes de subsidios y transferencias de programas de solidaridad social y otros financiados por el Gobierno Federal.
- El Instituto manejará y erogará sus recursos por medio de sus unidades administrativas competentes.
- Se deberá dar cuenta a la Secretaría de Hacienda de los contratos de obra pública, adquisiciones o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuestarias.

Cabe hacer la aclaración de que estas disposiciones serán analizadas más adelante en el Capítulo III; por lo tanto, en este apartado sólo se han transcrito de manera muy general.

**C) La adición de nuevas facultades al IMSS:** Como se señaló anteriormente, no todas las facultades inherentes al Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo se hallan comprendidas en el Capítulo VI del Título cuarto, pues en el artículo 251, el cual también ha sido reformado, se encuentran consignadas varias facultades del Instituto que entrañan el ejercicio de la competencia tributaria. A continuación se transcriben las facultades adicionadas o modificadas con las reformas, que tienen implicación directa con la competencia tributaria del IMSS:

**Artículo 251.** El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

**IV** En general, realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines, así como aquellos que fueren necesarios para la administración de las finanzas institucionales;

**X** Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización aun sin previa gestión de los interesados y a los trabajadores independientes a su solicitud, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido;

**XII** Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del Instituto, y llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

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

**XVI** Ratificar o rectificar la clase y la prima de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;

**XVIII** Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley y demás disposiciones aplicables;

**XIX** Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y de responsabilidad solidaria previstos en esta Ley y en Código, y emitir los dictámenes;

**XXI** Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus reglamentos, así como imponer a dichos contadores públicos, en su caso, las sanciones administrativas establecidas en el reglamento respectivo;

**XXV** Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente, con sujeción a las normas del Código y demás disposiciones aplicables;

**XXVI** Emitir y notificar por el personal del Instituto, las cédulas de determinación de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, conjuntamente con las liquidaciones de convenio de coordinación con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en dispositivos magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquier otra naturaleza, o bien en documento impreso;

**XXVII** Hacer efectivas las fianzas que se otorgan en su favor para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará exclusivamente a lo dispuesto por el Código;

**XXVIII** Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las solicitudes, avisos o cédulas de determinación presentados por los patronos, para lo cual podrá requerirles la presentación de la documentación de la documentación que proceda.

Asimismo, el Instituto podrá requerir a los patronos, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, sin que medie visita domiciliaria, para que exhiban en las oficinas del propio Instituto, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran;

**XXIX** Autorizar el registro a los contadores públicos para dictaminar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y comprobar que cumplan con los requisitos exigidos al efecto en el reglamento respectivo;

**XXX** Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Instituto, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro o la incoestabilidad del mismo. La cancelación de estos créditos no libera al deudor de su obligación de pago;

**XXXIII** Celebrar convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago, relativos a cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas; aprobar el cambio de garantía de dichos convenio, y la cancelación, de conformidad con las disposiciones aplicables, de créditos fiscales a favor del Instituto y a cargo de patronos no localizados o insolventes de acuerdo a los montos autorizados por el consejo Técnico del Instituto;

**XXXIV** Tramitar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de esta Ley, así como los recursos previstos en el Código, respecto al procedimiento administrativo de ejecución;

**XXXV** Declarar la prescripción de la obligación patronal de enterar las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos, cuando lo soliciten los patronos y demás sujetos obligados, en los términos del Código.

Al igual que en inciso anterior, estas facultades junto con las que no fueron reformadas, serán analizadas en el Capítulo III de esta Tesis.

**D) Reformas al Capítulo I del Título Quinto, "De los créditos fiscales":** Este capítulo anteriormente denominado "Generalidades", sigue comprendiendo los artículos 287 a 290, y ha sido reformado de la siguiente manera:

- El artículo 287 de la originaria ley de 1997 solamente señalaba que las cuotas, capitales constitutivos, su actualización y recargos tendrían el carácter de fiscal, actualmente se ha hecho extensiva dicha característica a las multas, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y a las cantidades que el IMSS tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes.
- El texto original del artículo 288 que establecía las facultades del IMSS para determinar, liquidar y cobrar los créditos favorables a él, ha sido trasladada al artículo 271 del Capítulo VI, Título Cuarto. Ahora su texto vigente establece lo anteriormente contenido en el artículo 289 relativo a la preferencia de los créditos del Instituto sobre cualquier otro crédito fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, en el texto actual se maneja que los créditos del IMSS serán preferentes a cualquier otro crédito, suprimiéndose además la aplicación supletoria de lo dispuesto por el Código Fiscal; pero también, se ha establecido en el artículo 289 vigente que de conformidad con la Ley Federal del Trabajo serán preferentes a los créditos del Instituto, los correspondientes a alimentos, salarios y sueldos devengados en el último año de indemnizaciones a los trabajadores.
- El artículo 290 continúa hablando de la sustitución de patrones, sufriendo dos cambios importantes: En primer lugar, anteriormente sólo se consideraba la existencia de sustitución patronal en el supuesto de la transmisión de un patrón a otro de los bienes esenciales afectos a la explotación del negocio, con ánimo de continuaria; actualmente se agregó un nuevo supuesto consistente en el caso de que los socios o accionistas del patrón sustituido sean mayoritariamente los mismos del patrón sustituto y se trate del mismo giro mercantil. La segunda reforma, se dio respecto a la reducción de dos años a seis meses, del plazo por el que el patrón sustituido es solidariamente responsable con el sustituto de las obligaciones nacidas antes de avisar por escrito al IMSS, de la sustitución.

**E) Reformas al artículo 291, del procedimiento administrativo de ejecución:** En el párrafo primero del actual numeral 291, se ha englobado la esencia de los dos primeros párrafos del artículo original, de tal modo que ha quedado como sigue: "El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de los créditos a que se refiere el artículo 287 de esta Ley, que no hubiesen sido cubiertos oportunamente al Instituto, se aplicará por éste, con sujeción a las normas del Código y demás disposiciones aplicables, a través de sus unidades administrativas facultadas al efecto". Como puede observarse ya no se incluye en el texto a la Secretaría de Hacienda como organismo facultado para llevar a cabo el cobro forzoso de los créditos del IMSS, además la facultad del IMSS para conocer los recursos administrativos fue trasladada al artículo 251, fracción XXVII. Por lo que respecta al segundo párrafo, éste es totalmente nuevo y se refiere a las reglas aplicables a la enajenación de los bienes y valores que se adjudique el Instituto con motivo del ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución. En cuanto al tercer párrafo, éste corresponde íntegramente al cuarto párrafo del artículo original, mismo que ya fue comentado.

## **CAPÍTULO 2**

### **Marco jurídico conceptual.**

## **2.1. Los principios de ejecutividad y ejecutoriedad.**

### **2.1.1. Definición de ejecución y título.**

En el capítulo anterior, se mencionan los principios de ejecutividad y ejecutoriedad en relación con el procedimiento para exigir al sujeto obligado el pago de las cuotas sociales; además, se dijo que las cuotas en un inicio tuvieron carácter ejecutivo y que posteriormente, con las reformas de 1944 a la Ley del Seguro Social, se otorgó al pago de las cuotas de seguridad social el carácter de fiscal, atributo que durante casi sesenta años ha sido ampliado a los recargos, multas, actualizaciones, capitales constitutivos, a los gastos que haga el Instituto por inscripciones improcedentes y a cualesquiera otros que tenga el derecho de exigir a las personas no derechohabientes, siendo por lo tanto, consideradas las cédulas de liquidación de los créditos a favor del IMSS como títulos ejecutantes. Por estas razones y principalmente por la relación que guardan con las facultades que el Instituto puede ejercitar, resulta relevante el estudio de los citados principios en esta Tesis.

Ahora bien, antes de iniciar el análisis de ambos principios, es necesario primeramente, definir lo que se debe entender por ejecución y por título.

En lo que respecta al primer término, el maestro Briseño Sierra dice que "la ejecución es un operar sobre las cosas o las personas, con la fuerza suficiente para alterar sus derechos en la medida de la responsabilidad consiguiente."<sup>3</sup>; es decir, la ejecución va a nacer de la responsabilidad que tiene un determinado sujeto de cumplir con una obligación; por lo tanto, en caso de que incurra en incumplimiento, en algunos casos la norma jurídica va a permitir que se le exija de manera forzosa el cumplimiento de su deber, para lo cual, se va a poder actuar de manera directa en la persona del obligado; por ejemplo, cuando se ordena la

---

<sup>3</sup> Briseño Sierra, Humberto. *Estudios de Derecho Procesal*, Vol. II, Cárdenas editor y distribuidor. México, 1980. Pág. 201.

presentación de una persona por conducto de policía para que declare ante una autoridad jurisdiccional, pues de antemano ya existía un mandato judicial cuyo cumplimiento omitió el obligado; o bien, se puede actuar sobre los bienes del sujeto obligado; V. gr., cuando se ordena el secuestro de bienes para garantizar un adeudo. Cualquiera que sea el caso, la ejecución debe ejercitarse tan sólo en *la medida de la responsabilidad del sujeto*; por ejemplo, en el primer caso citado solamente se podrá ordenar la presentación física del sujeto para que rinda su declaración, no pudiendo la autoridad retenerle de manera indefinida; por otra parte, en el segundo ejemplo, la diligencia se debe limitar a embargar únicamente los bienes que sean necesarios para garantizar el adeudo en lo que se resuelve con una sentencia si procede o no el pago demandado. Ahora bien, todo esto trae como consecuencia una alteración en los derechos del sujeto coaccionado *lo suficientemente fuerte*, como para que éste se vea constreñido, aun en contra de su voluntad, a cumplir con su obligación.

Es necesario señalar, que la ejecución solamente puede ser llevada a cabo por los órganos de poder público, en vista de que solamente éstos se hayan investidos de la potestad autoritaria necesaria para constreñir mediante la alteración de sus derechos a un determinado sujeto para que cumpla con su obligación, de ahí que el maestro Briseño Sierra señale lo siguiente: "Poder público y modificación física confluyen para dar lugar a la ejecución. La ausencia de cualquiera la hace jurídicamente imposible."<sup>4</sup>

Por lo tanto, para que los acreedores particulares se vean beneficiados con la ejecución, deben solicitar su ejercicio al Estado a través de los órganos jurisdiccionales, para lo cual deben entregar a dicha autoridad el título en que se encuentre consignada la obligación cuyo cumplimiento pretenden demandar, constituyendo dicho título el presupuesto para el ejercicio de toda ejecución.

---

<sup>4</sup> Ibidem, P. 206.

Por último, se puede concluir respecto a la ejecución con la siguiente cita: "Si la ejecución es la realización forzada de una responsabilidad, para llevarse a cabo necesita de condiciones previas, presupuestos que determinen: a) cuál es la responsabilidad, b) quién es el responsable, c) quién puede exigir la responsabilidad, d) qué circunstancias de hecho deben modificarse, y e) quién debe efectuar la alteración."<sup>5</sup>

En cuanto a la definición de título, el maestro Becerra Bautista, señala lo siguiente:

"La palabra título etimológicamente proviene del latín "titulus" que significa inscripción, seña, anuncio.

En castellano tiene varias acepciones: palabra o frase con que se da a conocer el asunto de una obra; distintivo con que se conoce una persona por sus cualidades o sus acciones; origen o fundamento jurídico de un derecho u obligación y demostración auténtica del mismo; finalmente, según el Diccionario de la lengua, es el documento en que consta el derecho."<sup>6</sup>

A su vez, en el Diccionario Jurídico Mexicano se define al título como:

"En términos generales se refiere a la causa, razón o motivo que da derecho a algo y también al documento en el que consta un derecho.

En sentido jurídico, el vocablo es también utilizado con dos acepciones fundamentales: por un lado, una relación jurídica existente entre una o más personas respecto de un bien; y por el otro, el documento o instrumento que prueba esa relación."<sup>7</sup>

De ambas definiciones se deriva el planteamiento de varias interrogantes respecto a los títulos: 1) ¿Son documentos o instrumentos?, 2) ¿Siempre traen aparejada ejecución? y 3) ¿Deben entenderse cómo la causa jurídica de un derecho o simplemente cómo el escrito que acredita un derecho?.

<sup>5</sup> Ibidem, P. 207.

<sup>6</sup> Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*, 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999. Pág. 305.

<sup>7</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10ª ed., UNAM Ed. Porrúa. México, 1997. P. 3093.

Para responder a la primer pregunta, se debe comenzar por el análisis de los vocablos documento e instrumento. En cuanto al concepto de documento, en el Diccionario Jurídico Mexicano se puede leer lo siguiente:

"(Del latín *documentum*: de *docere*, enseñar, hacer conocer.) En sentido originario, algo que hace conocer; también la voz alemana *urkunde* (derivada de *erkennen*, reconocer) tiene el mismo significado. Pero en vista de que el conocer requiere de un objeto (que es conocido), el significado literal viene a ser: toda cosa (algo) que hace conocer otra (cosa). Por otro lado, documento es una cosa que enseña (*docet*) no que sirve para enseñar, es decir, que tiene en sí la virtud de hacer conocer lo que contiene o representa.

*Lato sensu*, se considera documento todo medio de prueba dirigido a certificar la existencia de un hecho: un contrato, carta, fotografía. *Stricto sensu*, el vocablo se refiere a la prueba escrita; es decir, al escrito, escritura, instrumento con que se prueba, confirma, demuestra o justifica una cosa o al menos que se aduce con tal propósito."<sup>8</sup>

No obstante que documento tiene su origen etimológico en el verbo "docere" (enseñar), este vocablo no debe ser entendido como aleccionar o instruir, sino más bien como *demostrar*, por eso se menciona al documento como *una cosa que enseña, no que sirve para enseñar*. Ahora bien, se divide la acepción de documento en sentido amplio y estricto, abarcando la primera cualquier objeto que demuestre la existencia de algo; en cambio, en sentido estricto el documento únicamente se refiere a los medios escritos que demuestran algo, siendo esta última concepción la causa de la confusión de documento con instrumento.

Por otra parte, la palabra instrumento es definida como: "Etimológicamente, la palabra instrumento proviene del latín *instrumentum*, que significa escritura, papel, o documento con que se justifica o prueba una cosa. En sentido general, puede decirse que el instrumento es el escrito con que se justifica o se prueba un

---

<sup>8</sup> Ibidem, Pp. 1199, 1200.

hecho o un derecho. Es la pieza jurídica que ilustra o instruye acerca de derechos y obligaciones contraídas por las partes en un acto jurídico".<sup>9</sup>

Al igual que con el concepto de documento en sentido restringido, al instrumento se le identifica con un escrito que prueba o demuestra una cosa, pero además, es manejado como sinónimo de documento, situación que también se encuentra en la definición correspondiente a documento. Sin embargo, en la última parte del concepto anterior, se puede leer que el instrumento "ilustra o instruye acerca de derechos y obligaciones"; por lo tanto, se puede afirmar que el instrumento instruye o alecciona sobre algo; es decir, comunica de manera detallada ideas o conocimientos sobre ese algo, pero además, al igual que el documento, nos acredita la existencia de un derecho, de ahí que ambos términos se utilicen como sinónimos aunque es obvio que el instrumento es más amplio que el documento ya que no sólo se limita a probar algo sino también explica un derecho.

En conclusión, se puede decir que documento es todo escrito que demuestra la existencia de un derecho, sin ahondar en los detalles relativos al mismo; mientras que por instrumento se debe entender todo escrito que además de probar la existencia de un derecho, lo comunica de manera detallada junto con la obligación correlativa.

Ahora que han quedado distinguidos los términos documento e instrumento, se puede responder la pregunta ¿Son los títulos documentos o instrumentos?, pudiendo decirse que atendiendo a sus definiciones y al régimen legal de nuestro país, puede afirmarse que los títulos pueden ser uno u otro. Así por ejemplo, el artículo 443 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, enumera varios títulos ejecutivos, entre ellos a la primer copia de una escritura pública expedida por el notario o juez que otorgó la escritura; en este caso, se está ante un instrumento, pues en el testimonio, que es copia fiel de una escritura

---

<sup>9</sup> Ibidem, P.1763.

pública, se encuentran detallados los derechos y obligaciones derivados de un acto jurídico, como puede ser un contrato, constituyendo el testimonio la prueba de la existencia de un acto jurídico al cual también detalla. O bien, el título puede ser un documento, como en el caso de los títulos de crédito que solamente se limitan a dar constancia de un derecho pero con autonomía del acto jurídico que les dio origen; es decir, el título de crédito demuestra pero no detalla el derecho.

La segunda cuestión planteada es si los títulos ¿siempre traen aparejada ejecución?, la respuesta a esta pregunta es que no todos los títulos conllevan la ejecución, cuestión que se puede observar en la fracción I el artículo 443 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en la cual se dispone que sólo los primeros testimonios de una escritura pública serán ejecutivos; por lo tanto, a contrario sensu, los segundos y ulteriores testimonios no tendrán el carácter de ejecutivos aunque sigan siendo títulos; es decir, no obstante que demuestren la existencia de un derecho, por disposición de la ley no dan lugar a operar sobre los sujetos obligados o sus bienes, para exigir el cumplimiento de un deber.

La tercera interrogante hecha en este apartado es si ¿los títulos solamente deben ser entendidos como la causa que da origen a un derecho; o bien, simplemente como el documento que prueba esa causa jurídica?. Esta pregunta surge de los dos sentidos en que se puede entender al título. Al respecto el maestro Miguel Soberón Mainero dice lo siguiente: "... el título realmente es la causa jurídica de la que proviene el derecho de que se trate, y el instrumento es el escrito en el que consta esa causa."<sup>10</sup> Lo anterior busca acreditarlo con el sentido en que el Código Civil para el Distrito Federal utiliza dicho término:

"En el aspecto registral, el CC utiliza la palabra título, para referirse al contrato o acto que origina, que es causa del derecho a registro. Así, el a. 3042 considera que se deben inscribir, entre otros: a) Los títulos por los cuales se cree, declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio,

---

<sup>10</sup> Idem.

posesión originaria y los demás derechos reales sobre inmuebles. b) Los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, en ciertos casos.

Congruentemente con esta idea, el a. 3005 CC indica que sólo se registrarán los testimonios de escrituras o actas, los documentos privados ratificados ante fedatario, etc. Es decir, el CC utiliza la palabra "documento", para indicar el continente y la voz "título" para referirse al contenido o causa del derecho.<sup>11</sup>

Pese a lo anterior, el mismo autor reconoce que el Código Civil también mezcla ambas acepciones como en los casos de los artículos 3007 y 3067.

Ahora bien, se puede decir que los títulos pueden entenderse en ambos sentidos, ya que se pueden presentar casos como el de los títulos de crédito, o los contratos, en que fungen tanto como causa jurídica del derecho o derechos en ellos contenidos, así como también vienen a constituir la prueba preconstituida de tales derechos.

Asimismo, puede darse el caso de que el título únicamente se limite a demostrar un derecho, sin que llegue a constituirse en la causa jurídica que origine el mismo; así por ejemplo, tratándose de las cédulas de liquidación del IMSS, el derecho del Instituto a ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución no se origina en el documento llamado cédula, sino en la omisión del cumplimiento de un deber por parte del sujeto obligado, siendo tan sólo la cédula en sí, el medio con el cual el Instituto acredita su derecho a llevar a cabo el procedimiento económico coactivo.

En conclusión, que un título sea la causa jurídica de un derecho o únicamente la prueba de la existencia del mismo, dependerá de si el título es el acto jurídico en sí mismo, o tan sólo un elemento del acto jurídico principal.

---

<sup>11</sup> Ibidem, P. 3094.

### 2.1.2. Principio de ejecutividad.

En este apartado, se analizará el principio de ejecutividad, el cual en términos generales implica que el ejercicio de la ejecución se lleve a cabo por la autoridad jurisdiccional, previa presentación que se le haga del título, el cual debe traer aparejada ejecución por disposición expresa de la ley respectiva. A pesar de la aparente sencillez de este punto es necesario resaltar que dentro de este principio quedan englobados dos clases de títulos, los ejecutivos y los ejecutorios, los cuales es necesario definir para evitar el surgimiento de confusiones cuando en el siguiente apartado se hable de los títulos ejecutantes, correspondientes al principio de ejecutoriedad y por ende, a las cédulas de liquidación del IMSS.

Los maestros De Pina y Castillo, definen al título ejecutivo como: "... el documento público o privado, que origina en el órgano jurisdiccional competente la obligación de desarrollar su actividad con finalidad ejecutiva."<sup>12</sup> A su vez, Escriche manifiesta lo siguiente: "... título ejecutivo es el instrumento que trae aparejada ejecución contra el obligado, de modo que en su virtud se puede proceder sumariamente al embargo y venta de los bienes del deudor moroso para satisfacer al acreedor."<sup>13</sup>

En ninguna de las dos definiciones anteriores, se puede distinguir cabalmente lo que debe entenderse por un título ejecutivo; en la primera de ellas, solamente se delimita la separación de los títulos ejecutivos y ejecutorios respecto de los ejecutantes, cuando se habla de la intervención de un órgano jurisdiccional; mientras que la segunda acepción resulta demasiado general e incompleta al no establecer la autoridad competente para ejercitar la ejecución, la persona que emite el título respectivo y el tipo de procedimiento correspondiente que se debe seguir para llevar a cabo la ejecución. Estas ideas solamente son prueba de la falta de interés de la doctrina por avocarse al estudio y distinción de los diversos

---

<sup>12</sup> De pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 1976. P. 433.

<sup>13</sup> Escriche, citado por Becerra Bautista, José, Op. Cit., P. 305.

tipos de títulos, de hecho por lo que respecta al título ejecutorio, fue imposible encontrar un concepto del mismo.

El maestro que más se ha avocado al estudio de los diversos tipos de títulos es Liebman; sin embargo, debido a la falta de acceso a la fuente directa, fue necesario recopilar sus ideas de otras fuentes; así por ejemplo, en el Diccionario Jurídico Mexicano, se encuentra lo siguiente:

"... es preciso distinguir la ejecución de las sentencias firmes, las cuales, de acuerdo con la conocida formulación de Liebman, son títulos ejecutorios que dan origen a una ejecución definitiva e inmediata, de la ejecución de los documentos públicos y privados conocidos judicialmente, los cuales son títulos ejecutivos que dan motivo a una ejecución provisional, la cual no se convierte en definitiva sino hasta que el juez pronuncie la sentencia sobre la demanda presentada por el actor, es decir, la ejecución provisional se convierte en definitiva hasta que el título ejecutivo se transforma en título ejecutorio por la sentencia pronunciada por el juez."<sup>14</sup>

De este párrafo se pueden obtener las siguientes ideas:

- A) Los títulos ejecutivos son documentos públicos o privados reconocidos judicialmente; mientras que los títulos ejecutorios son sentencias emitidas por la misma autoridad jurisdiccional a la que se solicita la ejecución. O bien, en otras palabras los títulos ejecutivos son convencionales y los ejecutorios de pronunciamiento judicial.<sup>15</sup>
- B) Los títulos ejecutorios implican una ejecución provisional, en virtud de que son derechos cuya certeza jurídica definitiva declarará el juez mediante una sentencia luego de haber seguido el procedimiento correspondiente. Los títulos ejecutorios entrañan la ejecución inmediata y definitiva, debido a que provienen de la declaración de una autoridad jurisdiccional y por lo tanto, se considera

---

<sup>14</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit., P.2561.

<sup>15</sup> Briseño Sierra, Humberto, Op. Cit., P. 208.

que el derecho incorporado en ellos no muestra duda, pues ha sido debidamente probado en un procedimiento jurisdiccional.

Por otra parte, el maestro Ovalle Favela retoma las siguientes ideas de Liebman:

"Conviene distinguir, siguiendo a Liebman, entre títulos ejecutivos o títulos ejecutorios. Pese a su diversidad, precisa el autor citado, las acciones que hacen respectivamente a estos actos, es decir, la acción ejecutiva y la acción ejecutoria, siguen siendo dos especies del mismo género, pues las dos están dirigidas a promover la ejecución. La diferencia, basada en el mayor o menor grado de su dependencia de la situación real del derecho sustancial, estriba en que los títulos ejecutivos dan origen sólo a un juicio ejecutivo, con posibilidades de debate sumario, en tanto que los títulos ejecutorios provocan un procedimiento de ejecución inmediata, en el cual la eventual oposición del deudor da lugar a una verdadera acción de anulación del título."<sup>16</sup>

Para Ovalle la diferencia esencial entre ambos títulos es la forma en que se va a llevar a cabo la ejecución; no obstante, es necesario puntualizar que resulta erróneo calificar de sumario al juicio ejecutivo, pues al menos en nuestro régimen legal no siempre es así. Por otra parte, el procedimiento de ejecución de los títulos ejecutorios está identificado tanto en nuestra legislación como en la doctrina, con la vía de apremio. Siendo necesario hacer una breve revisión de ambos procedimientos a efecto de distinguir cabalmente ambas clases de títulos.

En cuanto al juicio ejecutivo, éste siempre ha sido identificado por la doctrina como sumario tal como puede observarse a manera de ejemplo en las siguientes definiciones:

"El juicio ejecutivo ha sido definido por Manresa como el procedimiento que se emplea a instancia de un acreedor contra su deudor moroso para exigirle breve y

---

<sup>16</sup> Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, 7ª ed., Ed. Harla, México, 1995. Pp.319 y 320.

sumariamente el pago de la cantidad líquida que le debe de plazo y en virtud de documento indubitado.

El juicio ejecutivo -escribía Vicente y Caravantes- es un procedimiento sumario por el que se trata de llevar a efecto por embargo y venta de bienes el cobro de créditos que constan por algún título que tiene fuerza suficiente para constituir por sí mismo plena probanza.<sup>17</sup>

Por lo tanto, es necesario definir lo que se entiende por juicios sumario y ordinario y posteriormente analizar si en nuestra realidad jurídica puede hablarse plenamente de una identidad entre el juicio ejecutivo y el sumario. Así, se tienen las siguientes definiciones:

"Juicio Ordinario: es el proceso contencioso típico al que se ajustan todas las contiendas entre partes que no tienen señalado un procedimiento especial. Se diferencia, por tanto, de los juicios especiales, de los ejecutivos, de los universales y de la llamada jurisdicción voluntaria.

... Se aplica en general el adjetivo sumario, a los juicios especiales, breves, predominantemente orales, desprovisto de ciertas formalidades innecesarias. En este sentido, juicio sumario se opone a juicio ordinario o plenario."<sup>18</sup>

Llevando estos conceptos a la ley, se tiene en principio que en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el juicio ejecutivo se encuentra englobado junto con otros procedimientos bajo el rubro de "Juicios Especiales"; es decir, no se le denomina sumario. En segundo lugar, ninguno de los artículos que regulan al citado juicio establece plazos distintos a los del ordinario, lo cual se debe a que en 1973 se reformó el mencionado Código, para adecuar los plazos y procedimientos del juicio ejecutivo a los del ordinario. En tercer lugar, no se encuentra ninguna disposición limitativa de las excepciones que pueda interponer el demandado para su defensa. Por último, tampoco se encuentra en el Código artículo alguno que establezca la oralidad del procedimiento, ni la supresión de formalidades. Por lo tanto, se puede concluir que el juicio ejecutivo civil no tiene el

<sup>17</sup> Citados por De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, Op. Cit., Pp. 429 y 430.

<sup>18</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit., Pp. 1262 y 1271.

carácter de sumario, al no reunir las características de oralidad, brevedad en sus plazos y supresión de formalidades.

Por lo que respecta al juicio ejecutivo mercantil, éste sí se puede considerar un juicio sumario debido en primer lugar, a que sus plazos son más cortos que los del juicio ordinario mercantil; así por ejemplo, el plazo para contestar la demanda en el juicio ejecutivo es de cinco días, en cambio, en el ordinario es de nueve. En segundo lugar, el artículo 1403 del Código de Comercio establece de manera expresa las excepciones que puede interponer el demandado para su defensa en el juicio ejecutivo, luego entonces, se puede afirmar que el numeral en comento es limitativo en este aspecto. En tercer lugar, el artículo 1408 del Código de Comercio dispone que cuando la sentencia ordene llevar a cabo el trance y remate de los bienes embargados, dicha resolución debe también decidir sobre los derechos controvertidos, en cambio de acuerdo al numeral 1409 del citado ordenamiento si la sentencia declara la improcedencia del juicio ejecutivo, se deberán reservar los derechos del actor para que los ejercite en la vía y forma que corresponda; es decir, se deja abierta la posibilidad a la promoción de un nuevo juicio. Al respecto el maestro Arellano García dice lo siguiente: "Si el juez ha decidido que la vía ejecutiva mercantil no es procedente, ha de reservar al actor sus derechos para que los ejercite en la vía y forma que corresponda. Esto significa que no pueden volverse a intentar en la vía ejecutiva mercantil pero sí en otra vía que puede ser la vía ordinaria mercantil, la vía ordinaria civil o la vía ejecutiva civil."<sup>19</sup>

Sin embargo, en materia mercantil se presenta el problema de que el legislador englobó la vía de apremio dentro del juicio ejecutivo mercantil, al revolver en el artículo 1391 del Código de Comercio a los títulos ejecutivos con los ejecutorios, estableciendo además en el exordio del citado artículo que ambos títulos dan lugar al procedimiento ejecutivo. Por lo tanto, a continuación se hará un breve análisis de la vía de apremio, que constituye el procedimiento relativo a los títulos ejecutorios a efecto de distinguirla del juicio ejecutivo.

---

<sup>19</sup> Arellano García, Carlos, *Práctica Forense Mercantil*, 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999. P. 787.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, se dice lo siguiente respecto a la vía de apremio:

"Apremio viene de apremiar que significa "compeler a uno a que haga prontamente una cosa... Alcalá Zamora y Castillo enseña que vía equivale a procedimiento. Por lo que vías de apremio son los procedimientos que se siguen para hacer efectivas las sentencias y comprenden sentencias definitivas ejecutoriadas, definitivas recurridas en apelación, cuando ésta se admite en el efecto devolutivo, sentencias interlocutorias, laudos arbitrales; convenios celebrados en juicio y transacciones judiciales."<sup>20</sup>

De esta definición se pueden puntualizar las siguientes ideas: Primera, los títulos que dan origen a la vía de apremio no van a surgir del acuerdo de voluntades de las partes, sino de la decisión de un tercero encargado de dirimir una controversia entre las partes y el cual, a excepción del árbitro, va a ser una autoridad; por lo tanto, en el caso del árbitro, éste no va a poder llevar a cabo la ejecución debido a su condición de particular, debiendo pedir el auxilio del juez ordinario, tal y como lo establecen los artículos 631 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y 1461 a 1463 del Código de Comercio. Segunda, dada la naturaleza de los títulos ejecutorios, la vía de apremio da lugar a una ejecución inmediata y definitiva, pues el órgano jurisdiccional ya no debe detenerse a realizar la valoración de la validez del título como lo haría en el caso del juicio ejecutivo; no obstante, el ejecutado todavía tiene la posibilidad de oponer algunas excepciones para provocar la anulación del título como son la de pago, la transacción, la compensación, el compromiso en árbitros, la novación, la espera, la quita, el pacto de no pedir, cualquier otro arreglo que modifique la obligación y la falsedad de instrumento, tal y como lo establecen los artículos 531 y 1397 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Código de Comercio, respectivamente; de lo dicho se deriva que el maestro Ovalle Favala haya dicho que "... la eventual oposición del deudor da lugar a una verdadera acción de

---

<sup>20</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit., P. 3231.

anulación del título.”<sup>21</sup> Por último, hay que destacar que los títulos ejecutorios tienen como fin la solución de una controversia, pues como se verá más adelante, también existen títulos ejecutantes judiciales, cuya finalidad es hacer efectivo algún mandato jurisdiccional.

Por lo tanto, se puede concluir respecto a los títulos ejecutivo y ejecutorios lo siguiente:

- A) Los títulos ejecutivos, son aquellos documentos e instrumentos públicos o privados de carácter convencional que por disposición de la ley respectiva traen aparejada ejecución, la cual se debe pedir al órgano jurisdiccional competente mediante la exhibición del título, dando lugar a una ejecución provisional en lo que se desarrolla un juicio que puede ser sumario o plenario, cuya sentencia decidirá si se realiza el trance y remate de los bienes embargados, además de decidir sobre los derechos controvertidos; pudiendo en materia mercantil reservarse los derechos del actor en caso de que se declare la improcedencia del juicio ejecutivo, a efecto de que se pueda ventilar la controversia en la vía y forma que corresponda.
  
- B) Títulos ejecutorios, son aquellos instrumentos nacidos de la declaración de un tercero ajeno a las partes en controversia, cuyo fin es resolver un conflicto y que por disposición de la ley respectiva tienen aparejada ejecución, la cual se debe pedir al órgano jurisdiccional competente mediante la exhibición del título, dando lugar a una ejecución inmediata y definitiva al no existir controversia respecto del derecho declarado en el título; sin embargo, el ejecutado todavía tiene la posibilidad de oponer algunas excepciones en su defensa que de prosperar conllevan la anulación del título.

Como se puede observar en ambas definiciones se engloban las características de cada título, facilitándose su distinción. Ahora bien, por último

---

<sup>21</sup> V. Supra, P. 29.

hay establecer que por principio de ejecutividad, debe entenderse la solicitud hecha por un particular al órgano jurisdiccional competente, fundándose en un título ejecutivo o ejecutorio, para que en vista de su carácter de autoridad ejercite la ejecución en contra del deudor, a efecto de obtener la garantía del cumplimiento o el cumplimiento en sí, de un deber jurídico en beneficio del interés particular del solicitante.

### **2.1.3. Principio de ejecutoriedad.**

De manera general, el principio de ejecutoriedad consiste en que debido al carácter de autoridad del sujeto ejecutante; es decir, el emisor del título, éste puede llevar a cabo la ejecución mediante el auxilio de un subordinado denominado agente ejecutor. Antes de ampliar esta idea, es necesario definir a los títulos ejecutantes, que constituyen el presupuesto necesario para llevar a cabo la ejecutoriedad.

El maestro Briseño Sierra dice lo siguiente respecto al título ejecutante:

"... el título es autodocumentado por el ejecutor, y contiene un accertamiento de prestación, pero no del sujeto pasivo, sino del obligado a emplear la fuerza. Se trata de una autorización al agente público, para que haga algo, afectando el derecho del responsable. El título, aquí ya no es ejecutivo porque carece de la previa o anticipada autorización del ejecutable, no es ejecutorio porque no ha sido formado por un tercero con la intervención de los litigantes. Se trata de un título que debe denominarse ejecutante (participio de ejecutar), porque al tiempo que crea la responsabilidad del ejecutado, transforma al mismo autor del documento en parte activa: en ejecutante-ejecutor. El sujeto facultativo por la ley para constituir estos títulos, lleva a cabo un accertamiento de la responsabilidad del jurisdiccional, en una resolución que aparece como declaración formal que sirve de fundamento a la actividad compulsoria del agente."<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Briseño Sierra, Humberto, Op. Cit., Pp. 223 y 224.

La primera característica que se desprende de este párrafo, consiste en la identidad entre el sujeto ejecutante y el sujeto ejecutor, siendo este último un subordinado del ejecutante, de ahí que sea necesario que conste en el título una declaración del ejecutante que legitime al agente ejecutor para llevar a cabo la ejecución. En segundo lugar, se establece que a diferencia de los títulos ejecutivos, en los ejecutantes no interviene la voluntad del sujeto ejecutable, es decir, no existe su consentimiento para la formación del título. En tercer término, a diferencia de los títulos ejecutorios que son formados por un tercero ajeno a la controversia entre los sujetos ejecutante y ejecutable, los títulos ejecutantes son constituidos por el sujeto ejecutante, el cual materialmente es parte de la controversia. Una cuarta característica se puede inferir de las dos anteriores, pues dado que los títulos ejecutantes no surgen de un acuerdo de voluntades de las partes, ni de la declaración de un tercero encargado de dirimir un conflicto, se puede afirmar nacen de la declaración unilateral de una de las partes, debido a su carácter de autoridad.

La declaración unilateral de voluntad de la autoridad ejecutante va dar lugar a una presunción de legitimidad del título, siempre y cuando cumpla con lo siguiente: "La presunción de legitimidad se apoya en la formalidad del título que muestra al acto de la autoridad en forma expresa y hasta solemne, con base en textos legales aplicables. En el título debe figurar la autoridad que lo emite, los elementos que permitan conocer la legitimidad de la pretensión compulsiva..."<sup>23</sup> Es decir, la declaración unilateral del ejecutante debe ser una resolución que funde y motive la causa de la ejecución, lo cual es enteramente lógico si se toma en cuenta que el ejecutante es autoridad al tiempo que la ejecución implica un actuar sobre los bienes o la persona misma del ejecutado que es un particular, luego entonces, se está en presencia de un acto de autoridad y por lo tanto se debe respetar la garantía de seguridad jurídica de legalidad.

---

<sup>23</sup> Ibidem, P. 226.

De lo anterior se va a derivar que no exista una revisión del título ejecutante antes de ejercitar la ejecución, como la existente en los otros títulos, pues en efecto, en el caso de los ejecutivos debido a su carácter convencional deben ser revisados por el órgano jurisdiccional antes de ordenar la ejecución, lo mismo acontece en los ejecutorios a pesar de ser emitidos por un tercero ajeno a las partes y que en la mayoría de los casos tiene el carácter de autoridad, pues puede darse el caso de que sea una autoridad jurisdiccional distinta a la que lo emitió, la facultada para ejecutar; así por ejemplo, el artículo 501, párrafo primero, en relación con el 503 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, establecen que las sentencias que causen ejecutoria y hayan sido dictadas en segunda instancia, deben ser ejecutadas por el juez que conoció del asunto en primera instancia.

Otras características que se pueden señalar de los títulos ejecutantes, son su exclusión del comercio y el no poder ser transmitidos por sucesión como los ejecutorios,<sup>24</sup> debido a lo siguiente:

"Cabría añadir la incorporación en el título ejecutante, no es el elemento constitutivo del crédito como en los otros dos, sino la inseparabilidad de la facultad compulsoria y el documento en que se consigna; sin embargo, es aplicable la tesis de que su valor legitimario deriva de la incorporación, en beneficio del deudor y del ejecutor, porque la condición previa del ejercicio de la facultad estriba en la presentación del título; pero es necesaria la reserva de que el ejecutor, como agente público, debe identificarse, de manera que la simple adquisición del título no implica la facultad compulsoria, porque no es cosa en el comercio ni está patrimonializado en el sentido de Vicente Gella..."<sup>25</sup>

Se tiene entonces, que la intransmisibilidad de los títulos ejecutantes se debe fundamentalmente a las siguientes razones: Primera, al carácter autoritario de su emisor el cual está facultado para *ordenar* la ejecución, a diferencia de los ejecutivos y ejecutorios, en los cuales el título se limita a dar derecho al

---

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 227.

ejecutante, para *solicitar* a la autoridad competente la ejecución. Segunda, para ejecutar un título ejecutante no basta con ser tenedor del mismo, sino que se debe estar legitimado en el título para poder actuar como agente ejecutor. Tercera, los títulos ejecutantes se emiten como *medio* para cumplir con las funciones propias del ejecutante; así por ejemplo, el artículo 73 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, establece los *medios de apremio* que puede utilizar el juez para hacer cumplir sus determinaciones, no debiendo confundir estos *medios* con las sentencias, pues éstas son determinaciones cuyo fin primordial es la solución de un conflicto de intereses, viniendo a ser por lo tanto actos formales y materialmente jurisdiccionales; en cambio, los *medios de apremio* tienen como finalidad cumplimentar una determinación, no resolver un conflicto, además de ser actos formalmente jurisdiccionales pero materialmente administrativos, pues en ellos propiamente no se dice el derecho. De este ejemplo se desprende una última característica, consistente en que los títulos ejecutantes pueden ser emitidos por autoridades jurisdiccionales o administrativas.

De todo lo anteriormente dicho, se puede definir a los títulos ejecutantes como los documentos o instrumentos emitidos unilateralmente por una autoridad jurisdiccional o administrativa, que traen aparejada ejecución por disposición de la ley respectiva, siendo dicha ejecución inmediata y definitiva debido a la presunción de legitimidad del derecho incorporado al título, no pudiendo este último ser transmitido ni adquirido por ningún medio, debiendo contener además un accertamiento de la responsabilidad del ejecutado y de la facultad del agente ejecutor subordinado al ejecutante.

Luego entonces, se puede definir al principio de ejecutoriedad como la ejecución inmediata, definitiva y unilateral fundada en un título ejecutante, llevada a cabo por un agente ejecutor subordinado al sujeto ejecutante.

Sin embargo, a efecto de que la distinción entre los diversos títulos y por ende, de los términos ejecutoriedad y ejecutividad queden perfectamente

distinguidos, a continuación se presenta un cuadro comparativo de las diferencias entre cada uno de los títulos.

| DIFERENCIAS                           | TÍTULO EJECUTIVO                                                                                           | TÍTULO EJECUTORIO                                                                                                                                                                                                                           | TÍTULO EJECUTANTE                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| En cuanto a los sujetos               | El ejecutante y el ejecutado son particulares, el ejecutor es una autoridad judicial.                      | El ejecutante como titular del derecho es un particular, pero el emisor puede ser una autoridad jurisdiccional o administrativa, o bien un árbitro. El ejecutado es particular y el ejecutor una autoridad jurisdiccional o administrativa. | El ejecutante es una autoridad jurisdiccional o administrativa. El ejecutado es un particular y el ejecutor un subordinado al ejecutante.                              |
| En cuanto a la circulación.           | Es susceptible de apropiación por medios ordinarios.                                                       | Puede ser transmitido por sucesión.                                                                                                                                                                                                         | No pueden ser transmitidos ni adquiridos en forma alguna.                                                                                                              |
| En cuanto a la voluntad.              | Nace de un acuerdo de voluntades entre el ejecutante y el ejecutado.                                       | Nace de la decisión de un tercero para resolver un conflicto entre el ejecutante y el ejecutado, interviniendo de manera indirecta la voluntad de dichos sujetos.                                                                           | Nace de una declaración unilateral de voluntad del ejecutante.                                                                                                         |
| En cuanto al derecho incorporado.     | Da derecho a solicitar la ejecución al sujeto ejecutor.                                                    | Da derecho a solicitar la ejecución al sujeto ejecutor.                                                                                                                                                                                     | Da derecho a ordenar la ejecución al ejecutor.                                                                                                                         |
| En cuanto a su finalidad.             | Garantizar la satisfacción de un interés particular.                                                       | Obtener el cumplimiento de una obligación en beneficio del interés de un particular.                                                                                                                                                        | Obtener el cumplimiento de un mandato de la autoridad.                                                                                                                 |
| En cuanto a la forma de ejecutar.     | Es provisional, pues se debe seguir un juicio ejecutivo para determinar la validez del título.             | Es inmediata y definitiva pues no es necesario seguir un juicio debido a la indubitabilidad del título, tan sólo se sigue un procedimiento llamado vía de apremio.                                                                          | Es inmediata y definitiva pues se presume legítimo el título, al provenir de una autoridad, dando lugar a un procedimiento objetiva y/o subjetivamente administrativo. |
| En cuanto a la defensa del ejecutado. | En el juicio sumario las excepciones se hallan limitadas, en el juicio plenario no hay restricción alguna. | Las excepciones serán más limitadas que en el juicio sumario.                                                                                                                                                                               | Se puede interponer un juicio de amparo indirecto, o un administrativo; o bien un recurso procedimental o uno administrativo.                                          |

## **2.2. El procedimiento administrativo de ejecución.**

### **2.2.1. Concepto y naturaleza jurídica del procedimiento administrativo de ejecución.**

En este apartado corresponde analizar el procedimiento administrativo de ejecución, el cual constituye la forma de llevar a cabo la ejecución de las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa fiscal federal.

Dicho procedimiento, es definido por el maestro Martínez Fernández como: "... el medio del cual disponen las autoridades para exigir el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley fiscal respectiva."<sup>26</sup> A su vez, el jurista Rodríguez Lobato manifiesta que: "El procedimiento económico-coactivo es aquél a través del cual el Estado ejerce su facultad económico-coactiva, es decir, su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valer el derecho."<sup>27</sup>

En la primera definición puede observarse claramente que la finalidad del procedimiento administrativo de ejecución, es la de obtener la satisfacción de un crédito fiscal cuyo monto no ha sido pagado ni garantizado por el contribuyente en el plazo legal para hacerlo, de ahí que se diga que el crédito es exigible. Por lo que respecta a la segunda definición, esta revela un aspecto muy controversial del procedimiento económico coactivo, consistente en la no intervención del Poder Judicial en la ejecución de las resoluciones de las autoridades administrativas fiscales, lo cual ha llevado a la doctrina a considerar que el procedimiento administrativo de ejecución es un privilegio de la autoridad fiscal que constituye

---

<sup>26</sup> *Derecho Fiscal*, Ed. McGraw-Hill, México, 1998, P. 357.

<sup>27</sup> *Derecho Fiscal*, Ed. Harla, 2ª ed., México, 1986, P. 237.

una excepción a la garantía de audiencia del artículo 14 Constitucional, tal como lo manifiesta el maestro Martínez López:.

"... el primer privilegio del Fisco es que sus determinaciones son de aplicación inmediata, esto es, a virtud de ellas las autoridades fiscales pueden exigir el pago de los créditos a favor del Estado, sin que el deudor pueda invocar la garantía que protege el artículo 14 de la Constitución Federal, de que nadie puede ser privado de lo que tiene sino en virtud de sentencia que se dicte en juicio seguido en su contra"<sup>28</sup>

La existencia de este privilegio se debe a dos razones: primeramente a que el Estado debe hacerse llegar de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones de la manera más rápida posible; y en segundo lugar, como ya se vio en el punto 2.1.3., el título ejecutante en que la autoridad funda y motiva su proceder se presume legítimo, lo cual permite una ejecución inmediata del mismo. Coincide con lo anterior el maestro Antonio Carrillo Flores al decir: "En la doctrina contemporánea, funda esta ejecutoriedad del acto administrativo particularmente en dos razones: una derivada de la urgencia de las necesidades sociales que la Administración debe atender, y que no permitiría la demora de un juicio previo, y la otra es la presunción de legitimidad del acto administrativo."<sup>29</sup> Esta opinión también la comparte el maestro Manuel Gabino Fraga, pero además agrega: "Esta posibilidad de acción directa... reposa además sobre la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia, presunción que a su vez se basa en la idea de que esos órganos son en realidad instrumentos desinteresados que normalmente sólo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro de los mandatos de las normas legales."<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Citado por Sánchez León, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, Ed. Cárdenas, 12ª ed., México, 2000, P. 93.

<sup>29</sup> Citado por Moreno Padilla, Javier, *Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR*, Ed. Themis, 2ª ed., México, 1994, P. 242.

<sup>30</sup> Gabino Fraga, Manuel, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 32ª ed., México, 1993, P. 282.

La cita anterior fue hecha con la intención de dejar claro que en el procedimiento administrativo de ejecución, a diferencia de lo que sucede en un juicio ejecutivo, no busca satisfacer el interés de un particular, sino la satisfacción de una necesidad colectiva que por disposición legal le corresponde cumplir a determinados órganos estatales; siendo por lo tanto, absolutamente necesario que el Estado cuente de manera pronta con los recursos necesarios para satisfacer el interés de la colectividad, pudiendo afirmarse que la excepción a la garantía de audiencia que constituye el procedimiento económico coactivo, se halla también justificada en el logro de uno de los fines del derecho, el bien común.

Como bien apunta el maestro Sánchez León, el fundamento legal de la presunción de legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad fiscal federal, se encuentra consignado en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación<sup>31</sup>, el cual dispone lo siguiente: "Los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho." Como puede observarse, la presunción de legalidad no es absoluta, pues admite la posibilidad de que la autoridad debe probar la motivación de sus resoluciones o actos, siempre y cuando el particular los haya negado lisa y llanamente; es decir, que hubiese interpuesto algún medio de defensa en contra de dichos actos o resoluciones, negando totalmente los hechos con que la autoridad justifica su proceder; pero también, si dicha negativa conlleva la afirmación de otro de los hechos que motiven el acto o resolución, entonces la autoridad no estará obligada a demostrar el hecho aceptado por el particular.

Como se puede observar, el particular no queda desprotegido de la actuación de la autoridad fiscal pues tiene la posibilidad de impugnar el procedimiento económico coactivo, constituyendo esta oportunidad de defensa el cumplimiento de la garantía de audiencia, ya que conlleva la suspensión del

---

<sup>31</sup> Op. Cit., P.111.

procedimiento administrativo de ejecución durante el desarrollo del procedimiento del medio de defensa interpuesto, y en caso de que el particular demuestre la ilegalidad del procedimiento económico coactivo, puede obtener la nulidad del mismo, ya sea para efectos o bien lisa y llana. Lo anterior ha sido admitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como lo prueba la siguiente tesis jurisprudencial del Pleno:

**GARANTÍA DE AUDIENCIA, EXCEPCIONES A LA, EN MATERIA FISCAL.** Si bien es verdad que el Poder Legislativo está obligado según el art. 14 constitucional a establecer en las leyes el procedimiento adecuado para oír a los interesados y darles oportunidad de defenderse, también es cierto que la propia Corte ha establecido excepciones a ese criterio, entre las que se encuentran las leyes fiscales federales, respecto de las cuales debe observarse el régimen establecido por el Código Fiscal de la Federación. En efecto, *como el fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes, para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, porque de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecieran por falta de los elementos económicos necesarios para su subsistencia. Por tanto, en materia tributaria no rige la garantía de audiencia previa, al grado de que el legislador tenga que establecerla en las leyes impositivas.*

No puede exigirse el establecimiento de una audiencia previa en beneficio de los afectados y en relación con la fijación de un impuesto, toda vez que esa fijación, para cumplir con los fines de la tributación, debe ser establecida unilateralmente por el Estado, e inmediatamente ejecutada, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamar a los particulares afectados para que objetarán previamente la determinación de un impuesto, lo que paralizaría los servicios correspondientes y, por el contrario, cuando se tratara de contribuciones, la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen ante las propias autoridades el monto y el cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación del impuesto, una vez que ha sido determinado por las autoridades fiscales, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia consagrado por el

art. 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente en todo caso la audiencia previa, sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos.

AR 6390/63, Rafael Aforve Valverde y coagraviados, unanimidad de 16 votos, sexta época, primera parte, vol. XCVII, p. 28.

Sin embargo, con lo anterior únicamente se desecha uno de los argumentos a favor de la intervención judicial en la ejecución de las resoluciones administrativas, y por ende contra la constitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución, pues también se argumenta que el susodicho procedimiento transgrede el párrafo primero del artículo 17 constitucional, que establece: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho"; no obstante, este argumento es fácilmente desechado ya que va dirigido a las relaciones de coordinación y no a las de supra a subordinación, en este sentido se manifiesta el maestro Narciso Bassols, al decir: "la jurisprudencia no tolera que como violencia se reputa el apremio que una autoridad emplea en los términos de la ley para hacer cumplir sus mandatos, porque la violencia está precisamente caracterizada por una idea contraria del todo a esa falsa noción".<sup>32</sup> Y un ejemplo de los criterios jurisprudenciales sostenidos en este sentido es la tesis jurisprudencial citada por el Maestro De la Garza<sup>33</sup>:

PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN. NO VIOLA ART. 17 CONSTITUCIONAL.- El 2º TCMA 1er. C. ha sostenido que el ejercicio de la facultad económico-coactiva no es la violencia prohibida por el Art. 17 constitucional y no puede calificarse de ilegítima la conducta de una autoridad hacendaria cuando dentro de los límites de su competencia legal y apeándose a las normas jurídicas aplicables, finca un crédito fiscal o tramita el procedimiento para hacerlo efectivo. SJF, VII Época, vol. 90, 6ª parte, p. 147, Mayo, ACT. Adm. VII, tesis 5957, p. 1034.

<sup>32</sup> Citado por Gabino Fraga, Manuel, Op. Cit., P. 284.

<sup>33</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Ed. Porrúa, 18ª ed., México, 1999, P. 307.

Otro argumento esgrimido en contra de ese llamado privilegio del fisco que es el procedimiento administrativo de ejecución, es el párrafo segundo del artículo 22, de la Constitución Federal, pues se arguye que si bien es cierto dispone que no se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas, de acuerdo con el numeral en comento, esto sólo opera cuando dicha aplicación es hecha por la autoridad judicial. Sin embargo, la Suprema Corte se ha manifestado en el sentido de que tal interpretación es errónea pues el Poder Ejecutivo está facultado por el artículo 59, fracción I, de la Constitución de la República, para proveer en su esfera la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, tal como se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial:

IMPUESTOS Y MULTAS. La aplicación total o parcial de los bienes de una persona, para el pago de impuestos y multas hecha por la autoridad administrativa, no está en contravención con lo mandado por el artículo 22 constitucional, porque si bien el legislador quiso que cuando se trata del pago de la responsabilidad civil, proveniente de la comisión de un delito, la aplicación sea hecha exclusivamente por la autoridad judicial, no exigió lo mismo tratándose del pago de impuestos y multas; criterio enteramente lógico, porque la tributación es función inherente al ejercicio de la soberanía, que proviene de la misma Constitución, y nada hay más consecuente con ella, como que el Poder Ejecutivo, a quien la Constitución impone la obligación de proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes, tenga las facultades legales necesarias para hacer efectiva aquella función de la soberanía, recaudando el impuesto, pues de lo contrario podría llegar un momento en que el orden constitucional desapareciera. SJF, quinta época, tomo XXV, p. 1597.

Con esto queda claro que el procedimiento administrativo de ejecución no es inconstitucional; sin embargo, como señalan los maestros Gabino Fraga<sup>34</sup> y Margain Manatou<sup>35</sup>, no existe tampoco en la Constitución, fundamento expreso para la facultad de ejecución de las autoridades administrativas; no obstante, el

<sup>34</sup> Gabino Fraga, Manuel, Op. Cit., P. 283.

<sup>35</sup> Citado por Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, Ed. Oxford, 4ª ed., México, 1999, P.645.

propio Gabino Fraga hace notar que se puede considerar al artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el fundamento de la ejecutoriedad de las resoluciones administrativas, al decir lo siguiente:

"... la facultad de la Administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro poder encuentra su origen y fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución, ya que en ella se otorga al Ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y como esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos es natural que se entienda que el propio Poder es competente para imponer el cumplimiento de los mismos."<sup>36</sup>

Todo este análisis además de aclarar la constitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución, también ayuda a entender que dicho procedimiento tiene una naturaleza puramente administrativa, tal como lo manifiesta el jurista Rodríguez Lobato:

"El procedimiento económico coactivo es un procedimiento administrativo tanto subjetiva como objetivamente considerado. Desde el primer punto de vista porque quien lo ejecuta es la Administración; desde el segundo punto de vista porque su finalidad no es la resolución de una controversia sino la recaudación del importe de lo debido en virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntaria y oportunamente por el deudor de ese crédito, aunque dicho deudor no esté conforme, pues en este caso, para discutir la legalidad del crédito en cuestión el particular debe promover un procedimiento distinto y autónomo para dirimir esa controversia."<sup>37</sup>

Cabe recordar que el procedimiento administrativo de ejecución es regido por el principio de ejecutoriedad lo que implica que las resoluciones de la autoridad administrativa-fiscal se presuman legales, dando lugar a una ejecución inmediata; por lo tanto, no originan por sí mismos un juicio en donde se discuta la validez del título, sino tan sólo un procedimiento que se concreta a efectuar la afectación sobre los bienes o la persona del ejecutado; luego entonces, materialmente hablando el procedimiento económico coactivo es administrativo

<sup>36</sup> Gabino Fraga, Manuel, Op. Cit., P. 287.

<sup>37</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, OP. Cit., P. 240.

pues no busca dirimir un conflicto sino obtener el pago de una prestación indubitable; por lo tanto, resulta lógico pensar que sea el Poder Ejecutivo y no el Judicial, el competente para efectuarlo.

Antes de continuar con el estudio de las etapas del procedimiento administrativo de ejecución, hay que determinar cuáles son los presupuestos necesarios para llevar a cabo el citado procedimiento. Recapitulando lo dicho en este apartado, se puede observar que tanto en las definiciones como en la naturaleza del susodicho procedimiento, aparece la constante de que su finalidad es la de obtener el pago de un crédito fiscal, siendo éste el primer presupuesto; sin embargo, este crédito debe estar determinado, en cantidad líquida; es decir, debe existir certeza del monto efectivo del crédito no satisfecho por el particular, constituyendo éste el segundo presupuesto. También es necesario que dicho crédito sea exigible; es decir, que el sujeto pasivo no lo haya pagado ni garantizado en el plazo legal para hacerlo, teniendo entonces, la autoridad la facultad de exigir su pago desde el momento en que dicho plazo concluyó. Como cuarto presupuesto, se tiene que la autoridad está obligada a notificar al contribuyente la resolución determinante del crédito adeudado, la cual además debe estar fundada y motivada; constituyendo dicha resolución el título ejecutante, tal como lo afirma el maestro De la Garza<sup>38</sup>.

## **2.2.2. Etapas del procedimiento administrativo de ejecución.**

### **2.2.2.1. El requerimiento de pago.**

El jurista Carrasco Iriarte, define al requerimiento como: "Petición que se dirige a una persona para que haga o deje de hacer alguna cosa, o para que manifieste su voluntad en relación con un asunto."<sup>39</sup> Y en cuanto al requerimiento de pago manifiesta lo siguiente: "El requerimiento de pago, se refiere a la

<sup>38</sup> Op. Cit., Pp. 810 y 811.

<sup>39</sup> *Diccionario de Derecho Fiscal*, Ed. Oxford, México, 1998, P. 477.

**obligación principal, material o sustantiva... Procede efectuar el requerimiento de pago cuando éste se ha hecho exigible, es decir, cuando ha concluido el plazo para efectuarlo.**<sup>40</sup>

**De lo dicho por Carrasco Iriarte, se puede definir al requerimiento de pago como la petición que dirige la autoridad administrativa fiscal, al sujeto pasivo por adeudo propio o ajeno, para que pague un crédito fiscal determinado, en virtud de que el mismo no fue pagado ni garantizado en los plazos legales para ello, y por lo tanto, es jurídicamente exigible. Apercibiendo al particular, que en caso de no efectuar el pago se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales.**

**Cabe señalar que conforme al artículo 134, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, el requerimiento debe ser notificado al contribuyente personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. Ahora bien, el artículo 152 del citado ordenamiento, dispone que el ejecutor se debe identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, debiendo además levantar acta pormenorizada de la actuación, la cual deberá cumplir con los requisitos del artículo 38 del Código Fiscal, es decir, deberá cumplir con lo siguiente:**

- 1. Constar por escrito.**
- 2. Señalar la autoridad que lo emite.**
- 3. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.**
- 4. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.**

---

<sup>40</sup> Idem.

Pero además, el artículo 152 del ordenamiento mencionado, establece que el ejecutor debe cumplir con las formalidades señaladas por el artículo 137 para las notificaciones personales, lo cual implica que cuando el notificador no encuentre a quien deba notificar, dejará citatorio donde señale una hora del día hábil siguiente para que el interesado o su representante legal esperen la notificación, y en caso de que éstos no esperasen, el notificador podrá entender la diligencia con la persona que se encuentre en el domicilio o con un vecino y en defecto de lo anterior, la notificación se hará por instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo asentar el notificador la razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora.

Si el deudor paga al momento del requerimiento o prueba haber pagado o garantizado anteriormente el crédito, el procedimiento económico coactivo concluye, pero si no paga se hace efectivo el apercibimiento de embargo, teniendo conforme al último párrafo del artículo 151 del citado Código, un plazo de seis días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, para pagar el crédito, siempre y cuando la exigibilidad se origine en el cese de la prórroga, o de la autorización para pagar en parcialidades, por error aritmético en las declaraciones o por las situaciones previstas en la fracción I del artículo 41, es decir, que la autoridad haya determinado provisionalmente la cantidad adeudada, porque el contribuyente omitió presentar una declaración provisional o del ejercicio, para el pago de contribuciones.

A su vez, el artículo 65 dispone que el plazo para garantizar o pagar el crédito fiscal, es de cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del crédito omitido que la autoridad fiscal hubo determinado en ejercicio de sus facultades de comprobación. Esto se debe a que en dicho plazo el contribuyente puede interponer un medio de defensa y, en relación con el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, dentro de este lapso de tiempo la autoridad no puede continuar con el ejercicio de los siguientes actos del procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo el crédito fiscal.

### **2.2.2.2. El embargo.**

**En el Diccionario Jurídico Mexicano, dice lo siguiente sobre el embargo:**

"Del verbo embargar, que proviene del latín vulgar imbaricare, usado en la península ibérica con el significado de "cerrar una puerta con trancas o barras" (de barra, tranca), que era el procedimiento originario del embargo.

En términos generales, el embargo puede ser definido como la afectación decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada, la cual tiene por objeto asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión de condena que se planteará en juicio (embargo preventivo, provisional o cautelar), o bien satisfacer directamente una pretensión ejecutiva (embargo definitivo, ejecutivo o apremiativo)."<sup>41</sup>

En esta definición se está distinguiendo al embargo provisional del definitivo y, no obstante, que el autor citado es civilista, lo dicho por él también se aplica a la materia fiscal, ya que el Código Fiscal de la Federación regula tanto al embargo precautorio como al definitivo. Sin embargo, antes de continuar el estudio de esta figura, cabe señalar que el embargo provisional no da lugar a un juicio pues su finalidad no es dirimir una controversia, sino garantizar el interés fiscal, en tanto la autoridad determina el monto del crédito.

Por lo que respecta al embargo precautorio los supuestos son los siguientes:

**A) Del artículo 41, fracción II del Código Fiscal:**

- a) Cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios.**
- b) Cuando no atienda tres requerimientos para la presentación de un mismo documento omitido, debiendo presentarlo en un plazo de quince días tratándose del primer requerimiento y de seis para los otros dos.**

---

<sup>41</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit., P. 1249.

- c) Cuando el contribuyente no haya atendido un solo requerimiento tratándose de declaraciones.

**B) Del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación:**

- I.
  - a) Cuando el contribuyente se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales.
  - b) No se pueda notificar al particular el inicio de las facultades de comprobación por haber desaparecido o por ignorarse su domicilio.
- II. Cuando después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes.
- III. El contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales, a que se está obligado.
- IV. El crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento.
- V. Se realicen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y dichos contribuyentes no puedan demostrar que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, y no exhiban los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan en esos lugares.

Hay que señalar que mientras el embargo precautorio no se convierta en definitivo, todavía no se puede hablar de la existencia del procedimiento administrativo de ejecución, pues aún no existe un crédito fiscal determinado e incluso, como en el caso de la fracción IV del artículo 145, el crédito fiscal no es exigible; por lo tanto, tampoco existe una resolución determinante ni un requerimiento de pago, luego entonces, faltan todos los presupuestos para la realización del procedimiento económico coactivo. Sin embargo, el Código Fiscal

de la Federación, también señala los casos en que el embargo provisional se convierte en definitivo, o bien cuando procede efectuar dicho embargo definitivo:

- A) Conforme al artículo 145, el embargo precautorio se vuelve definitivo:
- a) En el caso de la fracción I, cuando la autoridad emita la resolución que determine el crédito fiscal dentro del plazo de dieciocho meses contados desde la fecha en que se practicó el embargo.
  - b) En los casos de las fracciones II y III, cuando la autoridad emita la resolución determinante del crédito fiscal, en los plazos señalados por los artículos 46-A y 48, es decir, en el transcurso de seis, doce o dieciocho meses.
  - c) Tratándose de la fracción IV, cuando el crédito fiscal sea jurídicamente exigible.
- B) Conforme al artículo 151, procede efectuar embargo definitivo:
- a) Cuando la exigibilidad el crédito fiscal se origina en el cese de la prórroga o de la autorización para el pago en parcialidades.
  - b) Cuando la exigibilidad el crédito se deba a errores aritméticos en las declaraciones.
  - c) Cuando conforme al artículo 41, fracción I, la autoridad haya determinado provisionalmente la cantidad adeudada, porque el contribuyente omitió presentar una declaración provisional o del ejercicio, para el pago de contribuciones.
  - d) Cuando las autoridades fiscales para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requieran de pago al deudor y, éste no pruebe en el acto haberlo efectuado.

Así pues, hasta que el embargo precautorio se convierte en definitivo, la autoridad puede aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, pues ya existe un crédito fiscal determinado y exigible, así como una resolución determinante y un requerimiento de pago.

Conforme a los artículos 151 y 152 del multicitado Código, la diligencia de embargo debe realizarse en el domicilio del deudor y de forma simultánea con la diligencia de requerimiento de pago, siendo comunes a ambas actuaciones el cumplimiento de las formalidades para las notificaciones personales.

En cuanto a los sujetos que intervienen en la diligencia de embargo, éstos son los siguientes:

- 1) El sujeto pasivo principal, el responsable solidario o en su defecto, su representante legal, o la persona con quien se entienda la diligencia.
- 2) La Oficina Federal de Hacienda que ordena el embargo.
- 3) El ejecutor, que es un subordinado de la autoridad exactora.
- 4) Los testigos, que conforme al artículo 155, deben firmar el acta de la diligencia, debiendo ser designados por el ejecutado y en su defecto por el ejecutor.
- 5) En caso de que la notificación del crédito o el requerimiento se hubiere hecho por edictos, la diligencia se entenderá con la autoridad municipal o local de la circunscripción de los bienes.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, si hecho el requerimiento el deudor no paga o prueba haber ya pagado o garantizado el interés fiscal, el ejecutor conforme al artículo 151 procederá a embargar bienes suficientes para rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos al fisco, para así satisfacer el interés fiscal. Se pueden embargar tanto bienes muebles como inmuebles, en el primer caso el deudor tiene el derecho de señalar los bienes que se deban embargar, debiendo ajustarse al orden establecido por el artículo 155 del Código Fiscal; sin embargo, si a juicio del ejecutor el particular no señaló bienes suficientes, o no lo hizo conforme al orden legal, o bien, teniendo otros bienes susceptibles de secuestro, designó bienes ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora, sujetos a gravamen real o a un embargo anterior, o se trata de bienes de fácil descomposición, el ejecutor estará facultado para señalar los

bienes sin sujetarse al orden establecido por el artículo 155. Por lo que toca al embargo de bienes inmuebles, el segundo párrafo del artículo 151 dispone que se debe inscribir el embargo en el Registro Público de la Propiedad. Hecho el embargo, se entregarán en custodia los bienes a un depositario designado por el jefe de la oficina ejecutora.

También puede darse el caso de que se embarguen negociaciones, debiendo inscribirse el embargo en el Registro Público del Comercio. A esta clase de embargo se le llama intervención, pues el pago del crédito fiscal se obtiene mediante el retiro del 10% de los ingresos de la negociación; no obstante, si en un periodo de tres meses no se logra recaudar cuando menos el 24% del crédito fiscal o bien, si tratándose de una negociación que solamente obtiene ingresos en un determinado periodo del año y la extracción del 8% mensual durante el periodo de venta no alcanza a cubrir la totalidad del crédito, se procederá a enajenar la negociación. Por otra parte, quien efectúa la recaudación y entero de los ingresos de la negociación es el depositario, el cual tiene el carácter de interventor con cargo a la caja, el cual en caso de que habiendo detectado irregularidades en el manejo de la negociación que afecten el interés del fisco, y habiendo dictado las medidas necesarias para evitar tales perjuicios, éstas no fueran acatadas, el jefe de la oficina exactora podrá enajenar la negociación o nombrar al depositario interventor administrador, es decir, tendrá todas las facultades que correspondan a la administración de la sociedad.

Por último cabe señalar, que el Código Fiscal regula algunos supuestos que pueden llegar a presentarse en el embargo como son: la oposición de un tercero que se ostente como titular de los bienes secuestrados; la concurrencia del fisco federal con fiscos locales; el embargo de bienes ya sujetos a otro embargo; la forma de embargar créditos, la guarda de dinero y metales preciosos; el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo la diligencia; y la ampliación del embargo en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución, cuando la

autoridad estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales.

### **2.2.2.3. El remate.**

Para Carrasco Iriarte, el remate "Es el conjunto de actos jurídicos que permiten a la autoridad realizar la venta forzada de bienes para satisfacer una obligación."<sup>42</sup>

De acuerdo con el artículo 173 del Código Fiscal de la Federación, procede efectuar la enajenación de los bienes embargados en los siguientes casos:

- I. A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base en los términos del artículo 175.
- II. En los casos de embargo precautorio a que se refiere el artículo 145 de este Código, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.
- III. Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del artículo 192 de este Código, es decir, hasta un día antes de que se finque remate, o se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco.
- IV. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaída en los medios de defensa que se hubieren hecho valer.

Como bien se desprende de la fracción I del artículo transcrito, para poder rematar los bienes es necesario establecer un precio base, el cual será el que se fije en el avalúo en el caso de bienes inmuebles, el del avalúo pericial tratándose de negociaciones y cuando sean bienes muebles, será el que fijen de común acuerdo el embargado y la autoridad dentro del plazo de seis días contados a partir de la fecha en que se hubiera practicado el embargo, pero en caso de que

---

<sup>42</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, *Diccionario de Derecho Fiscal*, P. 436.

no se hubiese llegado a un acuerdo al respecto, la autoridad fijará el precio mediante avalúo pericial. Debiendo la autoridad notificar personalmente al particular en todos los casos el avalúo, a efecto de que el embargado o sus acreedores puedan interponer el recurso de revocación dentro de los diez días siguientes a que surta efectos la notificación, en caso de que no estén conformes con la valuación.

Una vez que el avalúo haya quedado firme, se convocará a remate, el cual se efectuará dentro de los treinta días siguientes. El procedimiento para convocar a remate se encuentra regulado por el artículo 176 del citado ordenamiento, desarrollándose de la siguiente manera:

- a) La publicación de la convocatoria se hará cuando menos diez días antes del remate.
- b) La convocatoria se fijará en el sitio visible y usual de la oficina ejecutora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente.
- c) Si el valor de los bienes excede de cinco veces el salario mínimo general vigente del Distrito Federal, elevado al año, la convocatoria se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa en la que se resida la autoridad ejecutora, dos veces con un intervalo de siete días.

Cabe señalar que el lugar del remate será por regla general el local de la oficina ejecutora, pues el artículo 174 dispone que la autoridad podrá señalar otro lugar para la enajenación. De lo dicho hasta aquí se infiere que los sujetos que participan en la enajenación son la oficina ejecutora y los postores, pero también conforme al artículo 177 del Código Fiscal, pueden participar los acreedores del embargado, siempre que aparezcan en el certificado de gravámenes correspondiente a los últimos diez años, teniendo la autoridad la obligación de citarlos.

Para que pueda participar una persona como postor, es necesario que presente a la autoridad exactora un escrito en que señale, en caso de ser persona física, su nombre, nacionalidad, domicilio y en su caso la clave del Registro Federal de Contribuyentes; si es persona moral deberá señalar su razón o denominación social, fecha de constitución, domicilio social y su clave del Registro Federal de Contribuyentes; en ambos casos se deberá señalar la cantidad que se ofrezca y la forma de pago, debiendo adjuntar al escrito un certificado de depósito por el diez por ciento del precio fijado a los bienes en la convocatoria. Este depósito sirve de garantía al cumplimiento de las obligaciones que contraiga el postor en caso de obtener la adjudicación de un bien.

El día y la hora señalados para la celebración del remate, la autoridad ejecutora hará saber cuáles posturas fueron calificadas de legales, es decir, cuáles alcanzaron a cubrir las dos terceras partes del precio base; además, la autoridad indicará qué postura es la mejor y concederá plazos de cinco minutos para que se mejore la última postura; a esto se le conoce como pujas.

En esta primera almoneda, pueden suceder dos cosas: en primer término, que se finque remate a favor de un postor; en este caso deberá enterar a la oficina ejecutora el importe de la cantidad ofrecida, teniendo tres días si adquirió bienes muebles y diez si se trató de inmuebles o negociaciones, posteriormente se citará al ejecutado para que otorgue y firme la documentación probatoria de la venta, apercibido que de no hacerlo lo hará el jefe de la oficina ejecutora en su rebeldía. En segundo lugar, puede acontecer que no se finque remate, por lo tanto, se puede convocar a una segunda almoneda cuyo precio base será veinte por ciento menos al fijado para la primera; si en esta almoneda tampoco se finca remate, entonces se considerará que se enajenó el bien en un cincuenta por ciento del valor del avalúo, a efecto de que el fisco lo pueda donar, adjudicárselo o enajenarlo fuera de subasta; a esto se le conoce como dación en pago. No obstante lo anterior, puede suceder que conforme al artículo 190 del Código Fiscal, la autoridad ejercite su derecho de preferencia para adjudicarse el bien

**objeto de remate en cualquier almoneda, ya sea por falta de postores, falta de pujas o en caso de posturas o pujas iguales.**

**También, el mencionado Código en el artículo 192, establece la posibilidad de que los bienes se enajenen fuera de remate en los siguientes casos:**

- I. Cuando el embargado proponga comprador antes del día en que se rematen los bienes, se enajenen o adjudiquen a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes.**
- II. Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.**
- III. Se trate de bienes que habiendo salido a remate en primera almoneda, no se hubieran presentado postores.**

**Por último, cabe señalar que el artículo 189 del citado ordenamiento, prohíbe adquirir bienes objeto de remate, por sí o por interpósita persona a los jefes y personal de las oficinas ejecutoras y demás personas que hubieren intervenido por parte del fisco federal en procedimiento administrativo de ejecución.**

#### **2.2.2.4 La aplicación del producto de la enajenación de los bienes al crédito fiscal.**

**Conforme al artículo 194 en relación con el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, la aplicación del producto del remate se hará de la siguiente forma:**

- A) Se comenzará por aplicar a los créditos más antiguos siempre que se trate de la misma contribución.**

**B) Antes que al adeudo principal se aplicará a los accesorios en el siguiente orden:**

- a) Gastos de ejecución.**
- b) Recargos.**
- c) Multas.**
- d) La indemnización del veinte por ciento cuando el contribuyente haya pagado con un cheque cuyo cobro la autoridad no hubiese podido hacer no obstante que lo hubiese presentado en tiempo.**

**De acuerdo con el artículo 148 del multicitado Código, en caso de que el fisco federal hubiese concurrido con otras autoridades fiscales contra un mismo deudor, el producto obtenido por medio del ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución se aplicará en el orden siguiente:**

- a) Los gastos de ejecución.**
- b) Los accesorios de las aportaciones de seguridad social.**
- c) Las aportaciones de seguridad social.**
- d) Los accesorios de las demás contribuciones y otros créditos fiscales.**
- e) Las demás contribuciones y créditos fiscales.**

**No obstante lo anterior, el artículo 149 del Código Fiscal, dispone que el fisco federal tendrá preferencia para recibir el pago de créditos provenientes de ingresos que la Federación debió percibir, con excepción de los adeudos garantizados con prenda o hipoteca, de alimentos, de salarios o sueldos devengados en el último año o de indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo; siempre y cuando antes de que surta efectos la notificación del crédito fiscal, las garantías se hayan inscrito en registro público correspondiente y, tratándose de los adeudos por alimentos, se haya presentado la demanda ante las autoridades respectivas.**

Puede suceder que una vez cubierto el crédito fiscal, exista un excedente del producto de la enajenación, en este caso dicha cantidad se le entregará al ejecutado; o bien, por orden judicial o voluntad del propio ejecutado, se entregará el excedente a un tercero. La autoridad deberá notificar al ejecutado, quedando los excedentes a su disposición a partir del día siguiente a aquél en que se le notifique personalmente la resolución correspondiente, si no los recoge en un plazo de dos años, al término de este tiempo se entenderán abandonados a favor del fisco. Ahora bien, el artículo 196 también dispone que en caso de que exista conflicto, el excedente se depositará en una institución de crédito autorizada mientras la autoridad competente resuelve.

A su vez el artículo 196-A regula los casos en que los bienes embargados causan abandono a favor del fisco:

- I. Cuando habiendo sido enajenados o adjudicados los bienes al adquirente no se retiren del lugar en que se encuentren, dentro de dos meses contados a partir de la fecha en que opongán a su disposición.
- II. Cuando el embargado efectúe el pago del crédito fiscal u obtenga resolución o sentencia favorable que ordene su devolución derivada de la interposición de algún medio de defensa antes de que se hubieren rematado, enajenado o adjudicado los bienes y no los retire del lugar en que se encuentren dentro de dos meses contados a partir de la fecha en que se pongan a disposición del interesado.
- III. Se trate de bienes muebles que no hubieren sido rematados después de transcurridos dieciocho meses de practicado el embargo y respecto de los cuales no se hubiere interpuesto ningún medio de defensa.
- IV. Se trate de bienes que por cualquier circunstancia se encuentren en depósito o en poder del fisco y los propietario no los retiren dentro de dos meses contados a partir de la fecha en que se pongan a su disposición.

**Cabe aclarar que se entenderá que los bienes se encuentran a disposición del propietario a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución correspondiente, causando derechos de almacenaje desde el día siguiente a aquel en que la autoridad los puso a su disposición.**

**Una vez transcurrido el plazo de dos meses a que se refiere el artículo 196 A, la autoridad deberá notificar personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, al propietario de los mismos, a efecto de comunicarle que tiene quince días para retirarlos previo pago de los derechos de almacenaje.**

**Ahora bien, el plazo para el abandono se puede interrumpir si el particular interpone recurso de revocación o juicio de nulidad, siempre y cuando la resolución que les recaiga no confirme en todo o en parte la resolución impugnada. También, se puede interrumpir por consulta entre las autoridades fiscales; por ejemplo, fisco federal, local, los organismos fiscales autónomos; si de dicha consulta depende la entrega de los bienes.**

### **2.3. Naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social.**

#### **2.3.1. Teorías sobre la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social.**

##### **2.3.1.1. Las aportaciones como derechos.**

**Esta teoría tiene su origen en la Ley de Ingresos de la Federación de 1945, pues incluyó a las aportaciones de seguridad social en el capítulo de derechos; como consecuencia de esto, el Tribunal Fiscal de la Federación adoptó dicho criterio, tal como lo señala el maestro Moreno Padilla al citar el fallo del juicio 4571/45, emitido por el Tribunal Fiscal de la Federación:**

**"Deben considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta... Además esa naturaleza de las aportaciones al Seguro Social se hace más palpable por las**

disposiciones de las Leyes de Ingresos de la Federación... Aclarada la naturaleza de los pagos al Instituto Mexicano del Seguro Social, resulta procedente la acción de nulidad, pues las cuotas que se pretendían exigir al actor no han tenido como equivalente un servicio prestado a la actora o un beneficio recibido por sus trabajadores."<sup>43</sup>

De la cita anterior, se desprende que el motivo que llevó a considerar a las aportaciones de seguridad social como derechos, fue el haber considerado a los servicios de seguridad social como una contraprestación al pago de las cuotas obrero-patronales. Sin embargo, algunos juristas no consideraron aplicar esta teoría a todas las aportaciones de seguridad social, pues tratándose de las cuotas patronales, no siempre obtenían éstos una contraprestación, tal fue el caso del maestro Báez Martínez, para quien las cuotas obreras siempre tendrían el carácter de derechos, mientras que tratándose de las cuotas patronales, sólo las correspondientes a riesgos de trabajo tendrían naturaleza de derechos, al obtener el patrón la cobertura de tales riesgos; en cambio, las cuotas patronales por enfermedad y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y el seguro de guardería para hijos de aseguradas y viudos, tendrían la naturaleza de impuestos.<sup>44</sup>

Como puede observarse, de lo anterior ha surgido otra teoría, la cual atribuye a las aportaciones de seguridad social la naturaleza de impuestos; sin embargo antes de continuar, es necesario transcribir el comentario del maestro Moreno Padilla para dejar claro el porque no se debe considerar a las citadas aportaciones como derechos:

"... tampoco podemos aceptar que los créditos analizados tengan las características de tasa o derecho, porque en ese tipo de tributos el Estado no puede imponer por la fuerza a los particulares el que realicen el hecho generador. Queda en todo momento la alternativa para los usuarios del servicio abstenerse del mismo; en esta situación no podrá exigirse el pago de la prestación.

<sup>43</sup> Moreno Padilla, Javier. Op. Cit., P. 40.

<sup>44</sup> Báez Martínez, Roberto. *Derecho de la Seguridad Social*, Ed. Trillas, México, 1990, Pp. 115 y 116.

Las cuotas obrero-patronales tampoco pueden coincidir con lo que la ley y la doctrina señalan como características de los derechos, toda vez que las mismas 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.<sup>45</sup>

En conclusión, las aportaciones de seguridad social no pueden ser entendidas como derechos, pues si bien es cierto, que tanto la Ley del Seguro Social como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, contemplan la incorporación voluntaria al régimen obligatorio y la adhesión al régimen voluntario, la mayor parte de los asegurados se encuentra bajo el régimen obligatorio de seguridad social y en este último caso sería erróneo calificar de contraprestación a un servicio que debido a su fundamento en las fracciones XVI y XXIX del apartado A y la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución de la República, es considerado como una garantía social, lo cual implica que el objeto de las aportaciones de seguridad social sea impositivo y no potestativo.

### **2.3.1.2. Las aportaciones como impuestos.**

Esta teoría sostiene que las aportaciones son impuestos debido a que las aportaciones de seguridad social gravan los salarios y han sido establecidas de manera unilateral por el Estado, teniendo por lo tanto, carácter obligatorio.<sup>46</sup> El primer argumento sólo puede ser tomado en cuenta respecto de las cuotas obreras, y aun en éstas no siempre se grava el salario del trabajador, pues conforme al artículo 36 de la Ley del Seguro Social, cuando los trabajadores ganen el salario mínimo, corresponderá al patrón pagar las cuotas señaladas para el trabajador; por lo tanto, en este caso y tratándose de las cuotas patronales, no existe gravamen alguno sobre el salario, no debiendo confundirse lo anterior con

<sup>45</sup> Moreno Padilla, Javier, Op. Cit., P. 45.

<sup>46</sup> Hüge Dalton y Flores Zavala, citados por Moreno Padilla, Op. Cit., P. 44.

el salario base de cotización, el cual es tan sólo el punto de referencia para calcular el monto de las cuotas, ya sean patronales, obreras o del Estado. En cuanto al segundo argumento, éste resulta cierto totalmente, pues en efecto el Estado a través del poder legislativo es quien establece las aportaciones de seguridad social.

Por otra parte, las razones esgrimidas en contra de esta teoría, paradójicamente giraron alrededor de que las cuotas obrero-patronales daban lugar a una contraprestación; sin embargo, esto no implicó que se hubiera aceptado la teoría de concebir a las aportaciones de seguridad social como derechos, sino que derivó en concluir que las susodichas aportaciones tenían una naturaleza distinta tanto de los derechos como de los impuestos, tal como lo manifestó el maestro Rodríguez Tovar:

"Las cuotas patronales no podían encuadrar simplemente en la categoría de los impuestos, por cuota que, en el Seguro de Riesgos de Trabajo, el patrón tiene una contraprestación que consiste en la cobertura de los riesgos de trabajo cuya responsabilidad es a su cargo, lo que se deduce del artículo 60 de la L.S.S.; en el Seguro de Enfermedades y Maternidad, el pago del subsidio a la asegurada exime al patrón de la obligación de pagar a la trabajadora el salario íntegro durante el embarazo y el puerperio, según el artículo 111 de la L.S.S.; y en el Seguro de Guarderías para Hijos de Aseguradas, los patrones quedan liberados de la obligación de proporcionar este servicio que originalmente les correspondía conforme a la Ley Federal del Trabajo de 1931, pero ciertamente que no a todos los patrones sino sólo a quienes tenían más de cincuenta mujeres a su servicio, de conformidad con las normas del Reglamento del artículo 110 de este ordenamiento.

Las cuotas de los patrones tampoco podían quedar colocadas simplemente en la categoría de los derechos, en virtud de que no tienen una contraprestación en el Seguro de Enfermedades y Maternidad, excepto lo antes dicho sobre la trabajadora asegurada, ni tampoco en el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.

Las cuotas obreras no podían encuadrar en la categoría de los impuestos, porque los trabajadores reciben como contraprestación la cobertura de los riesgos protegidos por el Seguro de Enfermedades y Maternidad y por el de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte. Pero las cuotas obreras tampoco quedaban por exclusión colocadas en la categoría de los derechos, pues basta señalar que los patrones deben pagarlas en el caso en que los trabajadores perciban como cuota diaria el salario mínimo, por la disposición contenida en el artículo 42 de la L.S.S.<sup>47</sup>

### **2.3.1.3. Las aportaciones como contribuciones especiales.**

Como resultado de la imposibilidad de encuadrar a las aportaciones de seguridad social dentro de los impuestos y los derechos, surgió una tercer teoría que sostuvo que las cuotas obrero-patronales tenían la naturaleza de contribuciones especiales, las cuales son definidas por el maestro Giannini como: "... la erogación que realizan las personas que experimentan una particular ventaja económica por el desarrollo de una actividad administrativa, o como consecuencia de que provocaron un aumento en el gasto público."<sup>48</sup> A su vez, el jurista Jorge I. Aguilar establece como requisitos de la contribución especial los siguientes:

- a) "La existencia de una institución de interés público.
- b) Una obligación impuesta unilateralmente por el Estado.
- c) No se requiere que el particular solicite la prestación del servicio.
- d) Produce un beneficio manifiesto a un determinado grupo, pero al mismo tiempo aporta ventajas a la comunidad.
- e) El importe tiene por objeto cubrir los gastos que la corporación realiza para la prestación del servicio que beneficia en forma directa a un grupo particular."<sup>49</sup>

**Analizando estos elementos, se puede afirmar que las aportaciones de seguridad social merecen ser calificadas como contribuciones especiales, pues en**

<sup>47</sup> Rodríguez Tovar, José de Jesús. *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, Escuela Libre de Derecho, Ed. Fondo para la Difusión del Derecho, México, 1989, Pp. 137 a 139.

<sup>48</sup> Citado por Moreno Padilla, Javier. Op. Cit., P.46.

<sup>49</sup> Idem.

efecto, de acuerdo a nuestro régimen jurídico se dan todos los elementos anteriores de la siguiente forma: a) existe una institución de interés público, que puede ser, según el caso, el IMSS, el ISSSTE, el INFONAVIT, y el ISSFAM; b) las cuotas de seguridad social son establecidas unilateralmente por el Poder Legislativo; c) no obstante, que la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se contempla el régimen voluntario, como ya se había señalado anteriormente, la mayor parte de los sujetos pasivos de las aportaciones se hallan sujetos al régimen obligatorio; d) en efecto, un grupo en particular se beneficia de manera directa por los servicios de seguridad social, dicho grupo son los asegurados y sus beneficiarios, así como los patrones pues en algunos casos son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de determinadas obligaciones; pero además, como señala Valdés Costa, el patrón obtiene un beneficio económico al sustituir el aumento de salarios con el pago de sus cuotas, pues de no existir la seguridad social, los salarios deberían tener un monto mayor con el objeto de permitir a los trabajadores cubrir por su cuenta los gastos de salud, maternidad, etc., derivándose de esto el beneficio a la comunidad en general, pues se armonizan las relaciones entre el capital y el trabajo;<sup>50</sup> e) el último requisito también se cumple, pues las aportaciones de seguridad social, como su nombre lo indica, están destinadas desde su creación a cubrir los gastos hechos por los institutos de seguridad social, de ahí que se permita a dichas instituciones cobrar directamente las cuotas.

Como bien señala el maestro De la Garza, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pareció adoptar este criterio en el amparo en revisión 4547/87, al establecer:

"... las cuotas obreropatronales son créditos fiscales, verdaderos tributos o contribuciones en sentido genérico, en la terminología constitucional, que los patrones y obreros pagan obligadamente al Estado, al beneficiarse de una manera especial por la implantación del servicio público administrativo de la seguridad social, servicio que a la vez reporta beneficio colectivo. Estos tributos tienen su

<sup>50</sup> Ibidem, P. 364.

funcionamiento jurídico, además de la sujeción a la potestad de imperio del estado para imponer las contribuciones necesarias para hacer frente a los gastos públicos, en lo dispuesto por el Art. 123, fracción XXIX, de la Constitución Política, pues el Seguro Social constituye un servicio público nacional, establecido con carácter obligatorio, en este orden de ideas, mientras el trabajador no haya sido dado de baja por un patrón, el Instituto Mexicano del Seguro Social está obligado a dar todas las prestaciones que señalen la ley y sus reglamentos, y el trabajador tiene derecho a dichas prestaciones, siempre que se den los presupuestos que el ordenamiento señala para que nazca el derecho al beneficio especial. Informe del Presidente de la SCJN, 1970. Presidencia, p. 304, AR 4547/67, Carlos Delgado Andrade, Unanimidad de 17 votos. Ponente: Mtro. Carlos del Río Rodríguez.<sup>51</sup>

Como puede observarse, esta tesis menciona todos los elementos que la doctrina atribuye a las contribuciones especiales. Sin embargo, pese a todo lo anteriormente dicho, como bien señala el jurista García Schiller<sup>52</sup>, no se puede atribuir a las aportaciones de seguridad social la naturaleza de contribuciones especiales, pues éstas son una clasificación doctrinaria que nuestras leyes fiscales no definen.

#### **2.3.1.4. Las aportaciones como créditos de carácter gremial.**

Esta teoría se basa en que la seguridad social tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución Federal y, no en el artículo 31, fracción IV, del mismo ordenamiento; por lo que, en palabras del maestro Valdés Costa las aportaciones de seguridad social, "... tendrían la naturaleza jurídica de un complemento al salario o salario solidarizado."<sup>53</sup> Este criterio fue adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis jurisprudenciales como la siguiente:

<sup>51</sup> De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit., Pp. 364 y 365.

<sup>52</sup> Citado por Moreno Padilla, Javier, Op. Cit., P. 46.

<sup>53</sup> Citado por De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit., Pp. 365 y 366.

SEGURO SOCIAL, FUNDAMENTO DE LAS CUOTAS DEL. EN LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN, COMO SERVICIO PÚBLICO NACIONAL. Si la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Federal considera la implantación del Seguro Social como un servicio público; es decir, la satisfacción ininterrumpida de la necesidad social que se trata de cubrir, uniforme y poco onerosa, finalidades éstas que obligan una intervención especial del Poder Público que garantice la realización eficaz de esos objetivos, y que haciendo uso de su potestad de imperium, dicte las disposiciones que crea necesarias, obteniendo la supremacía del interés en la prestación de la necesidad que se trata de satisfacer con el servicio público, en beneficio del núcleo que la padece, por encima de los intereses particulares. De tal forma que procure dejar fuera del acuerdo de voluntades de los particulares las condiciones en que se preste el servicio, haciendo derivar su obligatoriedad de la Ley que crea el servicio. EN ESTE ORDEN DE IDEAS, CABE CONSIDERAR QUE EL LEGISLADOR DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, DIO EL CARÁCTER DE APORTACIONES FISCALES A LAS CUOTAS QUE DEBEN CUBRIR LOS PATRONES COMO PARTE DE LOS RECURSOS DESTINADOS AL SOSTENIMIENTO DEL SEGURO SOCIAL, CONSIDERANDO A LAS CUOTAS COMO ATRIBUCIONES DE DERECHO PÚBLICO DE ORIGEN GREMIAL O PROFESIONAL A CARGO DEL PATRÓN, QUE HALLAN SU FUNDAMENTO EN LA PRESTACIÓN DEL TRABAJO Y SU APOYO LEGAL EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 123 DE LA CARTA MAGNA, Y SU LEY REGLAMENTARIA. Séptima Época. Primera Parte: Vol. 30. Pág. 52.- AR 4607/55.- Manufacturas Unidas, S.A.- Unanimidad de 17 votos.

Sin embargo, este criterio adolece de dos defectos, el primero como bien apunta el jurista Moreno Padilla, consiste en que la seguridad social si bien es cierto comenzó con los sectores obrero-patronales, al transcurrir los años se ha ido expandiendo a otros grupos como es el caso de los trabajadores domésticos, independientes y los pequeños propietarios; por lo tanto, la seguridad social cobra fuerza por sí misma, independizándose de los beneficios que en un momento dado pueda presentar a los sectores obrero-patronales.<sup>54</sup> La segunda falla de esta teoría, la menciona el maestro Valle Hernández al decir: "Considerar estas aportaciones de naturaleza laboral era liberar al legislador de la obligación a

---

<sup>54</sup> Moreno Padilla, Javier. Op. Cit., Pp. 42 y 43.

ceñirse al momento de definir el sujeto, la base gravable y la tasa o tarifa, a los principios de equidad y proporcionalidad que consigna el artículo 31 Constitucional, en su fracción IV.<sup>55</sup>

### 2.3.1.5. Las aportaciones como créditos parafiscales.

De la teoría anterior, se derivó otra que consideró a las aportaciones de seguridad social como créditos parafiscales, siendo este criterio aceptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

SEGURO SOCIAL, ARTICULO 135 DE LA LEY, CARÁCTER DE LAS CUOTAS A QUE EL MISMO SE REFIERE. El Legislador Ordinario, en el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dio el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben de cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, *considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público de origen gremial o profesional a cargo del patrón en bien del trabajador*, constituyendo un salario solidarizado o socializado que halla 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 del Seguro Social, quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a las partes con fines *parafiscales*, con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta del Estado encargada de la prestación de un servicio público.

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, Primera Parte, Tesis, No. 103. Pág. 224.

Como puede observarse, en este criterio jurisprudencial se considera que las cuotas de seguridad social tienen su fundamento únicamente en el artículo 123 Constitucional, y no en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, de ahí que además de aceptar su naturaleza de créditos gremiales se les considere prestaciones parafiscales, pues de acuerdo a esta jurisprudencia las aportaciones de seguridad social solamente se asemejan a las contribuciones en el sentido de su obligatoriedad, pero difieren en cuanto a que su destino es el financiamiento de

<sup>55</sup> Valls Hernández, Sergio. *Seguridad Social y Derecho*, Editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1997, Pp. 190.

un fin específico, a saber el servicio de seguridad social, el cual es realizado por una persona jurídica distinta del Estado y por lo tanto, se puede inferir que la Suprema Corte considera que las citadas aportaciones no están destinadas a los gastos públicos como es el caso de las contribuciones, según lo establece el artículo 31, fracción IV de la Constitución de la República.

Lo anterior, concuerda con la definición de créditos parafiscales dada por el maestro Carretero Pérez: "(Son) las prestaciones pecuniarías exigibles por la Administración (Estatal o Autónoma) o por funcionarios públicos o asimilados, como contraprestación de un servicio, la utilización del Dominio Público o el Desarrollo de una Actividad que afecte de manera personal al obligado a su pago, al sujeto pasivo."<sup>56</sup>

Sin embargo, esta teoría también resulta insuficiente para explicar la naturaleza de las aportaciones de seguridad social, pues al igual que en el anterior criterio, se intenta clasificar a las susodichas aportaciones en una categoría no contemplada por nuestro régimen legal, como bien lo manifiesta el jurista Moreno Padilla,<sup>57</sup> el cual también tiene razón al decir que el fundamento manejado por la Suprema Corte para las citadas aportaciones; es decir, la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, solamente contempla el considerar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, mas no establece la obligación de los mexicanos de contribuir para el sostenimiento de dicho servicio, como si lo contempla el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.<sup>58</sup> Por último, cabe señalar que este criterio jurisprudencial resulta perjudicial para los sujetos pasivos de las aportaciones de seguridad social, al no considerarse como su fundamento al citado artículo 31, fracción IV, Constitucional; pues implica la no observancia de los principios de proporcionalidad y equidad en la determinación de las susodichas aportaciones.

---

<sup>56</sup> Citado por Moreno Padilla, Javier. Op. Cit., P. 48.

<sup>57</sup> Ibidem, P. 51.

<sup>58</sup> Ibidem, P. 43.

## **2.3.2. Las aportaciones de seguridad social como contribuciones.**

### **2.3.2.1. Régimen jurídico de las aportaciones de seguridad social.**

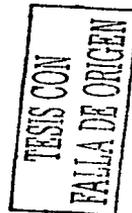
Las dudas respecto a la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, fueron disipadas por el Código Fiscal de la Federación de 1981, pues en éste se incluyó a las citadas aportaciones como una categoría de las contribuciones, siendo definidas por el artículo 2º, fracción II, del citado ordenamiento legal, de la siguiente forma:

"Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado."

Además, el párrafo segundo, del mismo artículo agrega lo siguiente:

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social."

De lo anterior, se puede interpretar que al considerar a las aportaciones de seguridad social como contribuciones, se está aceptando que las cantidades recaudadas bajo este concepto, son para cubrir el gasto público del Estado, aun cuando éste sea específico; asimismo, se da el debido cumplimiento al principio de legalidad al señalarse que toda aportación de seguridad social para ser considerada como tal debe estar establecida en ley; también, se establecen dos hechos imponibles por los cuales se deben pagar las susodichas aportaciones, primeramente se indica que están obligados a su pago aquellas personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones fijadas por la ley de seguridad social, de este supuesto además, se puede inferir que legislador señala como sujeto pasivo a los patrones; la segunda hipótesis, menciona a las

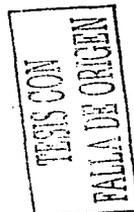


personas beneficiadas de forma especial por los servicios de seguridad social proporcionados por el Estado, pudiendo a su vez inferirse que en este supuesto los sujetos pasivos son los asegurados. Además de lo anterior, en el párrafo segundo del citado artículo, se establece que cuando la seguridad social sea brindada por el Estado a través de un organismo descentralizado, como es el caso del IMSS, las contribuciones que los sujetos obligados deben pagar por dicho servicio, tendrán el carácter de aportaciones de seguridad social.

Por otra parte, este criterio legislativo de considerar a las citadas aportaciones como contribuciones, ha sido aceptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

**SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS.** Del examen de lo dispuesto en los artículos 2º del Código Fiscal de la Federación y 260, 268, 269 y 271 y demás relativos de la Ley del Seguro Social, se desprende que las cuotas al Seguro Social son contribuciones, no sólo por la calificación formal que de ellas hace el primero de los preceptos citados, al concebirlas como aportaciones de seguridad social a cargo de las personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia de seguridad social, o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado sino que, por su naturaleza, son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios, ya que se advierte de la evolución legislativa que el Instituto Mexicano del Seguro Social, constituido desde sus orígenes como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, se convirtió en un organismo fiscal autónomo encargado de prestar el servicio público de seguridad social, investido de la facultad de determinar los créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos a través del procedimiento económico-coactivo y que, por lo mismo, en su actuación debe observar las mismas limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.

Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte II, Septiembre de 1995, Pág. 62.



Cabe aclarar que los artículos mencionados en la jurisprudencia corresponden a la Ley del Seguro Social de 1973; no obstante, su esencia se halla recogida actualmente en la Ley de 1997, en los artículos 287, 288, 289 y 291 a los que se añade desde el mes de diciembre de 2001, el Capítulo VI del Título IV del citado ordenamiento legal.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que no sólo existen aportaciones de seguridad social en el marco jurídico del IMSS, pues de acuerdo con el artículo 1º, fracción VIII, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, las aportaciones de seguridad social son clasificadas de la siguiente forma:

1. Aportaciones y bonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones.
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

Sin embargo, son las aportaciones de seguridad social que corresponde cobrar al IMSS las que tienen relevancia para esta Tesis, por lo que únicamente éstas serán objeto de estudio. En este orden de ideas se tiene que las cuotas relativas al IMSS quedan clasificadas de la siguiente manera:

1. Cuotas patronales para el seguro de riesgos de trabajo, artículo 70 de la LSS.
2. Cuotas obrero-patronales para el seguro de enfermedades y maternidad, artículos 105 a 108 de la LSS.
3. Cuotas obrero-patronales para el seguro de invalidez y vida, artículos 146 a 149 de la LSS.

4. Cuotas obrero-patronales para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, artículos 167 a 169 de la LSS.
5. Cuotas obrero-patronales para el seguro de guarderías y prestaciones sociales, artículos 211 a 213 de la LSS.
6. Los capitales constitutivos, artículos 77 a 79 y 86 de la LSS.
7. Cuotas del seguro de salud para la familia del régimen voluntario, artículo 242 de la LSS.

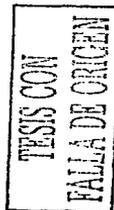
Con lo anteriormente citado, queda claro que las aportaciones de seguridad social cumplen cabalmente con el requisito de estar establecidas en ley, exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, a la sazón fundamento general de las contribuciones. Ahora resta por verificar si las citadas aportaciones cumplen con los principios de proporcionalidad y equidad, exigidos por la citada disposición constitucional.

Las aportaciones de seguridad social son proporcionales, pues la Ley del Seguro Social establece como base gravable el Salario Base de Cotización, el cual se determina de acuerdo a los ingresos que perciba cada trabajador, por lo que al aplicar las tasas para cada seguro, tanto las cuotas obreras como las patronales, quedan particularizadas conforme a los ingresos de cada trabajador en concreto. Por otra parte, el principio de equidad se hace patente en que por obvias razones económicas las tasas para las cuotas patronales son mayores que las correspondientes a las cuotas obreras; así como, en el hecho de que en algunos seguros, como es el caso de los riesgos de trabajo, el trabajador cualquiera que sea su ingreso no paga ninguna cuota, siendo cubierto el seguro íntegramente por el patrón, pero también se da el caso, de que cuando un trabajador gane el salario mínimo, las cuotas que originalmente le correspondían pagar, queden a cargo de su patrón; por lo tanto, se puede concluir que las aportaciones de seguridad social cumplen cabalmente con los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad.

Por último, queda señalar que las cuotas obrero-patronales tienen como destino cubrir el gasto público de la Federación en materia de seguridad social, no importando que el monto de lo recaudado tenga desde su origen la satisfacción de un fin específico y que dicho fin sea realizado por un organismo auxiliar del Estado, tal como lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**GASTO PÚBLICO. NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL.** La circunstancia de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado el mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percatarse de cómo todos y cada uno de los renglones del Presupuesto de la Nación tiene fines específicos... El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública o general, al través de la erogación que realice la Federación directamente o por el conducto del organismo descentralizado encargado al respecto...

Séptima Época, Sala Auxiliar, Informe 1969, Pág. 25.



Más recientemente y en específico en lo que se refiere a las aportaciones de seguridad social, el Pleno de la Suprema Corte, ha sostenido el siguiente criterio:

**APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. SU RECAUDACIÓN SE DESTINA A LOS GASTOS PÚBLICOS.** De lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación, en el sentido de que el Estado percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que en la misma se enumeran, en los que se incluye a las aportaciones de seguridad social y de lo previsto en el Presupuesto de Egresos, en donde se establece que pueden efectuarse erogaciones correspondientes a las entidades paraestatales, entre las que se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, se colige que la seguridad social está contemplada como parte del gasto público al cual deben destinarse los ingresos que en esta materia se recauden a través del organismo descentralizado encargado de ello, que si bien tiene personalidad jurídica propia y diversa a la del Estado, realiza una función de éste, como es la seguridad social; por tanto, la cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del seguro social quedan comprendidas dentro de los

tributos que impone el Estado con carácter obligatorio, destinado al servicio público de seguridad social.

Novena Época, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte III, abril de 1996, Pág. 65, tesis LIII/96.

**En concordancia con lo anterior, el párrafo primero del artículo 1° del Código Fiscal de la Federación, establece que sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.**

En efecto, como ya se vio en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, se establecen las aportaciones de seguridad social en el artículo 1°, fracción VIII, aunque solamente se prevé que la Federación perciba los montos relativos a las cuotas obrero-patronales para el seguro social, excluyendo las cuotas para el Sistema de Ahorro para el Retiro. Por otra parte, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, en el artículo 3°, párrafo doce, se indica el gasto programable del IMSS, así como las cantidades que la Federación aporta por concepto de aseguramiento, seguros voluntarios y pensiones en curso de pago; además, en el anexo 1 del citado presupuesto se determina a las aportaciones de seguridad social como el ramo general 19 del gasto neto total; es decir, como parte de la totalidad de erogaciones del Gobierno Federal aprobadas para el ejercicio fiscal 2002, con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de la Federación; por otra parte, la Ley del Seguro Social, en su artículo 168, último párrafo, señala que la aportaciones para los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, al destinarse al pago de las pensiones comprendidas en la Ley del Seguro Social, se entenderán destinadas al gasto público en materia de seguridad social; esto es importante señalarlo pues estas cuotas tienen como destino la cuenta individual de ahorro para el retiro de cada trabajador y no la cuenta pública ni el patrimonio del IMSS; además, como se mencionó anteriormente, la Ley de ingresos establece que la Federación no percibirá ingreso alguno por concepto de cuotas para el sistema de ahorro para el retiro y aunque sólo hace referencia expresa de las cuotas patronales, debe entenderse que lo mismo se aplica a las cuotas obreras toda vez

que el artículo 169 de la Ley del Seguro Social enuncia que los recursos depositados en la cuenta individual del trabajador son propiedad de éste. De lo anterior, se puede concluir que las aportaciones de seguridad social reguladas por la Ley del Seguro social, si cumplen con el requisito de ser destinadas al gasto público de la Federación.

### **2.3.2.2. Elementos de las aportaciones de seguridad social, reguladas por la Ley del seguro social.**

#### **2.3.2.2.1. Los sujetos.**

De los requisitos señalados por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se deriva que la ley al establecer una contribución, debe señalar sus elementos esenciales, a saber: sujetos, objeto, base y alícuota, tasa o tarifa.

Como bien se sabe, en la relación jurídico tributaria existen un sujeto activo y un pasivo, pudiendo ser este último un sujeto por adeudo propio o ajeno. En el caso de las cuotas obrero patronales, el sujeto activo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues de acuerdo al artículo 5 de la Ley del Seguro Social, le corresponde a dicho organismo administrar el servicio de seguridad social regulado en dicha ley; además, el artículo 251 del citado ordenamiento legal, otorga una serie de facultades al IMSS, entre las cuales destacan el poder cobrar las cuotas correspondientes a los seguros establecidos en dicha ley, practicar visitas domiciliarias, determinar el monto de las cuotas omitidas y ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución.

En cuanto a los sujetos pasivos, el artículo 5-A, fracción VIII, de la Ley del Seguro Social establece que son sujetos obligados: "Los señalados en los artículos 12, 13, 229, 230, 241 y 250-A, de la Ley, cuando tengan la obligación de retener las cuotas obrero patronales del seguro social o de realizar el pago de las mismas." Por lo tanto, esta disposición engloba tanto a sujetos pasivos principales

como secundarios; sin embargo, antes de enumerar quienes son tales sujetos, es necesario hacer notar que esta disposición omite incluir a los patrones, pues su carácter de sujeto pasivo se desprende de los artículos 15, 19 y 36 de la citada ley.

En este orden de ideas, se tiene que los sujetos pasivos principales son los regulados por los artículos 12, 13, 15, 19, 241 y 250-A, que son los siguientes:

- A) De acuerdo con el artículo 12, son sujetos pasivos del régimen obligatorio:
- a) Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones;
  - b) Los socios de sociedades cooperativas;
  - c) Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta ley y los reglamentos correspondientes.
- B) Conforme al artículo 13, pueden ser voluntariamente sujetos del régimen obligatorio los siguientes:
- a) Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
  - b) Los trabajadores domésticos;
  - c) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;
  - d) Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio;

- e) Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.
- C) Los patrones cuando conforme al artículo 15, fracción III, de la Ley del Seguro Social, deban determinar y enterar al IMSS el importe de las cuotas patronales a su cargo.
- D) Las sociedades cooperativas, que conforme al artículo 19 de la citada ley, serán considerados como patrones.
- E) Los sujetos del seguro de salud para la familia, previsto en el Capítulo I, Título Tercero de la Ley del Seguro Social.
- F) Tratándose del artículo 250-A, los sujetos de solidaridad social que determine el Ejecutivo Federal.

Antes de continuar con este estudio, cabe hacer la crítica de que la actual Ley del Seguro Social considere como fiscales la cuotas del seguro voluntario, pues dichos créditos no nacen de una imposición legal sino de un acuerdo de voluntades entre el Instituto y el particular interesado; por lo tanto, su regulación debería de recaer en el derecho privado de la misma manera que sucede con los contratos de seguro celebrados entre dos particulares.

En cuanto a los sujetos pasivos secundarios, la Ley del Seguro social los señala en los artículos 15, fracción III; 36, 229 y 230, siendo los siguientes:

- A) Los patrones, que conforme al artículo 15, fracción III, deben determinar las cuotas obreras a su cargo y enterarlas al Instituto.
- B) El artículo 36 establece al patrón la obligación de pagar al IMSS las cuotas obreras de aquellos trabajadores que ganen el salario mínimo, siendo un caso de solidaridad legal, pues quien en realidad origina el crédito es el trabajador, al ser inscrito en el Instituto.

- C) El artículo 229, señala un caso de solidaridad voluntaria, pues determina que tratándose de los sujetos de las fracciones I y III del artículo 13, el IMSS podrá convenir con empresas, instituciones de crédito o entidades públicas o privadas, con las que aquéllos tengan relaciones comerciales o jurídicas derivadas de su actividad, que dichas entidades sean las que retengan y enteren la cuotas correspondientes y, de ser procedente, sus accesorios legales, casos en los cuales dichas entidades serán solidariamente responsables.
- D) Otro caso de solidaridad voluntaria, es el establecido en el artículo 230, pues dispone que los sujetos del artículo 13 podrán gestionar para que un tercero se obligue ante el IMSS a aportar la totalidad o parte de las cuotas a su cargo.

#### **2.3.2.2.2. El Objeto.**

Como ya se vio anteriormente, el artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, señala dos situaciones por las cuales se deben pagar aportaciones de seguridad social; la primera de ellas, cuando se trate de personas que sean sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas en la ley de seguridad social y la segunda, cuando se trate de personas que reciban un beneficio especial de los servicios de seguridad social del Estado. Ahora bien, en este orden de ideas las cuotas patronales deberían encuadrar en el primer supuesto; sin embargo, se presenta el problema que solamente tratándose de las cuotas para los seguros de riesgos de trabajo, guarderías y maternidad, los patronos son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones que la Ley Federal del Trabajo y no la de seguridad social, le fijan en estas materias; no obstante, aceptando que tales obligaciones trascienden el ámbito laboral, se puede asentar que tales deberes jurídicos son de seguridad social, pero aun con esto, subsiste el problema de que tratándose de los seguros de invalidez y vida, enfermedad, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, las cuotas patronales no encuadran en el primer supuesto previsto por el artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal. Algunos autores, como es el caso del maestro Rodríguez Tovar, tratan de

encuadrar a las cuotas patronales en el segundo supuesto previsto por el citado Código Fiscal, al decir, que los patrones obtienen un beneficio con la salud y tranquilidad sobre el futuro de sus trabajadores, pues ello redundaría en un mayor rendimiento productivo de sus empleados<sup>59</sup>; sin embargo, este beneficio también lo recibe la sociedad en general, por lo que no pudiera considerarse en tratándose de los patrones, como un "beneficio especial" en los términos del Código Fiscal de la Federación; no obstante, como bien apunta Rodríguez Tovar, quedaría la posibilidad de encuadrar a las cuotas patronales en lo dicho por el párrafo segundo del artículo 2º, del citado Código, pues el mismo establece que cuando los servicios de seguridad social a que hace referencia la fracción II, sean prestados por un organismo descentralizado, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.<sup>60</sup>

En el caso de las cuotas a cargo de los asegurados, no hay lugar a duda que encuadran a la perfección en el segundo supuesto de la fracción II del artículo 2º del citado Código, pues tales sujetos se benefician de forma especial por los servicios de seguridad social brindados por el Estado, que en este caso concreto, lo hace a través de un organismo descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Pero además, se debe señalar que las cuotas obrero-patronales, también tienen como objeto el señalado en la propia Ley del Seguro Social, que tratándose del régimen obligatorio, es la inscripción obligatoria de los sujetos del artículo 12 de la citada legislación y la incorporación voluntaria a dicho régimen en los términos del artículo 13. Por lo que toca al régimen voluntario, el objeto de las cuotas es la celebración del convenio de inscripción con el IMSS, señalado en el artículo 240 de la Ley del Seguro Social.

---

<sup>59</sup> Rodríguez Tovar, José de Jesús, Op. Cit., Pp. 140 y 141.

<sup>60</sup> *Ibidem*, P. 142.

Por último, los supuestos para el pago de los capitales constitutivos son los siguientes:

- A) Cuando en términos del artículo 77, párrafo primero, el patrón que estando obligado al aseguramiento de sus trabajadores contra riesgos de trabajo, no lo hiciera, debiendo enterar los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie en caso de que ocurra el siniestro.
- B) En el caso del párrafo segundo, del artículo 77, cuando el patrón asegure a sus trabajadores de forma tal que se disminuyan las prestaciones a que los asegurados y sus beneficiarios tengan derecho.
- C) Cuando conforme al artículo 88, el Instituto a solicitud de los interesados, se subrogue en sus derechos de exigir daños y perjuicios al patrón, que por haber incumplido la obligación de inscribir a su trabajador o de avisar los salarios efectivos o los cambios de éstos, no pudieran otorgarse las prestaciones en especie y en dinero del seguro de enfermedades y maternidad, o bien cuando el subsidio a que tuvieran derecho se viera disminuido en su cuantía.

#### **2.3.2.2.3. La base gravable.**

La base gravable para calcular las aportaciones de seguridad social es el salario base de cotización, el cual conforme al artículo 28 de la Ley del Seguro Social, será el salario que perciba el asegurado al momento de afiliarse, teniendo como límites de uno a veinticinco veces el salario mínimo general vigente que rija en el Distrito Federal, sin embargo tratándose de lo seguros de invalidez y vida, de cesantía en edad avanzada y vejez, de acuerdo con el artículo Vigésimo Quinto Transitorio del Decreto publicado el 21 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, el límite máximo fue de 15 SMGVDF, aumentándose en 1 salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a 25 en el año 2007, debiendo considerarse además que al prorrogarse seis meses la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social mediante el "Decreto por el que se Reforma el Párrafo Primero del Artículo Primero Transitorio de la Ley del Seguro Social, Publicado el 21 de

Diciembre de 1995" mismo que fue publicado el 21 de noviembre de 1996, se tiene que el límite máximo para los referidos seguros, es para el período del 1° de enero al 30 de junio de 2003 es de 20 SMGVDF, mientras que para el período del 1° de julio al 31 de diciembre del 2003 será de 21 SMGVDF.

Por otra parte, la fracción XVIII del artículo 5-A de la mencionada ley, establece que el salario base de cotización está integrado por los siguientes conceptos: los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo, con excepción de los conceptos previstos en el artículo 27; no obstante lo anterior, el artículo 28-A, dispone que tratándose de los miembros de sociedades cooperativas, el salario base de cotización se integrará con el total de percepciones que reciban por la aportación de su trabajo personal.

Los elementos que conforme al numeral 27 de la multicitada ley, quedan excluidos del salario base de cotización son los que a continuación se enumeran:

1. Los instrumentos de trabajo tales como herramientas, ropa y otros similares;
2. El ahorro, cuando se integre por un depósito de cantidad semanal, quincenal mensual igual del trabajador y de la empresa; si se constituye en forma diversa o puede el trabajador retirarlo más de dos veces al año, integrará salario; tampoco se tomarán en cuenta las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales de carácter sindical;
3. Las aportaciones adicionales que el patrón convenga otorgar a favor de sus trabajadores por concepto de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
4. Las cuotas que en términos de esta ley le corresponde cubrir al patrón, las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y las participaciones en las utilidades de la empresa;

5. La alimentación y la habitación cuando se entreguen en forma onerosa a los trabajadores; se entiende que son onerosas estas prestaciones cuando el trabajador pague por cada una de ellas, como mínimo, el veinte por ciento del salario mínimo general diario que rija en el Distrito Federal;
6. Las despensas en especie o en dinero, siempre y cuando su importe no rebase el cuarenta por ciento del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal;
7. Los premios por asistencia y puntualidad, siempre que el importe de cada uno de estos conceptos no rebase el diez por ciento del salario base de cotización;
8. Las cantidades aportadas para fines sociales, considerándose como tales las entregadas para constituir fondos de algún plan de pensiones establecido por el patrón o derivado de contratación colectiva. Los planes de pensiones serán sólo los que reúnan los requisitos que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y
9. El tiempo extraordinario dentro de los márgenes señalados en la Ley Federal del Trabajo.

Además, este artículo dispone como requisito para que los conceptos anteriores puedan ser excluidos del salario base de cotización, que estén debidamente registrados en la contabilidad del patrón; adicionalmente, tratándose de las despensas, premios de asistencia y puntualidad y de las horas extras, cuando rebasen los porcentajes fijados por la leyes del Seguro Social y la del Trabajo, solamente los excedentes se integrarán al salario base de cotización.

Cabe aclarar, que si bien es cierto la alimentación y la habitación son considerados elementos que deben excluirse del salario base de cotización, conforme al artículo 32 de la ley citada, no será así cuando sean proporcionados en forma gratuita por el patrón, estimándose el salario aumentado en un veinticinco por ciento por cada uno de estos conceptos que reciba.

Por último, el artículo 30 de la Ley del Seguro Social, determina que el salario puede estar integrado por conceptos fijos, variables y mixtos, señalando en cada caso las reglas para calcular el salario base de cotización. Los elementos fijos son los establecidos por la fracción XVIII del artículo 5-A, a los cuales se agregarán cualesquiera otros elementos que en forma periódica y previamente conocida perciba el trabajador. Son elementos variables aquellos que no se puedan conocer previamente, por lo que para determinar el monto del salario base de cotización, se deberán sumar los ingresos correspondientes al mes inmediato anterior a la afiliación y se dividirán entre el número de días de salario devengado, cuando sea un trabajador de nuevo ingreso se tomará en cuenta el salario probable que le corresponda en dicho periodo. Cuando un salario se integre por elementos fijos y variables se dice que es mixto; por lo tanto, para calcular el salario base de cotización es necesario sumar los elementos fijos con el promedio de los elementos variables calculados en la forma anteriormente explicada.

#### **2.3.2.2.4. La alicuota.**

La tasa aplicable a las aportaciones de seguridad social, depende del tipo de seguro al que se vaya a destinar la cuota, así como de si se trata de cuota obrera o patronal.

Tratándose del seguro de riesgos de trabajo, la alicuota se determina en base a la fórmula establecida en el artículo 72 de la Ley del Seguro Social, la cual es la siguiente:

$$\text{Prima} = [(S/365) + V \cdot (I + D)] \cdot (F/N) + M$$

Donde:

V = 28 años, que es la duración promedio de vida activa de un individuo que no haya sido víctima de un accidente mortal o de incapacidad permanente total.

**F = 2.3, que es el factor de prima, en caso de que se trate de patrones que cuenten con un sistema de administración y seguridad en el trabajo acreditado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, aplicarán un factor de riesgo de 2.2.**

**N = Número de trabajadores promedio expuestos al riesgo.**

**S = Total de los días subsidiados a causa de incapacidad temporal.**

**I = Suma de los porcentajes de las incapacidades permanentes, parciales y totales, divididos entre 100.**

**D = Número de defunciones.**

**M = 0.005, que es la prima mínima de riesgo.**

Siendo de resaltar, que de acuerdo al artículo Décimo Noveno Transitorio del Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones de la Ley del Seguro Social, el factor de prima será de 2.7 para el ejercicio fiscal 2002, 2.5 para el ejercicio 2003 y a partir del 2004 se aplicará el factor de 2.3 como establece el artículo 72 de la Ley del Seguro Social. Asimismo, al producto que resulte de multiplicar la siniestralidad de la empresa por el factor de prima, se le sumará para el ejercicio fiscal 2002 el 0.0031, para el ejercicio 2003 el 0.0038 y el 0.0044 para el ejercicio 2004.

En el caso del seguro de enfermedades y maternidad, de acuerdo a los artículos 106 y 107 de la Ley del Seguro Social, en relación con el Décimo Noveno Transitorio del Decreto publicado el 21 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, las tasas serán de 17.5% de un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (SMGVDF) tratándose de las cuotas patronales para las prestaciones en especie; si el trabajador tiene un salario base de cotización mayor (SBC) de 3 SMGVDF, el patrón debe pagar una cuota adicional del 3.55% y el trabajador del 1.20%, sobre el SBC; cuando se trate de prestaciones en especie para los pensionados y sus beneficiarios, de acuerdo con el artículo 25 del citado ordenamiento legal, la cuota a cargo del patrón será del 1.05% y la del trabajador del .375% del SBC. Para las prestaciones en dinero, el patrón aplica una alícuota de .70% y el trabajador del .25% sobre el SBC.

Por lo que respecta al seguro de invalidez y vida, conforme al artículo 147 de la Ley en comento, los patrones pagan el 1.75% del SBC y los trabajadores el .625%.

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 168 de la multicitada ley, por concepto del seguro de retiro, los patrones cubren una cuota del 2% del SBC; por lo que hace al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez, los patrones cubren una cuota del 3.150% y los trabajadores una del 1.125% sobre el SBC.

En el caso del seguro de guardería y prestaciones sociales, el artículo 211 del citado ordenamiento legal, los patrones aplican una tasa del 1% al SBC.

Por último, en cuanto al seguro de salud para la familia, del régimen voluntario, el artículo 242 de la Ley del Seguro Social, establece que las cuotas serán calculadas conforme a la siguiente tabla, misma que será actualizada en febrero de cada año de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor:

| Edad del miembro de la familia en años cumplidos. | Cuota total en moneda nacional por miembro del grupo de edad señalado. |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 0 a 19.                                           | 889.                                                                   |
| 20 a 39.                                          | 1,039.                                                                 |
| 40 a 59.                                          | 1,553.                                                                 |
| 60 o más.                                         | 2,337.                                                                 |

## **CAPÍTULO 3**

### **La naturaleza jurídica del IMSS**

### **3.1. El Instituto como organismo público descentralizado.**

**El artículo 5º de la actual Ley del Seguro Social, confiere al Instituto Mexicano del Seguro Social la categoría de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Cabe aclarar, que dicha naturaleza le fue conferida al IMSS desde su primigenia ley de 1943, cuya exposición de motivos justificó dicho atributo de la siguiente manera:**

Se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentra: 1º una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización; 2º democracia efectiva en la organización del mismo pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo; 3º atraer donativos de los particulares, que están seguros de que con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos; y 4º inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.<sup>61</sup>

Puede observarse, que tanto en el citado artículo 5º como en la exposición de motivos de la Ley de 1943, ya se mencionan algunas características de los organismos públicos descentralizados; sin embargo, antes de abordar esta parte del tema es necesario tratar, aunque sea de una manera breve, el marco teórico-jurídico de la administración pública.

El artículo 90 de la Constitución Federal es el fundamento de la organización administrativa, debiendo entenderse por administración pública lo siguiente:

"...aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo esté la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y

<sup>61</sup> Citada por Ramírez Fonseca, Francisco. *Ley del Seguro Social, comentada*, 3ª ed., Ed. Pac, México, 1985, P. 263.

desde el punto de vista formal o material, según el cual debe de entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.<sup>62</sup>

A efecto de aclarar el concepto transcrito, se debe entender por función administrativa: "(aquella función que el) Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales."<sup>63</sup>

Ahora bien, el citado artículo constitucional, establece que la administración pública será centralizada y paraestatal, entendiéndose por el primer sistema lo siguiente:

"Se entiende por centralización administrativa la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo llevan los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores. De esa suerte, la coordinación de los órganos se realiza mediante la dirección administrativa del órgano central, para hacer depender de él a los demás órganos."<sup>64</sup>

Lo anterior quiere decir que la administración pública centralizada consiste en un conjunto de órganos estructurados de forma jerárquica, de tal manera que el órgano superior es quien coordina las actividades administrativas dictando los lineamientos generales a seguir por los órganos subordinados, quienes en el ámbito de sus facultades desarrollarán la actividad administrativa, ya sea emitiendo o ejecutando los actos administrativos, pero siempre en concordancia con lo ordenado por el órgano supremo. En este orden de ideas, de acuerdo con el multicitado numeral 90 de la Constitución de la República y en relación con los artículos 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; la administración pública

<sup>62</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit., P. 107.

<sup>63</sup> Gabino Fraga, Manuel, Op. Cit., P. 63.

<sup>64</sup> Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, P. 273.

centralizada federal, está integrada por el titular del Poder Ejecutivo de la Unión como órgano supremo y las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica y la Procuraduría General de la República como órganos inferiores.

Por otra parte, la administración pública paraestatal es llamada por la doctrina, descentralización por servicio<sup>65</sup> y es definida como: "... el medio o forma que a partir del derecho administrativo tiene el Estado para satisfacer necesidades de orden general, las cuales requieren procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial."<sup>66</sup> De esto se deriva como bien señala el maestro Rodríguez Tovar, que en la administración paraestatal, el poder de subordinación se encuentre atenuado,<sup>67</sup> toda vez que en razón de las actividades especializadas llevadas a cabo por los organismos paraestatales, éstos requieren de autonomía respecto de la jerarquía piramidal de la administración centralizada, cuyos procedimientos burocráticos harían lento el servicio prestado por los entes descentralizados.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 90 Constitucional, en relación con el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son entes paraestatales: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos públicos. En este orden de ideas, puede observarse que el IMSS, al tener la naturaleza de organismo público descentralizado, forma parte de la administración pública paraestatal; por lo tanto, ahora es necesario definir lo que se entiende por organismo público descentralizado de acuerdo con nuestro régimen jurídico.

---

<sup>65</sup> Del Río González, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*, Ed. Cárdenas, México, 1981, Pp. 167 y 168.

<sup>66</sup> Báez Martínez, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Trillas, México, 1990, P. 87.

<sup>67</sup> Op. Cit., P.33.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que: "Son organismos públicos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten." Concomitantemente, el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; entendiéndose de acuerdo con el numeral 6° del ordenamiento legal en comento, que áreas estratégicas son las actividades señaladas por el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución de la República, como son: el petróleo y los demás hidrocarburos, así como las actividades señaladas expresamente por las leyes que expida el Congreso de la Unión; por otra parte, se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Federal, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.
- II. La prestación de un servicio público social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En este orden de ideas, resulta claro que el Instituto Mexicano del Seguro Social, encuadra en cuanto a su objeto en lo dispuesto por la fracción III del artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y que además lo establecido por el artículo 5° de la Ley del Seguro Social, coincide con lo señalado por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en razón de que el IMSS posee personalidad jurídica y patrimonio propios. Por consiguiente, se hace patente que el Instituto comparte las características principales atribuidas a los organismos públicos descentralizados, atributos que a

**continuación se analizarán a efecto de distinguir con claridad la naturaleza jurídica del IMSS como ente de la administración pública paraestatal.**

**Las características de los organismos públicos descentralizados, se encuentran establecidas en los artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 11, 14 y 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que, a saber, son las siguientes:**

- 1. Son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión o mediante un decreto del Ejecutivo de la Unión.**
- 2. Personalidad jurídica propia.**
- 3. Patrimonio propio.**
- 4. Autonomía técnica y de gestión.**
- 5. Régimen jurídico propio.**
- 6. Objeto.**
- 7. Denominación.**
- 8. Domicilio.**
- 9. Órgano de gobierno.**
- 10. Director general.**
- 11. Órgano de vigilancia.**

**La primera de las características se encuentra enunciada en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el caso concreto del IMSS, dicha característica se cumple cabalmente en razón de haber sido creado por una ley del Congreso de la Unión, denominada Ley del Seguro Social; y si bien es cierto, que la ley original ha sido abrogada, los ordenamientos legales que la han sustituido siempre han mantenido la existencia del IMSS como el organismo encargado de organizar y administrar el servicio de seguridad social, confiéndole la calidad de organismo público descentralizado, tal como lo establece el artículo 5º de la actual Ley del Seguro Social.**

Como bien apunta el jurista Ruiz Moreno, de la norma jurídica que crea al organismo público descentralizado se va a derivar la personalidad jurídica de éste;<sup>68</sup> ahora bien, no obstante que los entes descentralizados forman parte de la administración pública, la personalidad jurídica que adquieren va a ser distinta de la personalidad del Estado,<sup>69</sup> pudiendo así dichos organismos constituirse como sujetos de derechos y obligaciones.<sup>70</sup>

A efecto de que no exista duda alguna en cuanto a la diferencia entre la personalidad jurídica del Estado y los organismos descentralizados, es necesario hacer hincapié en el origen de ambas personalidades; de esta manera, por lo que toca al Estado, primeramente cabe recordar que con esta expresión no se designa únicamente a los órganos de gobierno y al poder público de una nación, sino a un conjunto de elementos como son el territorio, la población y el poder público;<sup>71</sup> en este orden de ideas, para el doctor Burgos Orihuela, el Estado se revela como: "... una institución jurídica suprema creada por el orden jurídico fundamental primario o constitución originaria. Bajo este aspecto, el Estado se encuentra investido de personalidad jurídica, siendo el principal centro de imputación normativa y, como tal, titular de derechos y obligaciones."<sup>72</sup> Por su parte, el maestro Galindo Garfias, manifiesta que: "La personalidad jurídica de una nación, se impone como necesaria al Derecho Objetivo, pues deriva de su calidad de soberano y de su organización constitucional."<sup>73</sup>

Por lo tanto, queda claro que el Estado tiene personalidad jurídica en razón de que es un ente soberano; es decir, un ente poseedor de un poder supremo que no reconoce ni admite a otra potestad por encima de él; en cambio, al decir que la personalidad jurídica de los organismos públicos descentralizados nace de la ley o

<sup>68</sup> *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000, P. 134.

<sup>69</sup> Martínez Morales, Rafael. *Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos*. 3ª ed., Ed. Harla, México, 1996, Pp. 126 y 127.

<sup>70</sup> Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1998, P. 215.

<sup>71</sup> Galindo Garfias, Ignacio. *Derecho Civil, Primer Curso. Parte General. Personas*. Familia, 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, P. 354.

<sup>72</sup> *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, P. 329.

<sup>73</sup> *Op. Cit.*, P. 354.

decreto que los crea, se está afirmando que dicha personalidad se deriva de un acto volitivo del ente soberano; es decir la personalidad jurídica del Estado es originaria y necesaria, mientras que la personalidad de los organismos públicos descentralizados es derivada.

En este orden de ideas, se puede afirmar que el IMSS tiene personalidad jurídica propia y distinta de la personalidad del Estado, siendo palpable esta situación a manera de ejemplo, en lo dispuesto por el artículo 256 de la Ley del Seguro Social, que al efecto establece que las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán conforme al apartado A del artículo 123 Constitucional, en lugar de quedar sometidas dichas relaciones laborales al apartado B del citado precepto Constitucional, el cual sólo es aplicable a las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; es decir, el susodicho apartado B sólo es aplicable a los órganos que ejercen el poder soberano del Estado; y que por lo tanto, carecen de personalidad jurídica distinta del Estado. Luego entonces, se puede deducir que el IMSS como poseedor de personalidad jurídica propia no debe ser considerado como un órgano del Poder Público Federal, sino tan sólo como un ente auxiliar de éste.

Conforme al multicitado artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos públicos descentralizados tienen patrimonio propio, el cual es definido como: "... el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto."<sup>74</sup> Tratándose del IMSS, éste posee un patrimonio propio de acuerdo con el artículo 5º de su ley reglamentaria, cuyo numeral 253 señala que el patrimonio del Instituto está constituido por:

- i. Los bienes muebles e inmuebles de cualquier naturaleza, con excepción de aquellos provenientes de adjudicación o dación en pago por adeudo de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos y accesorios, así como cualquier otro

---

<sup>74</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995, P. 524.

- que se afecte expresamente a las reservas que el Instituto deba constituir en términos de ley;
- II. Los derechos de propiedad y posesión de bienes muebles e inmuebles, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que por justo título obren en poder del Instituto;
  - III. Los derechos de cualquier naturaleza que el Instituto obtenga o pueda obtener;
  - IV. Las donaciones, herencias, legados, adjudicaciones, subsidios y transferencias que se hagan a su favor en que no se preestablezca el destino de los bienes o derechos correspondientes;
  - V. Los intereses, dividendos, realización de activos, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades, frutos y productos de cualquier clase, que generen los bienes y derechos afectos a su patrimonio y,
  - VI. Cualesquier otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos.

Como bien señala el jurista Andrés Serra Rojas, el patrimonio de los organismos públicos descentralizados, está sujeto a normas de derecho público,<sup>75</sup> pues conforme al artículo 2º, fracción V, de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes inmuebles que la Federación destine para prestar un servicio público, se consideran bienes de dominio público; concomitantemente el artículo 34, fracción VI, de la citada ley, dispone que se consideran bienes destinados a un servicio público, los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios. No quedando comprendidos los inmuebles que dichos organismos utilicen para oficinas administrativas, o para propósitos distintos a su objeto. En concordancia con lo anterior, el último párrafo del artículo 253 de la Ley del Seguro Social, establece que: "Todos los bienes inmuebles que forman parte del

---

<sup>75</sup> *Derecho Administrativo, Primer Curso*, 19ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, P. 787.

patrimonio del Instituto, estarán destinados al servicio público de carácter nacional del Seguro Social a que se refiere el artículo 4º de esta Ley y tendrán el carácter de bienes del dominio público de la Federación."

Otra característica de importancia consiste en que los organismos descentralizados gozan de autonomía técnica y orgánica; la primera de ellas consiste en "... que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.",<sup>76</sup> lo cual quiere decir, que los organismos descentralizados van a contar con una regulación acorde con su naturaleza, como son: la Ley Federal de Entidades Paraestatales y las leyes orgánicas y reglamentarias de cada organismo y servicio o actividad que realicen.

Ahora bien, la autonomía técnica es llamada en el artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, autonomía de gestión, señalando al efecto que las entidades paraestatales contarán con una administración ágil y eficiente pero deberán sujetarse a los sistemas de control que señale la ley en comento y en lo que no se oponga a dicho ordenamiento legal, a los demás sistemas que se relacionen con la administración pública.

En cuanto a la autonomía orgánica, para Buttgenbach, "... supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.",<sup>77</sup> esto significa que los órganos de gobierno de los organismos públicos descentralizados, no se van a sujetar a la jerarquía piramidal de la administración centralizada, aunque si deben apegarse a los lineamientos generales que el Poder Ejecutivo señala para la administración pública en general, pues no hay que olvidar que los organismos descentralizados, realizan actividades de interés colectivo.

---

<sup>76</sup> Buttgenbach, citado por Gabino Fraga, Manuel. Op. Cit. P. 200.

<sup>77</sup> Idem.

**En el caso concreto del IMSS, el artículo 270 de la Ley del Seguro Social señala expresamente que el Instituto contará con autonomía técnica y de gestión, el problema es que dichas características le son atribuidas en su carácter de organismo fiscal autónomo, lo cual como se verá en el siguiente capítulo, es una situación contradictoria.**

**Como consecuencia de que los organismos públicos descentralizados no se hallan sujetos a las reglas de jerarquía de la administración centralizada, dichos organismos se caracterizan por poseer un régimen jurídico propio, acorde con las actividades que cada ente realiza, estando constituido dicho régimen por la ley o decreto que crea al organismo, así como por los reglamentos que se deriven de ésta.<sup>78</sup> Por lo tanto, en el caso del IMSS su régimen jurídico se encuentra conformado por la Ley de Seguridad Social y sus reglamentos como son, el de Recurso de Inconformidad y el de Organización Interna.**

**Como ya se vio al momento de dar la definición legal de los organismos descentralizados, dichos organismos deben tener un objeto, el cual, tratándose del IMSS, es la organización y administración del servicio público de seguridad social, tal como lo establece el artículo 5º de la Ley del Seguro Social.**

**En razón de que el IMSS posee personalidad jurídica propia, lógico es que debe poseer una denominación que lo distinga de otras personas jurídicas, así como un domicilio legal donde se le puedan hacer notificaciones y requerimientos respecto de los derechos y obligaciones que contraiga. Es por estas razones que las fracciones I y II, del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señalan que los organismos descentralizados deben tener una denominación y un domicilio legal.**

**De conformidad con las fracciones V, VI, VII y VIII del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los organismos públicos descentralizados**

---

<sup>78</sup> Ruíz Moreno, Ángel Guillermo. Op. Cit., P. 135.

deben contar con un órgano de gobierno, un director general y un órgano de vigilancia; sin embargo, tratándose del IMSS el artículo 5° del citado ordenamiento legal, dispone que el Instituto deberá regirse por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, desarrollo, operación y control, en lo que no se oponga a su ley específica, se sujetará a las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Lo anterior se debe a que la Asamblea General, el Consejo Técnico y la Comisión de Vigilancia del IMSS están integrados por miembros de los tres sectores interesados en el buen funcionamiento del Instituto; es decir, el gobierno federal, las organizaciones patronales y las organizaciones de trabajadores.

De lo dicho en este apartado, se puede afirmar que el Instituto Mexicano del Seguro Social cumple cabalmente con todos los requisitos constitucionales y legales requeridos para ostentarse como un organismo público descentralizado.

### **3.2. El Instituto como organismo fiscal autónomo.**

Ya se mencionó en el capítulo 1 de esta tesis, que la naturaleza del IMSS como organismo fiscal autónomo no le fue otorgada al momento de su creación, sino que le fue conferida aproximadamente un año después, en 1944, mediante decreto del Ejecutivo. En la actualidad, el carácter del IMSS como organismo fiscal autónomo se encuentra señalado de manera conjunta con su naturaleza de organismo público descentralizado, en el artículo 5° de la Ley del Seguro Social.

Ahora bien, no obstante que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha fungido por casi sesenta años como organismo fiscal autónomo, la doctrina se ha ocupado muy poco por analizar de manera profunda en qué consiste esta figura administrativa tan sui generis; por lo tanto, en este apartado se iniciará el estudio con la elaboración de un concepto general de organismo fiscal autónomo, a partir de las definiciones de *fisco* y *autonomía*, para posteriormente continuar con el

**análisis de las facultades del IMSS como organismo fiscal autónomo y poder, de esta manera, desentrañar las características que debe tener un organismo de tal naturaleza.**

**En este orden de ideas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala lo siguiente respecto a la definición de fisco:**

**"El término fisco se usa en dos sentidos, para designar al Estado como titular de las finanzas públicas, esto es, de los ingresos y de los gastos públicos sistematizados en el presupuesto, y que tienen por objeto la realización de determinadas funciones. También se utiliza el vocablo para referirse en forma particular al Estado, y a las autoridades hacendarias al recaudar los ingresos públicos, en particular los fiscales."<sup>79</sup>**

**Lo anterior quiere decir que en sentido general, por fisco se entiende al Estado como ente facultado para el manejo de los ingresos y egresos públicos, estando para ello investido de la potestad y competencia tributarias; es decir, de las facultades para imponer y recaudar los ingresos destinados a cubrir el presupuesto de egresos del Estado. Por otra parte, en sentido estricto se debe entender por fisco a los órganos autoritarios del Estado que se encuentran dotados de competencia tributaria, siendo esta última acepción la que corresponde aplicar a los organismos fiscales autónomos.**

**Respecto a la palabra *autonomía*, el Instituto de Investigaciones Jurídicas señala lo siguiente: "... viene de *autós* = sí mismo y *nomos* = ley. Autonomía es, pues, la facultad de darse leyes a sí mismo."<sup>80</sup> Ahora bien, en la elaboración del concepto de organismo fiscal autónomo, se debe tomar en cuenta que este carácter sólo se ha atribuido a organismos públicos descentralizados que prestan el servicio público de seguridad social; luego entonces, debe entenderse que son *organismos fiscales autónomos*, aquellos organismos públicos descentralizados**

---

<sup>79</sup> Op. Cit., P. 1455.

<sup>80</sup> Ibidem, P. 280.

**encargados de brindar el servicio público de seguridad social, que se encuentran dotados de competencia tributaria; es decir, tienen el carácter de autoridades hacendarias encargadas de la recaudación de los ingresos destinados a satisfacer el gasto público del Estado en materia de seguridad social, ejerciendo sus atribuciones de manera autónoma, es decir, sujetándose a una regulación normativa distinta a la que rige a las autoridades fiscales de la administración centralizada.**

Lo que a continuación se debe hacer es determinar cuál es el régimen jurídico aplicable a los organismos fiscales autónomos; en este orden de ideas, se tiene que existe una total ausencia de fundamento constitucional para los susodichos organismos, situación extremadamente grave ya que, como ha quedado expuesto, tales organismos tienen el carácter de autoridad, en el entendido de que están facultados para cobrar coactivamente los ingresos de Estado destinados a cubrir el gasto público; sin embargo, corresponde analizar esta situación en el capítulo 4 de la presente tesis; por lo que, para los efectos del presente apartado, basta con el señalamiento de la inconstitucionalidad. Continuando, se puede observar que a diferencia de las demás formas de organización administrativa, los organismos fiscales autónomos no aparecen señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde deberían ser mencionados, toda vez que dichos organismos están investidos de competencia tributaria, lo cual los convierte en una autoridad análoga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por lo tanto, la lógica jurídica hace suponer que si ambas autoridades están avocadas a las mismas funciones debieran estar sujetas al mismo régimen jurídico; no obstante, al legislador le parece justificada la diferencia de regulación, en razón de que los organismos fiscales autónomos únicamente recaudan créditos fiscales destinados al gasto público del servicio de seguridad social, de ahí que tanto el IMSS como el INFONAVIT tengan reguladas sus facultades fiscales en su respectiva ley reglamentaria.

Como ya se vio, tratándose del IMSS, su naturaleza jurídica -como organismo fiscal autónomo- tiene su fundamento en el artículo 5º de la Ley del Seguro Social, siendo regulada por los artículos 251 y 252, así como por el Capítulo VI, Título Cuarto y, por los Títulos Quinto y Sexto, de la ley en cita. Además, de conformidad con los numerales 271, 272 y 277-G del ordenamiento legal en comento, se aplicarán de manera supletoria el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las disposiciones que emanen de ella, así como las leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Como se mencionó en el punto 1.3.1. de esta tesis, con el Decreto de 20 de diciembre de 2001, se otorgaron al IMSS, en su carácter de organismo fiscal autónomo, tanto facultades en materia de recaudación como en materia del manejo de su gasto público; por lo que, primeramente se verán las facultades recaudatorias para posteriormente continuar con las atribuciones relativas al ejercicio del gasto público del Instituto.

De acuerdo con el artículo 271 de la Ley del Seguro Social, el IMSS está facultado para recaudar y en su caso, determinar y liquidar las cuotas correspondientes a los seguros establecidos en la Ley en comento, facultades que ejercerá conforme a las disposiciones del ordenamiento legal citado y en lo no previsto por dicha ley, se aplicarán a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, contando además con las facultades que el citado Código confiere a las autoridades fiscales en él previstas. A continuación se enumeran las atribuciones del IMSS relativas al cobro de créditos fiscales, de acuerdo con su ley reglamentaria, las cuales se han dividido en facultades de recaudación, determinación y liquidación, comprobatorias y sancionadoras.

**A) Tratándose de la recaudación de créditos fiscales a favor del IMSS, el artículo 251 de la Ley del Seguro Social le confiere las siguientes atribuciones al Instituto:**

- a) Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del Instituto, y llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;**
- b) Establecer los procedimientos para la inscripción, *cobro de cuotas* y otorgamiento de pensiones;**
- c) *Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente, con sujeción a las normas del Código y demás disposiciones aplicables;***
- d) Hacer efectivas las fianzas que se otorguen en su favor para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará exclusivamente a lo dispuesto por el Código;**
- e) Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Instituto, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro o la incoasteabilidad del mismo;**
- f) Celebrar convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago, relativos a las cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas; aprobar el cambio de garantía de dichos convenios, y la cancelación, de conformidad con las disposiciones aplicables, de créditos fiscales a favor del Instituto y a cargo de patrones no localizados o insolventes de acuerdo a los montos autorizados por el Consejo Técnico del Instituto, y**

- g) Declarar la prescripción de la obligación patronal de enterar las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos, cuando lo soliciten los patronos y demás sujetos obligados, en los términos del Código.**
- B) Por lo que respecta a las facultades de determinación y liquidación, la disposición legal en cita señala lo siguiente:**
- a) Registrar a los patronos y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización aun sin previa gestión de los interesados y a los trabajadores independientes a su solicitud, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubieren incurrido;**
  - b) Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables. Las liquidaciones de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez podrán ser emitidas y notificadas conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda por el personal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previo convenio de coordinación con el citado Instituto;**
  - c) Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patronos y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad fiscal o bien, a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;**
  - d) Ratificar o rectificar la clase y la prima de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;**
  - e) Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;**

- f) Emitir y notificar por el personal del Instituto, las cédulas de determinación de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda, previo convenio de coordinación con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en dispositivos magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquier otra naturaleza, o bien en documento impreso, y
  - g) Autorizar el registro a los contadores públicos, para dictaminar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y comprobar que cumplan con los requisitos exigidos al efecto en el reglamento respectivo.
- C) En cuanto a las facultades de comprobación, éstas también se encuentran reguladas por el numeral 251 de la Ley del Seguro Social, que dispone lo siguiente:
- a) Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la ley y demás disposiciones aplicables;
  - b) Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y de responsabilidad solidaria previstos en esta Ley y en el Código, y emitir los dictámenes respectivos;
  - c) Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus reglamentos, así como imponer a dichos contadores públicos, en su caso, las sanciones administrativas establecidas en el reglamento respectivo;
  - d) Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las solicitudes, avisos o cédulas de determinación presentados por los patrones, para lo cual podrá requerirles la presentación de la documentación que proceda. Asimismo, el Instituto podrá requerir a los patrones, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, sin que

medie visita domiciliaria, para que exhiban en las oficinas del propio Instituto, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran, y

- e) Concomitantemente, el párrafo segundo del artículo 252 de la referida Ley, señala que el Instituto tendrá acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal, y en general, a obtener de las oficinas públicas cualquier dato o informe que se considere necesario, de no existir prohibición legal.
- D) Las facultades sancionadoras del IMSS se desprenden de los artículos 304, 304-A, 304-B y 305 de la Ley del Seguro Social, consistentes en:
- a) De conformidad con el artículo 304, sancionar con multas del cuarenta al cien por ciento del concepto omitido, a los patrones y demás sujetos obligados que realicen actos u omisiones que impliquen el incumplimiento del pago de los créditos fiscales señalados en el artículo 287 de la Ley del Seguro Social; es decir, las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de la Ley en comento, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas derechohabientes. En la doctrina, se ha denominado a este tipo de incumplimiento infracciones de fondo, debido a que entrañan directamente el incumplimiento del pago del crédito fiscal, en oposición a las infracciones formales que no implican directamente la omisión del pago del crédito fiscal, como a continuación se verá.<sup>81</sup>
  - b) De acuerdo con el artículo 304-B del citado ordenamiento legal, el IMSS también podrá sancionar con multas a los patrones y demás sujetos obligados que realicen actos u omisiones que se traduzcan en alguna de

---

<sup>81</sup> Ponce Rivera, Alejandro. *Infracciones y Delitos en Materia de Seguro Social 2002 y otros aspectos jurídicos*. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, P. 23.

**las infracciones a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, de las enumeradas en el artículo 304-A que al efecto dispone:**

Son infracciones a esta ley y a sus reglamentos, los actos u omisiones del patrón o sujeto obligado que se enumeran a continuación:

- I. No registrarse ante el Instituto, o hacerlo fuera del plazo establecido en la Ley;
- II. No inscribir a sus trabajadores ante el Instituto o hacerlo en forma extemporánea;
- III. No comunicar al Instituto o hacerlo extemporáneamente las modificaciones al salario base de cotización de sus trabajadores;
- IV. No determinar o determinar en forma extemporánea las cuotas obrero patronales legalmente a su cargo;
- V. No informar al trabajador o al sindicato de las aportaciones realizadas a la cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- VI. Presentar al Instituto los avisos afiliatorios, formularios, comprobantes de afiliación, registros de obras o cédulas de determinación de cuotas obrero patronales con datos falsos, salvo aquellos que por su naturaleza no sean de su responsabilidad;
- VII. No llevar los registros de nóminas o listas de raya, en los términos que señala la Ley y el Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social;
- VIII. No entregar a sus trabajadores la constancia semanal o quincenal de los días laborados, en caso de estar obligado a ello;
- IX. No proporcionar, cuando el Instituto se lo requiera, los elementos necesarios para determinar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo o hacerlo con documentación alterada o falsa;
- X. Obstaculizar o impedir, por sí o por interpósita persona, las inspecciones o visitas domiciliarias, así como el procedimiento administrativo de ejecución, que ordene el Instituto;
- XI. No cooperar con el Instituto en los términos del artículo 83 de la Ley, en la realización de estudios e investigaciones para determinar factores causales y medidas preventivas de riesgos de trabajo, en proporcionar datos e informes que permitan la elaboración de estadísticas de ocurrencias y en difundir, en el ámbito de sus empresas, las normas sobre prevención de riesgos de trabajo;

- XII.** No dar aviso al Instituto de los riesgos de trabajo, ocultar su ocurrencia en las instalaciones o fuera de ellas en el desarrollo de sus actividades, o no llevar los registros de los riesgos de trabajo o no mantenerlos actualizados;
- XIII.** No conservar los documentos que estén siendo revisados durante una visita domiciliaria o los bienes muebles en los que se dejen depositados los mismos como consecuencia de su aseguramiento;
- XIV.** Alterar, desprender o destruir, por sí o por interpósita persona, los documentos, sellos o marcas colocados por los visitantes del Instituto con el fin de asegurar la contabilidad, en los sistemas, libros, registros y demás documentos que la integren, así como en los equipos, muebles u oficinas en que se encuentre depositada dicha contabilidad y que se le hayan dejado en depósito como consecuencia del aseguramiento derivado de una visita domiciliaria;
- XV.** No presentar la revisión anual obligatoria de su siniestralidad y determinación de la prima del seguro de riesgos de trabajo o hacerlo extemporáneamente o con datos falsos o incompletos en relación con el periodo y plazos señalados en el reglamento correspondiente. No se impondrá multa a los patrones por la no presentación de los formularios de determinación de la prima de seguro antes mencionado cuando ésta resulte igual a la del ejercicio anterior;
- XVI.** No dar aviso al Instituto o hacerlo extemporáneamente del cambio de domicilio de una empresa o establecimiento, cuando se encuentre en alguno de los supuestos que señala el reglamento respectivo;
- XVII.** No retener las cuotas a cargo de sus trabajadores cuando así le corresponda legalmente, o habiéndolas retenido, no enterarlas al Instituto;
- XVIII.** No comunicar al Instituto por escrito sobre el estallamiento de huelga o terminación de la misma; la suspensión; cambio o término de actividades; la clausura; el cambio de nombre o razón social; la fusión o escisión;
- XIX.** Omitir o presentar extemporáneamente el dictamen por contador público autorizado cuando se haya ejercido dicha opción en términos del artículo 16 de esta Ley;
- XX.** No cumplir o hacerlo extemporáneamente con la obligación de dictaminar por contador público autorizado sus aportaciones ante el Instituto; y
- XXI.** Notificar en forma extemporánea, hacerlo con datos falsos o incompletos o bien, omitir notificar al Instituto en los términos del reglamento respectivo, el domicilio de cada una de las obras o fase de obra que realicen los patrones que esporádica o permanentemente se dediquen a la industria de la construcción.

- c) Por último, conforme al artículo 305 de la multicitada Ley, el Instituto podrá formular querellas ante el Ministerio Público, para proceder penalmente por los delitos previstos en el Capítulo III del Título Sexto de la Ley del Seguro Social, que al efecto son los siguientes:
- ❖ Los delitos cometidos por los patrones, sus representantes y demás sujetos obligados, consistentes en:
    - Defraudación a los regímenes del seguro social;
    - Defraudación calificada a los regímenes del seguro social;
    - La alteración de los programas informáticos autorizados por el Instituto;
    - La manifestación de datos falsos para obtener del Instituto la devolución de cuotas obrero patronales;
    - Obtener sin derecho un subsidio o estímulo fiscal;
    - Simular uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio del Instituto;
    - No formular avisos de inscripción o proporcionar al Instituto datos falsos para evadir el pago o reducir el importe de las cuotas obrero patronales;
    - Obtener un beneficio indebido y no comunicar al Instituto la suspensión o término de actividades; clausura; cambio de razón social; modificación de salario; actividad; domicilio; sustitución patronal; fusión o cualquier otra circunstancia que afecte sus registro ante el Instituto y proporcionar a éste información falsa respecto de las obligaciones a su cargo, en términos de la Ley del Seguro Social;
    - Registrar sus operaciones contables y fiscales en dos o más libros o en dos o más sistemas de contabilidad o en dos o más medios diversos a los anteriores con diferentes contenidos;
    - Ocultar, alterar o destruir, parcial o totalmente los sistemas y registros contables o cualquier otro medio, así como la documentación relativa a los asientos respectivos, que conforme a la citada Ley estén obligados a llevar.

- ❖ Se considera como fraude el obtener, así como propiciar su obtención, de los seguros, prestaciones y servicios que la multicitada Ley establece, sin tener el carácter de derechohabiente, mediante cualquier engaño o aprovechamiento de error, ya sea en virtud de simulación, sustitución de personas o cualquier otro acto.
- ❖ Cuando el depositario o interventor designado por el Instituto disponga para sí o para otro, del bien depositado, de sus productos o de las garantías que de cualquier crédito fiscal se hubieren constituido.
- ❖ Los delitos cometidos por servidores públicos, consistentes en:
  - Ordenar o practicar visitas domiciliarias o embargos sin mandamiento escrito de autoridad fiscal competente;
  - Amenazar de cualquier modo a un patrón o cualquier otro sujeto obligado, con formular por sí o por medio de la dependencia de su adscripción una querrela al Ministerio Público para que se ejercite acción penal por la posible comisión de los delitos previstos en el Capítulo III, Título Sexto de la Ley del Seguro Social.

Antes de continuar con la enumeración de las atribuciones del IMSS en materia del ejercicio de su presupuesto, es necesario hacer un breve análisis de la facultad del Instituto para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución de acuerdo a su régimen jurídico, ya que dicha facultad es de hecho el tema de esta tesis. En este orden de ideas, ya quedó señalado que una de las facultades del IMSS en materia de recaudación es el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, cuyo fundamento es la fracción XXV del artículo 251 de la Ley del Seguro Social. Ahora bien, el párrafo primero del numeral 291 de la citada Ley, señala que tal procedimiento deberá llevarse a cabo para el cobro de los créditos fiscales enunciados en el artículo 287\* que no hubiesen sido cubiertos oportunamente al Instituto además, dicha disposición establece que el

---

\* Supra, P. 105.

procedimiento económico coactivo deberá sujetarse a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables; por lo tanto, como en el apartado 2.2 de esta tesis ya se hizo en análisis del citado procedimiento conforme a las normas del Código Fiscal de la Federación, en este punto solamente se verán las normas aplicables al citado procedimiento, de acuerdo con el régimen jurídico del IMSS.

De esta forma se tiene que el párrafo segundo del artículo 291 de la Ley del Seguro Social, señala que:

La enajenación de los bienes que el Instituto se adjudique con motivo de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, se realizará en subasta pública o por adjudicación directa, en los términos y condiciones que señale el reglamento respectivo, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación. En el caso de valores, de renta fija o variable, éstos se enajenarán conforme a los lineamientos que al efecto emita el Consejo Técnico.

No obstante, que esta disposición es muy clara cabe hacer el comentario de que a la fecha no se ha emitido el reglamento a que se refiere el párrafo transcrito.

A su vez, el párrafo tercero de la citada disposición, señala que las cantidades obtenidas por concepto de la citada disposición de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, deberán ser puestas a disposición de la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) que lleve la cuenta individual del trabajador de que se trate, a más tardar dentro de los diez días siguientes a la fecha en que tales cantidades se hubiesen cobrado y, en caso de no cumplir con esto se causarán recargos y actualización a favor del trabajador con cargo al IMSS o a la SHCP, según corresponda, en los términos del Código Fiscal de la Federación. Esta disposición tiene su razón de ser en virtud del régimen de ahorro para el retiro que rige actualmente en nuestro país, con el cual las aportaciones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, son depositadas en un cuenta individual que cada trabajador tiene y que es

manejada por una persona moral de derecho privado llamada AFORE, en lugar del IMSS como anteriormente se hacía. Asimismo, cabe aclarar que el en citado artículo se hace mención de la SHCP, debido a que puede darse el caso de que concurran el fisco federal y el IMSS en contra de un mismo deudor; por lo que, conforme al numeral 148 del Código Fiscal de la Federación, en este caso, corresponde a la SHCP llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, siendo ese el único supuesto en que una autoridad distinta del IMSS puede cobrar coactivamente los créditos fiscales señalados en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social.

Por otra parte, los plazos para efectuar el pago de los créditos fiscales a favor del IMSS, están sujetos a disposiciones distintas a las del Código Fiscal de la Federación. En este orden de ideas, se tiene que los plazos para pagar las aportaciones de seguridad social, los capitales constitutivos, sus actualizaciones, recargos y multas son los siguientes:

- A) Tratándose de las cuotas obrero patronales, éstas se causan por mensualidad vencida; por lo que, el patrón tienen la obligación de enterar su importe al Instituto a más tardar el día diecisiete del mes siguiente, según lo dispone el artículo 39 de la Ley del Seguro Social.
- B) El artículo 128 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, establece que cuando se trate de las cédulas de determinación por cuotas obrero patronales omitidas, que se deriven del dictamen presentado por el patrón en términos del artículo 16 de la Ley del Seguro Social, deberán pagarse junto con sus actualizaciones y recargos, antes de la presentación del dictamen o conforme al artículo 149 del citado Reglamento; es decir, en doce mensualidades siempre que el patrón celebre con el IMSS un convenio de pago en parcialidades, para lo cual deberá anexar a la solicitud correspondiente la garantía del interés fiscal.

- C) Conforme al artículo 127 del citado Reglamento las cédulas de liquidación emitidas por el IMSS por concepto de cuotas, capitales constitutivos, actualizaciones, recargos, multas, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derecho habientes, deberán ser cubiertos dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación.
- D) De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 224 de la Ley del Seguro Social, las cuotas de los sujetos de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, se cotizarán por anualidades adelantadas, pudiendo el Instituto autorizar el pago en parcialidades de acuerdo a las características económicas y de organización de los solicitantes; sin embargo, lo anterior no es aplicable a los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, Entidades Federativas y Municipios, respecto de los cuales se aplicarán las disposiciones establecidas para los sujetos comprendidos en la fracción I del artículo 12 de la Ley en comento. También es de resaltar que las cuotas que causen los sujetos de la fracción V del artículo 13, podrán cubrirse con cargo a los subsidios, transferencias o participaciones federales que les correspondan a las Entidades o Municipios.
- E) En el caso de los asegurados en continuación voluntaria en el régimen obligatorio, tratándose de los seguros conjuntos de invalidez y vida, y de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez pagarán las cuotas respectivas por mensualidad adelantada, a más tardar el día diecisiete del mes de que se trate, según lo establece el artículo 128 del mencionado Reglamento.
- F) Por lo que toca a las cuotas del seguro de salud para la familia, conforme al numeral 102 del Reglamento en cita, el convenio de incorporación deberá contener el procedimiento para el pago de cuotas.
- G) De conformidad con el artículo 129 del multicitado Reglamento, tratándose de sustitución patronal, el patrón sustituto deberá pagar al Instituto los créditos fiscales adeudados por el patrón sustituido, dentro de los quince días siguientes a que el IMSS le notifique el estado de adeudo del patrón sustituido.

- H) En el caso de los responsables solidarios señalados en la Ley del Seguro Social y en el Código Fiscal de la Federación, dichos sujetos deberán cubrir los créditos fiscales a favor del IMSS, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución administrativa correspondiente, según lo dispone el artículo 130 del referido Reglamento.
- I) Por último, el artículo 189 del multicitado Reglamento, establece que las multas deberán pagarse dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

Otra disposición aplicable al procedimiento económico coactivo, propia del régimen jurídico del Seguro Social, es el artículo 32 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, cuyos tres primeros párrafos se refieren a la autoridad competente para ordenar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, que al efecto puede ser el Secretario General del Instituto o el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional que corresponda, si la suspensión se solicita desde la interposición del recurso o durante la tramitación del mismo; a su vez, el párrafo segundo del citado artículo señala que cuando el acto recurrido esté en vías de ejecución también se podrá solicitar la suspensión a la autoridad ejecutora; es decir, a la Oficina para Cobros que éste realizando el procedimiento administrativo de ejecución, siendo esta autoridad la que en cualquier caso deberá calificar la garantía ofrecida por el particular e informar al Secretario del Consejo para que dicte el acuerdo que proceda. Por lo que se refiere a los demás aspectos relativos a la suspensión del procedimiento económico coactivo, el párrafo cuarto del artículo en cita, dispone que se sujetarán a las normas del Código Fiscal de la Federación.

Por último, resta señalar que los órganos del IMSS facultados para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, son las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, pues conforme a la fracción III del artículo 147 del Reglamento de Organización Interna del IMSS, las Oficinas para Cobros tienen el carácter de órganos operativos de las delegaciones y conforme al artículo 150, fracción XVII inciso e), del citado reglamento; es atribución del

**Delegado dentro de su circunscripción territorial, la emisión de liquidaciones por cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas, la notificación y cobro de los mismos. Además, conforme al artículo 158 del reglamento en cita, se les considera órganos integrantes de las subdelegaciones, cuyos titulares de acuerdo al artículo 156 del reglamento en cuestión, están subordinados para el cumplimiento de sus funciones a la dependencia Delegacional a quien correspondan las atribuciones de afiliación y cobranza y normativamente a las Direcciones de Afiliación y Cobranza y Prestaciones Económicas y Sociales en lo que respecta a la atención a pensionados; siendo de resaltar que el artículo 78, fracción III, inciso e), del multicitado reglamento, señala que es facultad de la Dirección de Afiliación y Cobranza, vigilar, evaluar y emitir normas relativas a la emisión de liquidaciones por cuotas obrero patronales, y cuando así proceda, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas, así como la notificación y cobro de los mismos.**

**Con lo anterior se concluye lo relativo a las facultades recaudatorias del IMSS; por lo tanto, a continuación se verán las atribuciones del Instituto en materia presupuestaria, las cuales básicamente se reducen a dos: la elaboración de su anteproyecto de presupuesto y el ejercicio de su gasto público, facultades que se deberán ejercer de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 272 a 277-G, en relación con los artículos 278 a 286-E de la Ley del Seguro Social; asimismo, como ya se mencionó anteriormente, en lo no previsto por dicho ordenamiento legal se deberán aplicar las disposiciones de las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y la de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. En este orden de ideas, se tiene que las facultades del IMSS en materia de gasto público se desarrollan de la siguiente forma:**

**A) La elaboración de su anteproyecto de presupuesto:**

- a) Conforme al artículo 273 de la Ley del Seguro Social, el Instituto deberá presentar al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, y al Congreso de**

la Unión, a más tardar el treinta de junio de cada año, un informe dictaminado por auditor externo, el cual deberá contener datos relativos a la situación financiera del Instituto. Dicho informe, según lo dispuesto por el numeral 276 de la Ley citada, deberá ser tomado en cuenta tanto por la SHCP al momento de analizar el anteproyecto de presupuesto del IMSS, como por el Congreso de la Unión al momento de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- b) De acuerdo con el artículo 274 de la ley en cita, a más tardar cuarenta y cinco días antes de que conforme a lo establecido en la Constitución Federal, el Ejecutivo de la Unión remita a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, el Director General propondrá al Consejo Técnico el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Instituto, correspondiéndole al Consejo Técnico la discusión y aprobación de dicho anteproyecto.
- c) Según lo dispone el numeral 275 del ordenamiento legal en cita, el anteproyecto de presupuesto deberá contener un reporte de la Dirección General, que incluya la información relativa a los ingresos y egresos del IMSS, excedentes y un análisis del impacto que tendrá el presupuesto que se proponga en el Instituto a mediano plazo. Este reporte también deberá ser tomado en cuenta por el Congreso de la Unión al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- d) Aprobado el anteproyecto por el Consejo Técnico, tal documento será remitido a la SHCP, a más tardar veinticinco días naturales anteriores a la fecha en que el Ejecutivo de la Unión deba presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Dicho anteproyecto deberá ser analizado por la SHCP, para que en su caso modifique y apruebe los montos relativos a los ingresos totales por cuotas, contribuciones y aportaciones del Gobierno Federal, así como los montos para el incremento, detrimento o reconstitución de las Reservas Financieras y Actuariales y, la Reserva General Financiera y Actuarial, a

que se refieren las fracciones III y IV del artículo 280 de la Ley del Seguro Social.

**B) El ejercicio de su presupuesto:**

- a) El IMSS deberá ejercer su presupuesto evaluando los ingresos recibidos y el gasto incurrido en periodos trimestrales.
- b) De acuerdo con el artículo 277 de su Ley reglamentaria, cuando el IMSS tenga excedentes en un trimestre, podrá aplicarlos al siguiente para fortalecer su Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento y, con el acuerdo del Consejo Técnico también, se podrán destinar dichos excedentes a sus programas prioritarios.
- c) El artículo 277-A, señala que el Instituto podrá disminuir su gasto en rubros no necesarios en dos supuestos: cuando se prevea que se va a requerir de los excedentes de algún trimestre anterior al resto del ejercicio, para poder financiar la operación del Instituto o bien, cuando se prevea que no será posible cumplir con las metas de reservas y fondos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- d) El Instituto podrá disponer de la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento, previa autorización del Consejo Técnico, debiendo informar al Ejecutivo de la Unión vía la SHCP, siempre que las disminuciones en rubros menos necesarios, no hubiesen sido suficientes para hacer frente a la falta de recursos.
- e) Si habiéndose usado la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento, el ajuste al presupuesto de egresos necesario para cumplir con la metas de reservas y fondos establecidos afecta los programas de operación del Instituto, éste podrá, previa autorización del Ejecutivo Federal, disminuir los montos de reservas o fondos a incrementar.
- f) De conformidad con el artículo 277-B, el IMSS no está autorizado para contraer pasivos financieros para pagar las prestaciones correspondientes a los seguros previstos en la Ley citada. Solamente podrá contraer pasivos

derivados de cartas de crédito o coberturas cambiarias a plazos menores a un año, siempre que se destinen a liquidar deudas con proveedores de insumos.

- g) El artículo 277-C de la multicitada ley, establece que el Instituto no está obligado a concentrar en la Tesorería de la Federación sus ingresos, excepto los remanentes de subsidios y transferencias de programas financiados por el Gobierno Federal.
- h) El referido artículo 277-C, señala que el Instituto manejará y erogará sus recursos por medio de sus unidades administrativas competentes, función que con fundamento en el artículo 150, fracción II, del Reglamento de Organización Interna del IMSS, le corresponde ejercer a las Delegaciones.
- i) De conformidad con el numeral 277-D de la Ley del Seguro Social, corresponde al Consejo Técnico aprobar los sueldos y prestaciones de los trabajadores de confianza y la contratación de los servicios por honorarios que resulten necesarios para el funcionamiento del Instituto.
- j) De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 277-E de la citada Ley, los recursos de cada uno de los seguros previstos en la Ley del Seguro Social, sólo podrán utilizarse para cubrir prestaciones y pago de beneficios y constitución de reservas que correspondan a cada uno de los seguros.
- k) Según lo señalado por el artículo 277-F, solamente en casos debidamente justificados, el Consejo Técnico autorizará la celebración de contratos de obra pública, adquisiciones y de cualquier otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestarias asignadas para el ejercicio de que se trate; en estos casos, las obligaciones excedentes de tales asignaciones, que no sean cubiertas, quedarán sujetas para efectos de su ejecución y pago a la disponibilidad presupuestaria de los siguientes ejercicios, debiendo el IMSS, informar previamente a la SHCP de tales compromisos. El IMSS no podrá celebrar nuevos contratos de este tipo, si a juicio de la SHCP los ingresos del IMSS en los ejercicios subsiguientes no son suficientes para cumplir con tales obligaciones.

Concomitantemente con lo anterior, a partir de las reformas de diciembre de 2001, el IMSS debe constituir cuatro tipos de reservas para garantizar su funcionamiento, dichas reservas no formarán parte del patrimonio del Instituto y sólo se podrá disponer de ellas para los fines señalados por la Ley del Seguro Social. De acuerdo con los artículos 278 a 286-E del citado ordenamiento legal, el IMSS debe constituir las siguientes reservas:

- 1) **Reservas Operativas.-** Sus recursos estarán constituidos por la totalidad de los ingresos provenientes de cuotas obrero patronales, aportaciones federales, cuotas de los seguros voluntarios y demás seguros que se establezcan. El objetivo de estas reservas es hacer frente al pago de prestaciones, gastos administrativos y constitución de las Reservas Financieras y Actuariales del seguro y cobertura a que correspondan, y para la aportación correspondiente a la constitución de las Reservas de Operación para Contingencias y Financiamiento y, General Financiera y Actuarial.
- 2) **Reservas de Operación para Contingencias y Financiamiento.-** Esta reserva se constituirá, incrementará o reconstituirá hasta representar sesenta días de ingreso promedio global del año anterior del Instituto, a dicha reserva podrán destinarse los ingresos ordinarios y extraordinarios del Instituto, en este último caso, el total de las afectaciones podrá exceder del límite señalado para las aportaciones provenientes de ingresos ordinarios. Su objetivo es proveer estabilidad y certidumbre a la operación cotidiana del Instituto y facilitar la planeación a mediano plazo de las operaciones de los distintos seguros que se establecen en la Ley del Seguro Social; asimismo, previa autorización del Consejo Técnico el IMSS podrá disponer de los recursos de esta reserva para financiar las Reservas Operativas.
- 3) **Reservas Financieras y Actuariales.-** Se constituirán por cada uno de los seguros y coberturas a través de una aportación trimestral calculada sobre los ingresos de los mismos, tomando en cuenta las estimaciones de

sustentabilidad financiera de largo plazo, contenidas en el Informe Financiero y Actuarial que anualmente debe discutir y aprobar la Asamblea General. Solamente se podrá disponer de estas reservas mediante acuerdo previo del Consejo Técnico a propuesta del Director General, para cubrir las necesidades de cada seguro y cobertura, siempre que además exista alguno de los siguientes supuestos: a) para enfrentar caídas en los ingresos o incrementos en los egresos derivados de problemas económicos que duren más de un año; b) para enfrentar fluctuaciones en la siniestralidad mayores a las estimadas en el informe actuarial que anualmente discuta y apruebe la Asamblea General; y c) para el pago de beneficios futuros para los que se hubiera efectuado la provisión correspondiente.

- 4) *Reserva General Financiera y Actuarial.*- Se constituirá, incrementará o reconstituirá a través de una aportación anual que se determinará en el citado Informe Financiero y Actuarial, con el objeto de enfrentar efectos catastróficos o variaciones financieras de significación en los ingresos o incrementos drásticos en los egresos derivados de problemas epidemiológicos o económicos severos y de larga duración que provoquen insuficiencia de cualquiera de las reservas financieras y actuariales.

Con lo anterior queda concluido lo relativo a las facultades fiscales del IMSS; por lo que, a continuación cabe señalar las características del Instituto como organismo fiscal autónomo:

- 1) *Competencia Tributaria.*- Esta característica se desprende de las facultades que la Ley del Seguro Social otorga al IMSS para recaudar créditos fiscales destinados a cubrir el gasto público federal en materia de seguridad social.
- 2) *Autoridad Fiscal de facto.*- Como consecuencia de lo anterior, el Instituto tiene el carácter de autoridad fiscal, toda vez que la competencia tributaria implica que el IMSS emita actos que tienen las características de ser: unilaterales,

pues no toma en cuenta la opinión del particular afectado; imperativos, ya que ordena al particular la realización de una determinada conducta; y coercitivos, puesto que si el particular no da cumplimiento al mandato de la autoridad, el Instituto puede ejercitar medidas que obliguen al particular aun en contra de su voluntad, a cumplir con lo ordenado. De esto se deriva que el IMSS, al no tomar en cuenta la voluntad del particular, se pueda afirmar la existencia de una relación jurídica de supra a subordinación entre el Instituto y los particulares. Asimismo, el IMSS debe cumplir al momento de ordenar y ejecutar sus actos, con los requisitos señalados en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, a efecto de respetar la garantía de seguridad jurídica de legalidad del particular, toda vez que los actos del IMSS, como organismo fiscal autónomo, afectan de forma unilateral, imperativa y coercitiva la esfera jurídica del gobernado. Lo grave de la situación es que el Instituto es una autoridad de facto, puesto que su naturaleza de organismo fiscal autónomo no tiene fundamento constitucional, pues aun cuando en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos se le otorgan al IMSS una serie de facultades autoritarias en materia fiscal, conforme al principio de supremacía de la Constitución, previsto en el artículo 133 de nuestro ordenamiento fundamental, ninguna norma puede estar por encima de lo estipulado en nuestra Carta Magna.

- 3) *Autonomía.*- El artículo 270 de la Ley del Seguro Social, expresamente señala que el IMSS podrá ejercitar sus facultades fiscales con autonomía técnica y de gestión; esto implica que el IMSS actuando como organismo fiscal, se sujetará a sus propios ordenamientos legales, aplicando de manera supletoria las normas relativas al fisco federal, así como también ejercerá dichas facultades con independencia de cualquier otra autoridad fiscal, tal como lo señala el artículo 271 de la citada Ley.

## **CAPÍTULO 4**

# **La inconstitucionalidad de la facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución**

#### **4.1. Violación al artículo 17 Constitucional.**

Es de sobra conocido el texto del párrafo primero del artículo 17 de la Constitución Federal, el cual establece que: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho". Cuando se habló en el capítulo 2 sobre el procedimiento administrativo de ejecución, se indicó que uno de los argumentos manejados para alegar la inconstitucionalidad del susodicho procedimiento, era que su ejercicio suponía la violación a la citada disposición constitucional; en aquel capítulo se desechó tal argumento en razón de que el procedimiento económico coactivo, establecido en el Código Fiscal de la Federación, es llevado a cabo por el Estado a través de su autoridad hacendaria, dentro del marco de una relación jurídica de supra a subordinación; por lo tanto, se reitera que la "violencia" señalada en el artículo 17 Constitucional no lo es tal cuando el Estado exige al particular el pago de sus contribuciones que, cabe recordar, es una obligación constitucional de todos los mexicanos.

Sin embargo, lo anterior no es aplicable al caso del IMSS, en virtud de que, como quedó señalado en el capítulo 3 de esta tesis, el Instituto es un organismo público descentralizado y como tal, conforme al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el artículo 5º de la Ley del Seguro Social, el IMSS tiene personalidad jurídica propia; es decir, distinta de la personalidad del Estado. Por lo tanto, el Instituto encuadra dentro del término *persona* utilizado en el texto del artículo 17 Constitucional; luego entonces, el legislador, al momento de otorgar al IMSS la facultad de ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, está incurriendo en una violación al citado texto Constitucional, al igual que el IMSS al momento de ejercerla.

No obstante lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

**EL ARTÍCULO 271 DE LA LEY NO VIOLA EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**  
Es inexacto que el artículo 271 de la Ley del Seguro Social permita que el Instituto

Mexicano del Seguro Social se haga justicia por sí mismo para exigir un derecho, pues las funciones que tienen encomendadas las oficinas de cobro se limitan a tramitar el procedimiento de ejecución que señala el Código Fiscal de la Federación y los recursos que establece dicho Código para el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas procesales que ese cuerpo de leyes establece y no en disposiciones especiales emitidas por el propio Instituto. Visible en Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985. Pleno, Pp. 435 y 436.

Cabe aclarar que el artículo 271 correspondiente a la Ley del Seguro Social de 1973, citado en el anterior criterio jurisprudencial, es equivalente al artículo 281 de la actual Ley del Seguro Social. Hecha esta aclaración, corresponde señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se limita a justificar la facultad de ejecución del IMSS con el argumento de que éste se apoya en normas de carácter general, lo cual no justifica de ninguna manera que el IMSS, que es una persona jurídica distinta del Estado, pueda de motu proprio emplear medidas ejecutorias para hacer efectivo un derecho. Por otra parte, corresponde en este apartado argumentar que el IMSS en efecto tiene personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado.

En este orden de ideas, el primer argumento a mencionar es el derivado de los ya citados artículos 5º y 45 de las Leyes del Seguro Social y Orgánica de la Administración Pública Federal, respectivamente, en base a los cuales el IMSS se encuentra investido de personalidad jurídica propia, la cual cabe señalar, es reconocida por el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal al decir que:

Son personas morales:

- I. La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

...

La personalidad jurídica del IMSS queda reconocida en la fracción II del citado numeral, pues de acuerdo a los multicitados artículos 5º y 45 de las Leyes

del Seguro Social y Orgánica de la Administración Pública Federal, respectivamente, el Instituto es una corporación pública, de las denominados organismos descentralizados y; por lo tanto, cuenta con personalidad jurídica distinta de la del Estado.

Si lo anterior no fuese suficiente, cabe recordar que en el capítulo 3 de la presente tesis, se mencionó que conforme al artículo 258 de la Ley del Seguro Social, las relaciones laborales entre el IMSS y sus trabajadores quedan sometidas a las disposiciones del apartado A del artículo 123 Constitucional y no a las del apartado B y, que como consecuencia de ello, se podía afirmar que el IMSS no era un órgano del Estado. Ahora bien, analizando estas ideas, también se puede afirmar que de manera tácita, pero muy clara, estos dos artículos reconocen la personalidad jurídica del IMSS al no someter sus relaciones laborales a las disposiciones del citado apartado B del artículo 123 Constitucional.

El siguiente argumento se refiere a la distinción entre el origen de la personalidad del Estado y la del IMSS, cuestión que fue brevemente mencionada en el capítulo 3, en donde se dijo que la personalidad del Estado se derivaba de su calidad de ente soberano, mientras que la personalidad del IMSS se debía a un acto de voluntad de dicho Estado.

En este orden de ideas, se tiene que el Estado Mexicano es una persona jurídica colectiva cuyo nacimiento se debe a que el pueblo mexicano hizo valer el poder soberano que en él reside de manera originaria, quedando formalizada la creación de la Nación Mexicana en el ordenamiento jurídico fundamental, del cual va a emanar todo el régimen normativo de dicho Estado. Como consecuencia de lo anterior, el Estado se convierte en sujeto de derechos y obligaciones; sin embargo, toda vez que es una persona colectiva, es necesario que su voluntad se manifieste a través de órganos que funjan como sus representantes; tales órganos pueden ser colegiados o personales, pero en ambos casos cualquier acto que éstos ejecuten necesariamente estará identificado con la voluntad del Ente

**Soberano; de ahí que, dichos órganos de representación carezcan por completo de personalidad jurídica propia.**

**Ahora bien, cabe aclarar que tratándose del Estado, como en cualquier persona jurídica colectiva sea de derecho público o privado, los miembros que lo integran tienen personalidad jurídica distinta a la del ente colectivo que en conjunto decidieron constituir; así pues, el elemento personal de la formación del Estado, es decir, los gobernados o administrados, tienen de manera individual su propia personalidad, sin que ésta pueda ser confundida con la del Estado o la de cualquier ente colectivo del que formen parte.**

**Siguiendo este orden de ideas, tratándose del IMSS, su acto de creación no es como en el caso del Estado, el ejercicio directo de la soberanía por parte del pueblo mexicano, sino un acto de voluntad del Estado, llevado a cabo por dos de sus órganos: el Congreso de la Unión y el Presidente de la República. Además, hay que agregar que a diferencia del Estado su personalidad jurídica no está fundamentada en la Constitución Política Federal, sino en el ordenamiento legal que creó al Instituto en 1943, manteniéndose hasta la actual ley la disposición de que el IMSS tiene personalidad jurídica propia.**

**Ahora bien, no por el hecho de que el Estado haya sido quien creó al IMSS, se debe pensar que el Instituto es parte integrante u órgano del Estado, pues el IMSS al igual que los demás organismos públicos descentralizados, fue creado con el fin de que dichos entes se ocuparán de la realización de funciones que normalmente pueden llevar a cabo los particulares, pero que ante la falta de interés o capacidad de la iniciativa privada para realizar tales actividades, se hizo necesario que el Estado en sustitución de los particulares, creara una diversidad de personas colectivas, cuyo capital inicialmente debería ser financiado por el Estado, pero con el objetivo de que al cabo de un determinado tiempo, dichos organismos debieran ser capaces de funcionar de manera autónoma, sin más intervención del Estado que la de vigilancia en el manejo de sus finanzas y forma**

de operación; es decir, el Estado debería haber tenido una actuación similar a la de una comisión de vigilancia en una sociedad de capital privado; sin embargo, la continua corrupción del personal directivo de estos organismos ha hecho que como en el caso del IMSS; no obstante, de haber pasado casi sesenta años desde su creación, el Estado sigue financiando de manera directa a este tipo de entidades y como consecuencia de ello se tiene la falsa idea de que estos organismos constituyen verdaderos órganos estatales. Aunque el comentario anterior corresponde más al tema a tratar en el siguiente apartado, fue necesaria su cita en el presente punto, para demostrar como el hecho de que la realidad rebasa a la ley, puede dar lugar a confundir las disposiciones de ésta última

Por otra parte, cabe recordar que en el capítulo anterior, se mencionó como característica de los organismos públicos descentralizados -y por consiguiente también del IMSS- deben tener órganos que los representen a efecto de que su voluntad pueda ser manifestada, como consecuencia de esto, de acuerdo al artículo 257 de la Ley del Seguro Social, en relación con el artículo 5º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el IMSS cuenta con una Asamblea General, un Consejo Técnico, una Comisión de Vigilancia y una Dirección General, además de los órganos regionales y delegacionales, así como los órganos desconcentrados en que éstos se dividen. Por lo tanto, se puede afirmar que el IMSS tiene sus propios órganos de representación, a través de los cuales manifiesta su voluntad, la cual es enteramente distinta de la del Estado.

Como consecuencia de todo lo anterior, se reafirma que tanto el Estado como el IMSS son personas jurídicas distintas, teniendo cada uno sus propios atributos, tales como: patrimonio, denominación, órganos de representación y; por supuesto, sus propios derechos y obligaciones; luego entonces, se puede decir con toda razón que el IMSS encuadra perfectamente en el término persona empleado en el artículo 17 Constitucional, el cual debe entenderse que se refiere a las personas tanto físicas como colectivas, sean de derecho privado o público; por supuesto, con la salvedad del Estado, en razón de que éste tiene como uno de

sus principales atributos, el estar investido del poder soberano, lo que le permite -como ya se vio en el capítulo 2 de esta tesis-<sup>82</sup> coaccionar a los particulares para que cumplan sus obligaciones Constitucionales, toda vez que el cumplimiento de estos deberes es de interés colectivo.

Ahora bien, el siguiente problema es probar que el IMSS se hace justicia por sí mismo y que como consecuencia de ello ejerce violencia para reclamar su derecho. En este orden de ideas, la dificultad a salvar, radica en que la torpeza de nuestros legisladores ha llevado plasmar en textos legales una confusión de los derechos del Estado con los del IMSS; pues en efecto, al momento en que se otorgó plena naturaleza fiscal a las aportaciones de seguridad social, se cometió un gravísimo error al permitir que el Instituto, no obstante, ser una persona jurídica distinta del Estado, fuese investido de facultades fiscales a efecto de que pudiera determinar, liquidar y cobrar de forma coactiva, créditos que de acuerdo a nuestro régimen legal y constitucional tienen el carácter de obligaciones de interés público y; por lo tanto, únicamente le corresponde al Estado a través de sus órganos correspondientes, coaccionar a los particulares para que cumplan debidamente tales deberes.

El hecho de que las aportaciones de seguridad social sean contribuciones y; por lo tanto, no sean un "derecho" -en los términos del artículo 17 Constitucional- del IMSS; no implica, que el Instituto no violente la citada disposición constitucional, pues la lógica lleva a afirmar que si el precepto constitucional citado, prohíbe que una persona reclame por sí mismo y a través de la violencia un derecho propio, más aun, queda vedado hacer efectivo un derecho ajeno por medio de la violencia, sobretodo, si como en el presente caso, el sujeto transgresor del citado artículo, carece de la personalidad para reclamar el cumplimiento de una obligación y con ello la satisfacción de un derecho del cual no es el titular.

---

<sup>82</sup> Supra, P. 40.

En efecto, hay que recordar que el IMSS no está constitucionalmente autorizado para cobrar coactivamente las aportaciones de seguridad social, en atención a que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia, distinta y separada de la del Estado; pues para que el Instituto pudiera ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución, sería estrictamente necesario que tuviese el carácter de órgano del Estado investido de facultades de decisión y ejecución; es decir, que el Instituto fuese un órgano de autoridad y; por lo tanto, carente de personalidad propia, pues sus actos serían la expresión de la voluntad del Estado.

Ahora bien, es cierto que habrá quien esgrima el argumento de que el IMSS lleva a cabo el procedimiento administrativo de ejecución apoyado en su calidad de organismo fiscal autónomo; pues bien, este argumento es fácilmente desechable si se toma en cuenta lo dicho en el capítulo 3 de la presente tesis, cuando al analizar la naturaleza jurídica del IMSS en su calidad de organismo fiscal autónomo, quedó asentado que el término fisco sólo puede referirse al Estado como titular del manejo de las finanzas públicas, o bien, a las autoridades fiscales dotadas de competencia tributaria, las cuales no son sino órganos del Estado en los que se delega la función de recaudar, administrar, determinar y cobrar coactivamente los ingresos públicos y en consecuencia carecen de personalidad jurídica propia, pues de lo contrario no podrían ejercitar una función emanada del poder soberano. Ahora bien, si bien es cierto que el IMSS está dotado de la calidad de organismo fiscal autónomo, también lo es que esta investidura no tiene fundamento Constitucional, subsistiendo por consiguiente, la naturaleza jurídica del IMSS como organismo público descentralizado, carácter con el cual resulta extralógico que pueda por sí mismo llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

Asimismo, alguien podría argüir en contra de estas ideas, que el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación define como créditos fiscales, aquéllos que el Estado o sus organismos descentralizados tengan derecho a percibir y que

proviengan de contribuciones, aprovechamientos o sus accesorios y; que además, en el párrafo segundo del citado numeral, se establece que la recaudación de los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la SHCP o las oficinas que ésta autorice. Sin embargo, estos argumentos quedan fácilmente desechados si se toman en cuenta las siguientes ideas:

1. Por lo que respecta al primer párrafo del artículo en cita, cabe señalar que es una disposición violatoria del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que dicha dicho precepto señala que las contribuciones son para sufragar el gasto público de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan los contribuyentes, no así de los organismos descentralizados, pues éstos no son mencionados en el precepto Constitucional citado, omisión que tiene su razón lógica en cuanto que los organismos descentralizados no son órganos del Estado, sino entes dotados de personalidad propia, y por lo tanto no pueden percibir créditos fiscales.
2. En cuanto al párrafo segundo del artículo 4º del Código Fiscal de la Federación, éste se refiere únicamente a la autorización para recaudar contribuciones; es decir, para recibir el pago voluntario de los contribuyentes, como es el caso, por ejemplo, de las instituciones bancarias. En cambio, no se debe interpretar la citada disposición como una autorización para llevar a cabo el cobro coactivo de las contribuciones, pues tal facultad es competencia de la propia SHCP, en virtud de que el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución implica la manifestación del poder soberano del Estado. Por lo tanto, es erróneo tratar de justificar la facultad económico coactiva del IMSS, en base al precepto en cita, pues el Instituto es un ente carente de soberanía debido a que tiene personalidad propia y distinta de la del Estado.

Concluyendo, se puede afirmar que la facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento económico coactivo, sí es violatoria del párrafo primero del artículo 17 de la Constitución Federal, toda vez, que el Instituto, al tener

personalidad jurídica propia, encuadra en el término persona del citado precepto, lo que trae como consecuencia que el cobro coactivo de las aportaciones de seguridad social, que efectúa el IMSS, pueda ser calificado como violencia, pues el Instituto no detenta el ejercicio del poder soberano para privar a los particulares de su patrimonio, sin tener que acudir previamente al Poder Judicial.

#### **4.2. Violación a la división de poderes prevista en el artículo 49 Constitucional.**

En el capítulo 2 de la presente tesis, se mencionó que la facultad del Poder Ejecutivo Federal, para llevar a cabo la ejecución de sus resoluciones sin la intervención de ningún otro poder, está fundamentada en el artículo 89, fracción I, de la Constitución de la República, en razón de que tal precepto establece que el titular del Poder Ejecutivo debe ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. En relación con lo anterior, en el primer apartado de este capítulo, ha quedado claro que el IMSS no es un órgano del Estado debido a que tiene personalidad jurídica propia y consecuentemente, el Instituto no debe llevar a cabo ninguna función que entrafie el ejercicio del poder soberano del Estado.

No obstante lo anterior, la Ley del Seguro Social permite al IMSS el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, con lo cual se viola el principio de división de poderes de nuestro ordenamiento Constitucional, pues con ello se permite que un ente distinto del Estado, pueda ejercer una función soberana; es decir, que pueda imponer por sí mismo su voluntad a los particulares. Situación que además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación trata de justificar con el argumento de que el IMSS es parte del Poder Ejecutivo Federal; tal como puede observarse en el siguiente criterio jurisprudencial:

**SEGURO SOCIAL, ARTÍCULO 271 DE LA LEY DEL. NO VIOLA EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL.-** Es cierto que el Poder Ejecutivo es el encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución dentro del contexto de la división

de poderes que rige a nuestro país y cuyo fundamento se encuentra previsto en lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 Constitucional; sin embargo, el hecho de que el legislador federal al reformar el precepto impugnado haya autorizado al Instituto Mexicano del Seguro Social para aplicar el procedimiento citado, 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 autorizada por el artículo 90 de la propia Constitución y reglamentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1988. Rendido por su Presidente, Pleno, Segunda Sección, Pág. 875.

Primeramente, cabe aclarar, que aunque en la jurisprudencia transcrita se hace mención del artículo 271 de la Ley del Seguro Social de 1973, la esencia de dicho artículo se encuentra vigente en el numeral 291 de la ley de 1997. Hecha esta observación, corresponde argumentar porqué se considera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está errada en cuanto a considerar al IMSS como parte del Poder Ejecutivo.

La falla en que ha incurrido la Suprema Corte, al afirmar que el IMSS es parte del Poder Ejecutivo, consiste en no saber distinguir la administración pública centralizada de la paraestatal; pues si bien es cierto, que el IMSS es parte de esta última; también lo es, que todos los organismos comprendidos en ella, únicamente tienen el carácter de *auxiliares* del Poder Ejecutivo, tal como se desprende del artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esto es, los organismos paraestatales sólo van a coadyuvar a la realización de actividades de interés general, pero sin ser órganos del Estado, pues cada una de las entidades paraestatales, es en sí misma una persona jurídica distinta del Ente Soberano; por lo que, los actos de dichos organismos no deben ser tomados como actos del Estado, por más beneficiosos que éstos sean para la población. Adoptar un criterio contrario, significaría admitir el absurdo de que el Poder Público en México es compartido por el Estado con entidades distintas de él.

**Asimismo, cabe resaltar que de conformidad con el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a los órganos de la administración pública centralizada, el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo, encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión; es decir, los órganos centralizados van a materializar las facultades y obligaciones que de acuerdo al artículo 89, de la Constitución de la República, le corresponde ejercer al depositario del Poder Ejecutivo de la Unión; por supuesto, dentro de dichas facultades y obligaciones se encuentra el procedimiento administrativo de ejecución.**

**Las ideas anteriores, son además reconocidas en la siguiente tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:**

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** El artículo 90 constitucional consigna las bases de la administración pública federal, al señalar que ésta será centralizada y paraestatal remitiendo a la ley orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo entre las secretarías de Estado y departamentos administrativos y sentará los principios generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Este dispositivo constitucional y, entre otros, los artículos 1º, 3º, 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 jurídico a los organismos descentralizados que forman parte de la administración pública paraestatal. Efectivamente, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el tiempo. De un estado de derecho pasamos a un estado social de derecho, en el que el crecimiento de la colectividad y concomitantemente de los problemas y necesidades de ésta suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto de prestación de servicios como de producción y comercialización de productos. En este sentido, en la década de los ochenta se advierten profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado en materia económica. Consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal formada, entre otros entes, por los organismos descentralizados. Con

el objeto de dar coherencia y lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo, la administración pública se organiza de dos formas: la centralizada y la paraestatal. La administración pública centralizada se presenta como una estructura de órganos en niveles diversos, dependientes unos de otros en una relación de jerarquía presidida por un jefe máximo, en el nivel federal encarnado en el Presidente de la República y, en el local, en los gobernadores de los Estados. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL Y, CONCRETAMENTE, LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, SE ENCUENTRAN DESVINCLADOS EN DIVERSO GRADO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, A LOS QUE SE ENCOMIENDA EL DESEMPEÑO DE ALGUNAS TAREAS ADMINISTRATIVAS POR MOTIVOS DE SERVICIO, COLABORACIÓN O POR REGIÓN. EN ESTE ORDEN DE IDEAS, LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN TANTO QUE SON COMPONENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CUYO OBJETO GENERAL ES AUXILIARLO EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES Y PARA EL DESPACHO DE ASUNTOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO, PERO QUE TIENEN OBJETOS ESPECÍFICOS DIVERSOS, A SABER LOS QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Diciembre de 1999. Tesis: P. XCII/99, Página: 21 Materia: Administrativa Constitucional.

Ahora bien, hasta aquí ha quedado claro que el IMSS no es parte del Poder Ejecutivo y por consiguiente, no puede ejercer la facultad económico coactiva; no obstante, habrá quien argumente que al Instituto le fue delegada dicha facultad en su carácter de organismo fiscal autónomo y que, consecuentemente, está legitimado para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución. Sin embargo, tal afirmación es falsa puesto que la facultad económico coactiva, como ya se ha visto, es una atribución del Poder Ejecutivo, derivada de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución de la República; y esto es así, en virtud de que la susodicha facultad presupone necesariamente el ejercicio del Poder Soberano del Estado, toda vez que su ejercicio es unilateral, imperativo y coercitivo; por lo tanto, un ente carente de dicho Poder, como es el caso del IMSS, no puede imponer de motu proprio su voluntad a un particular, pues una actitud de

tal naturaleza implicaría nulificar el imperio del derecho para dar paso a la anárquica e inequitativa *ley del más fuerte*. Lo anterior queda reforzado con los siguientes comentarios del Maestro Humberto Briseño Sierra:

"Poder público y modificación física confluyen para dar lugar a la ejecución. La ausencia de cualquiera la hace jurídicamente imposible... Porque la ejecución es un procedimiento público, establecido por la necesidad de obtener la realización aun a costa de la compulsión sobre el responsable, debe aceptarse con Liebman que la falta de un procedimiento romano ejecutorio, obedeció a que el *iudex* era un particular y carecía de imperio, de manera que su sentencia era privada, situación que perduró hasta la desaparición de los dos momentos *in iure* e *in iudicio*."<sup>83</sup>

Consecuentemente, se puede afirmar que la facultad económica coactiva es un atributo exclusivo del Titular del Poder Ejecutivo; y por lo tanto, su ejercicio sólo puede ser delegado en los órganos de la administración pública centralizada, pero no así, a terceras personas, toda vez que no tienen la calidad de órganos del Estado; y aun cuando en el caso del IMSS, éste tiene la calidad de organismo fiscal autónomo, hay que recordar que esta característica carece de fundamento constitucional, ya que los susodichos organismos no aparecen mencionados en el artículo 90 Constitucional, ni en su ley reglamentaria.

A lo anterior cabe agregar, que el Poder Fiscal del Estado tiene la característica de ser intransmisible, tal como lo afirma el jurista Fernández Martínez: "... no se puede transmitir a terceros el ejercicio del poder fiscal, porque es propio y exclusivo de su naturaleza como Estado. A él le corresponde su ejercicio, porque es el que tiene el ejercicio del derecho de imperio sobre los gobernados."<sup>84</sup> Concomitantemente, conviene transcribir la siguiente cita del maestro Moreno Padilla:

---

<sup>83</sup> Op. Cit., Pp. 206 y 212.

<sup>84</sup> Op. Cit., P. 95.

"La facultad económico coactiva, por ser un régimen de excepción, sólo 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 está prevista en forma expresa en nuestra Carta Magna, ya que como lo ha señalado nuestro más alto Tribunal, se trata de una facultad implícita.

Es un atributo estricto del Titular del Poder Ejecutivo y sólo en la Ley Orgánica de la Administración pública y en las leyes impositivas, se permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollar esta facultad."<sup>66</sup>

Resulta evidente entonces, que de manera indebida el legislador ordinario le confirió al IMSS el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, pues el Instituto es un organismo distinto del Estado y; por lo tanto, carente de poder de imperio.

Con todo lo argumentado hasta aquí, se puede concluir el presente apartado con la afirmación de que la facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, es violatoria del principio de división de poderes consagrado en el numeral 49 de nuestra Carta Magna Federal, por las siguientes razones:

1. La facultad económico coactiva, presupone el ejercicio del Poder Público del Estado; por lo que, dicha facultad sólo puede ser ejercitada a través de los órganos del Estado.
2. El órgano del Estado encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, es el Titular del Poder Ejecutivo, el cual a su vez la puede concretizar a través de sus órganos directamente subordinados; es decir, aquellos que pertenecen a la administración pública centralizada.
3. El IMSS, como ente de la administración pública paraestatal, únicamente tiene el carácter de organismo auxiliar del Poder Ejecutivo Federal; pues no

---

<sup>66</sup> Op. Cit., P. 83.

obstante, que dicho organismo realiza actividades de interés general, éstas no presuponen el ejercicio del Poder Soberano del Estado.

4. Es erróneo justificar que el IMSS, como organismo fiscal autónomo puede llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, pues tal característica carece de fundamento constitucional; además, de que la facultad económico coactiva es intransmisible a terceros.
5. Porque aceptar que el IMSS, que es un organismo con personalidad jurídica propia, puede ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución, equivale a admitir la existencia de un *cuarto poder* distinto de los enunciados en el artículo 49 Constitucional; o más grave aún, la existencia dentro del mismo ámbito espacio temporal, de dos entes soberanos: el Estado Mexicano y el IMSS.

#### **4.3. Violación al artículo 90 Constitucional.**

Ya ha quedado claro que el fundamento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal, es el artículo 90 Constitucional, el cual a su vez está reglamentado por la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, tal como se desprende del párrafo primero del citado precepto, al decir: "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 estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

En este orden de ideas, se tiene que cualquier ente que forme parte de la administración pública federal, sea centralizada o paraestatal, debe estar previsto por el citado ordenamiento legal; es decir, ninguna ley puede crear un órgano o un organismo administrativo específico, sin que el género de éste, no se encuentre

previsto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Lo único que se deja al arbitrio de los demás ordenamientos legales, son las relaciones entre las distintas entidades administrativas, tal como se puede observar en el párrafo segundo del artículo 90 Constitucional: "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Partiendo de estas premisas, resulta claro que cuando el artículo 5º de la Ley del Seguro Social, dispone que el IMSS tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, se está violando lo establecido en el citado numeral Constitucional, toda vez que la Ley del Seguro Social está creando una figura administrativa distinta de las previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues los organismos fiscales autónomos, no aparecen mencionados en ninguna disposición de la Ley en comento; no obstante, que les correspondería estar encuadrados en las disposiciones relativas a la administración centralizada, en función de que dichos organismos están dotados de competencia tributaria y; por consiguiente, pueden imponer unilateralmente su voluntad a los particulares a efecto de hacer efectivo el pago de los créditos fiscales.

Ahora bien, no es aceptable pretender justificar lo anterior con el argumento de que los organismos fiscales autónomos son también, organismos descentralizados y; por lo tanto, se encuentran debidamente fundamentados, en razón de ser parte de una figura administrativa genérica, prevista en la Ley reglamentaria del artículo 90 Constitucional, pues ya ha quedado claro desde el análisis realizado en el capítulo 3 de esta tesis, que ambas figuras se contraponen, en virtud de que mientras los organismos fiscales autónomos al tener competencia tributaria, deben ser considerados como órganos del Estado para poder ejercer el Poder Público, los organismos públicos descentralizados son meros auxiliares del Ente Soberano, pues son personas jurídicas distintas del Estado; por lo que, sus actos no deben ser calificados de imperativos, ya que no detentan el ejercicio de la soberanía.

En este orden de ideas, la naturaleza jurídica que debe imperar en el caso del IMSS, es la de organismo público descentralizado, ya que está debidamente fundamentada con arreglo a lo establecido por el artículo 90 Constitucional, mientras que la naturaleza de organismo fiscal no. Derivado de lo anterior, se puede afirmar que todas las facultades que tenga el IMSS en su calidad de organismo fiscal autónomo, como es la del ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, deben ser consideradas inconstitucionales, pues el legislador ordinario las otorgó bajo el amparo de una figura carente de fundamento en los términos previstos por el multicitado artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4.4. Violación al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La función de la Constitución Política, es la de fungir como el ordenamiento fundamental que da cohesión, uniformidad y validez al sistema jurídico de un Estado determinado; es decir, todas las disposiciones normativas se deben ajustar a los lineamientos contenidos en la Constitución, así como también ninguna autoridad puede llevar a cabo un acto que carezca de fundamento en la norma suprema; es a todo esto a lo que se le denomina principio de supremacía constitucional.

Ahora bien, en la Constitución Mexicana el citado principio se encuentra consagrado en el artículo 133, el cual dispone que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En este orden de ideas, se puede afirmar que tratándose de la facultad económica coactiva del IMSS, se esta violando el principio de supremacía constitucional por las siguientes razones:

1. Porque el legislador ordinario, al permitir al IMSS el ejercicio de la facultad económico coactiva, no se ajusta al contenido de los artículos 17, 49 y 90 Constitucionales, pues a través de la Ley del Seguro Social está consintiendo que una persona jurídica distinta del Estado, se haga justicia por sí misma, detente de facto el ejercicio de la soberanía y no respete los lineamientos emanados del artículo 90 para la organización de la Administración Pública Federal.
2. Porque si bien es cierto que el IMSS es un organismo de derecho público también lo es que se excede en el ejercicio de sus facultades, pues de acuerdo al artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Instituto es tan sólo un organismo auxiliar del Poder Ejecutivo, más no parte integral de éste; por lo tanto, no tiene porqué llevar a cabo el procedimiento económico coactivo, puesto que el ejercicio del mismo le compete al Presidente de la República a través de sus órganos centralizados, conforme a lo establecido en los artículos 89, fracción I, de la Constitución y 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### **4.5. Solución a la inconstitucionalidad de la facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.**

Ya ha quedado claro que la facultad económico coactiva del IMSS es inconstitucional; sin embargo, la presente tesis quedaría incompleta si únicamente se limitara a efectuar un análisis crítico, pero sin plantear una solución viable para resolver el problema correspondiente. En este orden de ideas, el tema de este

apartado es precisamente, la formulación de una propuesta de solución al problema de la referida inconstitucionalidad.

Al tenor del estudio realizado en el desarrollo de la tesis, se puede afirmar que el problema de la inconstitucionalidad de la facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, parte de la contradicción existente en la naturaleza jurídica del Instituto, pues por una parte se tiene que es un organismo público descentralizado; es decir, una persona jurídica de derecho público distinta del Estado y; por otra parte, se le han asignado facultades impositivas bajo el amparo de la figura denominada organismo fiscal autónomo.

Ahora bien, hasta aquí podría pensarse que la solución idónea al problema planteado, es despojar al IMSS de su carácter de autoridad, para que de esta forma solamente funja como un organismo descentralizado, encargado de brindar el servicio de seguridad social, así como de la recaudación de las aportaciones respectivas, siempre y cuando se trate de pagos voluntarios, pues en caso de mora del deudor, correspondería a la SHCP aplicar el procedimiento económico coactivo; sin embargo, lo anterior implicaría retornar al régimen jurídico aplicable hasta antes de las reformas fiscales de 1981, con las cuales se otorgó al IMSS el ejercicio directo de la facultad económico coactiva.

Conforme a lo anterior, la solución idónea es despojar al IMSS de su naturaleza de persona moral de derecho público y convertirlo en un órgano de autoridad dentro de la administración pública centralizada, siendo de aclarar que no tendrá el carácter de Secretaría de Estado, pues se contrapondría con la Secretaría de Salud, sino que únicamente se le elevaría al rango de autoridad administrativa -como es el caso de la Consejería Jurídica y la Procuraduría General de la República- a efecto de que pueda llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución sin transgredir a la Constitución Federal, lo anterior se justifica al tenor de las siguientes consideraciones:

1. La seguridad social es un derecho público subjetivo previsto en la fracción XXIX, del apartado A del artículo 123 Constitucional y por lo tanto, le corresponde al Estado garantizar su cabal cumplimiento. Ahora bien, es cierto que actualmente la citada garantía sólo protege a algunos grupos sociales determinados como son campesinos, trabajadores subordinados, miembros de sociedades cooperativas, etc.; sin embargo, al igual que sucede con el derecho del trabajo, la seguridad social, también tiene una fuerza expansiva que con el pasar de los años ha hecho que paulatinamente sean abarcados otros sectores de la sociedad mexicana, dentro de su régimen cabe resaltar que el propio texto Constitucional señala como grupos protegidos por esta garantía a los "... *trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.*", siendo en esta última parte, donde se deja la opción a incluir otros grupos dentro del régimen de seguridad social. Ahora bien, dicha inclusión la puede llevar a cabo el legislador ordinario en la Ley del Seguro Social; o bien, el Ejecutivo de la Unión mediante decreto, según lo establece la fracción III del artículo 12 de la citada Ley. Por lo tanto, siendo optimistas se puede esperar que en algunos años la seguridad social en México proteja a la totalidad de sus habitantes, como ocurre ya desde hace mucho tiempo en los países europeos.
2. Porque además de los subsidios que otorga la Federación, el financiamiento de la seguridad social es principalmente a través de las aportaciones de seguridad social, las cuales ya se ha visto, tienen el carácter de créditos fiscales y; por lo tanto, se trata de recursos públicos, respecto de los cuales cabe resaltar que su monto no ingresa a la Tesorería de la Federación, sino a la cuenta del IMSS; asimismo, se debe recordar que la definición de fisco no solamente hace alusión a la recaudación, sino también a la administración de recursos provenientes de contribuciones,<sup>86</sup> y que además, dicho término solamente puede ser aplicable al Estado y a sus autoridades hacendarias<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Supra, P. 12.

<sup>87</sup> Supra P. 99.

3. Por la naturaleza del servicio, su prestación requiere de celeridad; por consiguiente, su financiamiento, debe ser fluido y no ser retardado por trámites burocráticos, como serían los originados por la actuación conjunta de dos entidades -el IMSS y la SHCP- en lo relativo a la prestación del servicio y su financiamiento.
4. En concordancia con lo anterior, si bien es cierto que la realidad ha demostrado la necesidad de que el IMSS esté facultado para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, también lo es que en el ámbito del deber ser, resulta ilógico que una persona jurídica distinta del Estado detente el ejercicio del Poder Público.

Ahora bien, para que el IMSS pase a formar parte de la administración pública centralizada, es necesario que se reformen o creen, según corresponda, las siguientes disposiciones:

**A) De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

La fracción XXIX del apartado A del artículo 123, en la cual se deberá hacer mención de que la seguridad social será prestada por el IMSS, señalando que dicho instituto es una dependencia de la administración pública centralizada en la cual, debido a la naturaleza del servicio, es necesario que sus órganos superiores cuenten con representantes del Gobierno Federal, los patrones y los trabajadores. Asimismo, tendrá el carácter de organismo fiscal autónomo, contando para ello con facultades de decisión y ejecución, a efecto de poder recaudar y administrar los recursos públicos por medio de los cuales se financiará el servicio público de seguridad social, correspondiéndole solamente la recaudación de las aportaciones para los seguros de cesantía en edad avanzada, vejez y retiro, toda vez que la administración de tales cuotas le corresponde a las AFORES; contando también, con autonomía de gestión respecto de la Secretaría de Hacienda y Crédito

**Público, toda vez que el IMSS tendrá plena competencia tributaria respecto de las aportaciones de seguridad social.**

**Lo anterior se propone a efecto de otorgar al IMSS un fundamento constitucional para su naturaleza jurídica, no sólo respecto de ser un organismo fiscal autónomo, sino también referente a su composición tripartita. Y aprovechando la oportunidad, dar un sustento jurídico a la intervención de particulares en la administración de recursos públicos, aunque hay que reconocer que esto es tema para otra tesis; por lo que, se reconoce que en el presente trabajo solamente se propone una reforma muy escueta a este respecto; sin embargo, por razones éticas se consideró necesaria su inclusión.**

**B) De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:**

- a) El artículo 2º, para adicionar la fracción IV en la que se mencione al IMSS como órgano centralizado.**
- b) El artículo 26, para sumar al IMSS, a la lista de órganos centralizados con que cuenta el Ejecutivo para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los negocios a él encomendados.**
- c) La adición de un nuevo artículo dentro capítulo II, título segundo, del citado ordenamiento, en el cual se mencionen las facultades del IMSS, mismas que serían iguales a las enunciadas en el artículo 251 de la Ley del Seguro Social.**

**Estas modificaciones tienen como objetivo, dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 90 Constitucional; es decir, que la ley orgánica de dicho precepto determine la distribución de los negocios administrativos de la Federación, con lo cual quedaría reforzado el sustento constitucional del IMSS.**

**C) De la Ley Federal de Entidades Paraestatales: Suprimir del artículo 5º, la mención del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

**D) De la Ley del Seguro Social:**

- a) **Derogar del artículo 5º, la naturaleza del IMSS como organismo público descentralizado, para dejar únicamente su naturaleza de organismo fiscal autónomo, aclarando que es una dependencia de la administración pública centralizada, cuyos fines son tanto la prestación del servicio de seguridad social como la recaudación y administración directa de los recursos públicos para su financiamiento, en los términos de la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 Constitucional.**
  - b) **Derogar el Título Cuarto "Del Instituto Mexicano del Seguro Social", a efecto de que en la Ley de referencia, solamente se regule lo relativo a la prestación y forma de financiamiento del servicio de seguridad social, mientras que lo relativo a las facultades, obligaciones y funciones del Instituto, queden regulados en la ley orgánica del IMSS que al efecto deberá ser expedida, en sustitución del mencionado Título Cuarto.**
- F) Creación de una Ley Orgánica del IMSS, en la cual se establecerían sus facultades, obligaciones, funciones, estructura orgánica, así como la constitución y ejercicio de su presupuesto. Quedando complementado este ordenamiento con el Reglamento de Organización Interna del IMSS, el cual se deberá ajustar a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; es decir, deberá ser expedido por el Presidente de la República, determinando en dicho ordenamiento las atribuciones de las unidades administrativas del Instituto y la forma en que sus titulares podrán ser suplidos.**

Como puede observarse, de llevarse a cabo la propuesta anterior, el IMSS dejaría de ser un organismo público descentralizado; consiguientemente, ya no tendría personalidad jurídica y patrimonio propios, ni derechos y obligaciones distintos del Estado, pues el IMSS pasaría a ser un órgano del Poder Ejecutivo, a través del cual el Presidente de la República ejercería las facultades que le han

sido encomendadas por la Constitución Federal, que en el presente caso sería la recaudación de contribuciones y el manejo de la hacienda pública, de conformidad con los artículos 89, fracción I, en relación con el 31, fracción IV, así como con el 73, fracción VII, del citado ordenamiento, así como la cumplimentación de la garantía social prevista en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, del nuestro ordenamiento fundamental.

No obstante lo anterior, para efectos de esta tesis, lo importante es justificar que de realizarse las reformas propuestas, la facultad económica coactiva del IMSS dejaría de ser inconstitucional, lo cual se afirma al tenor de las siguientes consideraciones:

1. Ya no se violaría el artículo 17 Constitucional, pues el IMSS al convertirse en un órgano de la administración pública centralizada, dejaría de tener personalidad jurídica propia; por lo tanto, al ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas las aportaciones de seguridad social, ya no estaría incurriendo en violencia, ni tampoco haciéndose justicia por sí mismo, puesto que su actuación se encontraría bajo el amparo del ejercicio del Poder Soberano, al ser un órgano a través del cual, el Presidente de la República en términos de los artículos 89, fracción I, 90 de la Constitución Federal; 2º y 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, haría ejercicio de sus atribuciones; es decir, el IMSS ya no estaría actuando en nombre propio sino del Poder Ejecutivo.
2. Por lo que respecta al artículo 49 de la Constitución Federal, dicho precepto tampoco se violentaría, con el ejercicio de la facultad económica coactiva del IMSS, en virtud de que el Instituto al convertirse en un órgano de la administración pública centralizada, estaría formando parte del Poder Ejecutivo; en consecuencia, ya no se rompería con el principio de división de poderes adoptado por nuestro régimen constitucional, pues nuevamente se

reitera que el IMSS dejaría de actuar en nombre propio, para hacerlo a nombre del Estado.

3. En cuanto al artículo 90 Constitucional, esta disposición tampoco sería transgredida por la facultad económico coactiva del IMSS, toda vez que la naturaleza jurídica del Instituto dejaría de ser ambivalente, para adoptar únicamente el carácter de órgano autoritario del Estado, naturaleza que como ya se vio, tendría conforme a los lineamientos establecidos por la citada disposición, pues ya no estaría sustentada en una figura carente de fundamento constitucional.
4. Concomitantemente con lo anterior, el principio de Supremacía Constitucional previsto en el artículo 133 del ordenamiento fundamental, tampoco sería violado por la facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, pues ya ha quedado claro que el marco jurídico del IMSS se ajustaría plenamente a los lineamientos constitucionales de los artículos 17, 49 y 90; por lo tanto, el Instituto tampoco se excedería en el ejercicio de sus facultades en razón de que sería un órgano de autoridad estatal, dotado de competencia tributaria a efecto de que pudiera recaudar las aportaciones de seguridad social aun en contra de la voluntad de los sujetos obligados a su pago.

Como consecuencia de lo anterior, se puede concluir que el objetivo de la propuesta planteada, es decir, la solución de la inconstitucionalidad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, se cumple plenamente, ya que de llevarse a cabo las reformas propuestas, se dejarían de violar los artículos 17, 49, 90 y 133 de la Constitución Federal, restaurándose de esta manera nuestro orden jurídico constitucional, luego de un gravísimo error legislativo de casi sesenta años de antigüedad.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Del estudio de las leyes del seguro social de 1943, 1973 y 1997, se tiene por resultado que la facultad económica coactiva del IMSS ha sido determinante en la evolución legislativa del derecho fiscal en México, ya que el otorgamiento de dicha facultad al IMSS, fue el detonante de que al Instituto se le confiriera el carácter de organismo fiscal autónomo en un afán por justificar que un organismo con personalidad distinta del Estado pudiera imponer su voluntad a los particulares.

**SEGUNDA:** Como consecuencia de lo anterior, la influencia de la citada facultad se ha dejado sentir en otras disposiciones, tales como la inclusión de las aportaciones de seguridad social dentro de la clasificación de las contribuciones, en el Código Fiscal de la Federación, en la creación de unidades administrativas dentro del IMSS, cuya tarea es recaudación de las cuotas del seguro social, incluyendo el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución y actualmente, en la búsqueda por otorgar al IMSS plena autonomía tributaria, ya que el propósito de las reformas de diciembre de 2001, a la Ley del Seguro Social, es que el IMSS en cuanto organismo fiscal autónomo, solamente aplique el Código Fiscal de la Federación de forma supletoria.

**TERCERA:** El procedimiento económico coactivo constituye una excepción a la garantía de audiencia, toda vez que de acuerdo al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, el título ejecutante goza de legitimidad al haber sido emitido por una autoridad fiscal y por lo tanto, no requiere ser revisado previamente por una autoridad jurisdiccional. Por lo anterior, resulta un absurdo que la Ley del Seguro Social y la jurisprudencia acepten como válido que el IMSS lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, siendo que el Instituto al ser una entidad distinta del Estado, no puede emitir títulos ejecutantes.

**CUARTA:** Ha quedado demostrado que las aportaciones de seguridad social, son contribuciones, no sólo porque así lo manifieste el Código Fiscal de la Federación, sino también porque cumplen con los requisitos de la fracción IV del artículo 31

Constitucional; es decir, se encuentran establecidas en una ley, respetan los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y están destinadas al gasto público.

**QUINTA:** El IMSS es un organismo público descentralizado y por lo tanto, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión, régimen jurídico propio, objeto, denominación, así como órganos de gobierno y vigilancia; es decir, cuenta con sus propios atributos, derechos y obligaciones que lo distinguen de cualquier ente de derecho privado o público, incluido el Estado.

**SEXTA:** Por otra parte, el IMSS es considerado como un organismo fiscal autónomo; es decir, como una entidad dotada de competencia tributaria a efecto de poder cobrar, aun de manera coactiva, las aportaciones de seguridad social; por lo tanto, su actuación no es propia sino a nombre del Estado, en virtud de que para poder cobrar los créditos fiscales, aun en contra de la voluntad de los particulares, es necesario que cuente con facultades impositivas, las cuales únicamente se derivan del Poder Soberano del Estado.

**SÉPTIMA:** Ahora bien, los organismos fiscales autónomos carecen de fundamento constitucional, ya que no se encuentran previstos ni en la Constitución de la República, ni tampoco en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es el ordenamiento reglamentario del artículo 90 de nuestra Carta Magna.

**OCTAVA:** La facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución es inconstitucional pues viola los artículos 17, 49, 90 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**NOVENA:** El artículo 17 Constitucional es transgredido por el IMSS, ya que al ser un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, es una persona distinta del Estado carente del Poder Soberano para imponer su voluntad a los particulares; consecuentemente, al ejercer la facultad

económico coactiva, el Instituto está haciéndose justicia por sí mismo, además de que el único legitimado para el cobro coactivo de las contribuciones es el Estado, en razón de que éstas forman parte de la Hacienda Pública.

**DÉCIMA:** De acuerdo al artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión, ejercitará sus atribuciones a través de las dependencias de la administración pública centralizada; en cambio, conforme al artículo 3º del citado ordenamiento, los organismos de la administración pública paraestatal únicamente serán auxiliares del Ejecutivo.

**UNDÉCIMA:** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en la Tesis P. XCII/99, que los organismos públicos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo en tanto que son componentes de la administración pública, cuyo objeto general es auxiliarlo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de asuntos del orden administrativo, pero que tienen objetos específicos diversos, a saber, los que se refiere el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

**DUODÉCIMA:** El IMSS viola el principio de división de poderes, consagrado en el artículo 49 Constitucional, ya que al ser un organismo auxiliar del Poder Ejecutivo Federal y no formar parte del mismo, no se le puede conferir el ejercicio de la facultad económica coactiva, la cual corresponde ejercitar al Titular del Poder Ejecutivo, de acuerdo al artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal.

**DÉCIMA TERCERA:** La facultad del IMSS para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, viola el artículo 90 de nuestro ordenamiento jurídico fundamental, toda vez que dicha facultad le fue conferida al Instituto, bajo el amparo de ser un organismo fiscal autónomo; no obstante, que esta figura carece de fundamento Constitucional.

**DÉCIMA CUARTA:** Se viola el Principio de Supremacía Constitucional contenido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, ya que la Ley del Seguro Social transgrede los artículos 17, 49 y 90 de la Constitución Federal, al conferir al IMSS la facultad económico coactiva, lo cual también conlleva que el IMSS se esté excediendo en el ejercicio de sus facultades, ya que al ser un organismo auxiliar del Poder Ejecutivo y no parte del mismo, el Instituto no puede ejercitar una facultad que constitucionalmente le ha sido otorgada al Titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

**DÉCIMA QUINTA:** La forma idónea para que el IMSS pueda llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución sin contrariar el texto Constitucional, es convirtiéndolo en un órgano de la administración pública centralizada, dotándolo de facultades de decisión y ejecución a efecto de que pueda tener competencia tributaria.

# BIBLIOGRAFIA

**Acosta Romero, Miguel.**  
*Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso.*  
12ª edición.  
Editorial Porrúa,  
México, 1995,  
1047 Pp.

**Arca Cano, Gustavo.**  
*Los Seguros Sociales en México.*  
Ediciones Botas,  
México, 1944,  
292 Pp.

**Arellano García, Carlos.**  
*Práctica Forense mercantil.*  
12ª edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1999,  
1003 Pp.

**Báez Martínez, Roberto.**  
*Derecho de la Seguridad Social.*  
Editorial Trillas,  
México, 1991,  
336 Pp.

**Báez Martínez, Roberto.**  
*Manual de Derecho Administrativo.*  
Editorial Trillas,  
México, 1990,  
220 Pp.

**Becerra Bautista, José.**  
*El Proceso Civil en México.*  
16ª edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1999,  
827 Pp.

**Briseño Sierra, Humberto.**  
*Estudios de Derecho Procesal.*  
Volumen II,  
Cárdenas editor y distribuidor,  
México, 1980,  
721 Pp.

**Burgoa Orihuela, Ignacio.**  
*Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.*  
5ª edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1998,  
484 Pp.

**Carrasco Iriarte, Hugo.**  
*Derecho Fiscal Constitucional.*  
4ª Edición,  
Editorial Oxford,  
México, 1999,  
690 Pp.

**Carrasco Iriarte, Hugo.**  
*Diccionario de Derecho Fiscal.*  
Editorial Oxford,  
México, 1998,  
543 Pp.

**Cortés Rodríguez, Enrique y Peñalosa Garrido, Antonio.**  
*Nueva Ley del Seguro Social 2001, comentada.*  
2ª edición,  
Editorial Aass,  
México, 2001,  
533 Pp.

**De la Garza, Sergio Francisco.**  
*Derecho Financiero Mexicano.*  
18ª edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1999,  
1025 Pp.

**Del Río Martínez, Manuel.**  
*Compendio de Derecho Administrativo.*  
Cárdenas editor y distribuidor,  
México, 1981,  
298 Pp.

**De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José.**  
*Instituciones de Derecho Procesal Civil.*  
11ª edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1976,  
1669 Pp.

**Fernández Martínez, Refugio de Jesús.**  
*Derecho Fiscal.*  
Editorial McGraw-Hill,  
México, 1998,  
466 Pp.

**Gabino Fraga, Manuel.**  
*Derecho Administrativo.*  
32ª edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1993,  
506 Pp.

**Galindo Garfias, Ignacio.**  
*Derecho Civil. Primer Curso. Parte General. Personas. Familia.*  
18ª edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1997,  
790 Pp.

**Góngora Pimentel, Genaro.**  
*Introducción al Estudio del Juicio de Amparo.*  
6 edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1997,  
660 Pp.

**Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.**  
*Diccionario Jurídico Mexicano.*  
10ª edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1997,  
3272 Pp.

**Instituto Mexicano del Seguro Social.**  
*Jurisprudencia en materia de seguridad social y temas afines.*  
Editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social,  
México, 1979,  
345 Pp.

**Martínez Morales, Rafael.**  
*Derecho Administrativo, Primer y Segundo cursos.*  
3ª edición,  
Editorial Harla – Oxford,  
México, 1996,  
290 Pp.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Moreno Padilla, Javier.**  
*Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR.*  
2ª edición,  
Editorial Themis,  
México, 1994,  
370 Pp.

**Olivera Toro, Jorge.**  
*Manual de Derecho Administrativo.*  
7ª edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1997,  
368 Pp.

**Orrantía Arellano, Fernando A.**  
*Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal.*  
Editorial Porrúa,  
México, 1998,  
294 Pp.

**Ovalle Favela, José.**  
*Derecho Procesal Civil.*  
7ª edición,  
Editorial Haría,  
México, 1995,  
393 Pp.

**Ponce Rivera, Alejandro.**  
*Infracciones y Delitos en Materia de Seguro Social 2002  
y Otros Aspectos Jurídicos.*  
Ediciones Fiscales ISEF,  
México, 2002,  
128 Pp.

**Ramírez Fonseca, Francisco.**  
*Ley del Seguro Social, comentada.*  
Editorial Pac,  
3ª edición,  
México, 1985,  
408 Pp.

**Rodríguez Lobato, Raúl.**  
*Derecho Fiscal.*  
2ª edición,  
Editorial Haría,  
México, 1986,  
303 Pp.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Rodríguez Tovar, José de Jesús.  
*Derecho Mexicano de la Seguridad Social.*  
Editorial Fondo para la Difusión del Derecho,  
México, 1989,  
344 Pp.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo.  
*Nuevo Derecho de la Seguridad Social.*  
4ª Edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 2000,  
550 Pp.

Sánchez Gómez, Narciso.  
*Primer Curso de Derecho Administrativo.*  
Editorial Porrúa,  
México, 1998,  
506 Pp.

Sánchez León, Gregorio.  
*Derecho Fiscal Mexicano.*  
12ª Edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 2000,  
506 Pp.

Serra Rojas, Andrés.  
*Derecho Administrativo, Primer curso.*  
19 edición,  
Editorial Porrúa,  
México, 1998,  
905 Pp.

Valls Hernández, Sergio.  
*Seguridad Social y Derecho.*  
Instituto Mexicano del Seguro Social,  
México, 1997,  
190 Pp.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LEGISLACIÓN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Código de Comercio;**
- **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal;**
- **Código Fiscal de la Federación;**
- **Ley Federal de Entidades Paraestatales;**
- **Ley de Ingresos de la Federación;**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;**
- **Ley del Seguro Social; y**
- **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002.**
  
- **Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social;**
- **Reglamento del Recurso de Inconformidad; y**
- **Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.**

## ECONOGRAFÍA

- **[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)**