



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“Análisis del ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo
Único para reformar el artículo 32-D del Código Fiscal de la
Federación”

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

AL BRYAN GONZÁLEZ BARRERA.



ASESOR: MTRA. FLOR BEATRIZ AGUIRRE BUJÁN.

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, a los 15 días del mes de agosto del año
2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, quien siempre ha estado a mi lado, dando más de lo que merezco y ha creído en mí, incluso cuando yo no lo he hecho. Gracias por todo tu valor y sacrificio por nuestra familia.

A mi padre, el hombre que me ha enseñado todo lo que no puede aprenderse en un salón de clases. Admiro tu fortaleza, trabajo y determinación como cabeza de familia.

A mi hermana, mi mejor amiga. Gracias por tu apoyo incondicional y tus consejos.

A Karina, mi compañera y amiga de tantos años con quien he crecido y a quien he visto crecer. Siempre llevaré una pequeña parte de ti a donde quiera que vaya.

A mis amigos, mi familia por elección. Gracias por tanto.

A la Maestra Aguirre Buján, sin duda alguna, la mejor docente con quien he tenido el honor de tomar clase. Gracias por su paciencia y apoyo en la realización de esta Tesis.

Al Licenciado Víctor Gómez, por el desinteresado apoyo que me ha brindado a lo largo de mi vida profesional.

A la familia Ortiz García, mis primeros maestros en la práctica del Derecho.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón, por mostrarme que no siempre lo que todos quieren, es lo ideal para mí.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, me llena de orgullo poder decir que soy parte de la Máxima Casa de Estudios.

Gracias por darme un segundo hogar desde hace tanto tiempo.

ÍNDICE

Análisis del ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único para reformar el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación

Introducción.....	1
Capítulo Primero. Antecedentes del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	3
1.1. Antecedentes de la Seguridad Social en el mundo...	3
1.2. Antecedentes de la Seguridad Social en México.....	15
1.2.1. Época Precolonial.....	15
1.2.2. Época Colonial.....	17
1.2.3. Época Independiente.....	19
1.2.4. El Estado Institucional.....	22
1.3. El Instituto Mexicano del Seguro Social.....	25
Capítulo Segundo. Marco Teórico Conceptual.....	33
2.1. La Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social	33
2.1.1. Seguridad Social.....	33
2.1.2. Seguro Social.....	35
2.1.3. Instituto Mexicano del Seguro Social.....	36
2.1.3.1. El IMSS con organismo público descentralizado.	38
2.1.3.2. El IMSS como Organismo Fiscal Autónomo.	41
2.2. La relación jurídico-tributaria.....	45
2.2.1. El Sujeto Activo.....	47
2.2.2. El Sujeto Pasivo.....	48
2.2.3. La Obligación Fiscal o Tributaria.....	49
2.2.4. Crédito Fiscal.....	51
2.2.4.1. La determinación del Crédito Fiscal.....	53
2.2.4.2. La extinción del Crédito Fiscal.....	56
2.3. Las Aportaciones en materia de Seguridad Social.....	62
2.4. El Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	65
2.4.1. Mandamiento de Ejecución.....	66
2.4.2. Requerimiento de pago.....	67
2.4.3. Embargo.....	68
2.4.4. Avalúo.....	70
2.4.5. Remate.....	70
2.5. El Recurso de Revocación.....	71
2.5.1. Definición.....	71
2.5.2. Procedencia.....	73
2.5.3. Improcedencia y Sobreseimiento.....	75
Capítulo Tercero. Análisis del ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único para reformar el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación.....	79
3.1. Contratos Administrativos.....	80
3.1.1. Contratos de la Administración Pública.....	81
3.1.2. Contrato de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios.....	82
3.1.3. Contrato de Obra Pública.....	85
3.2. La Licitación Pública.....	87

3.2.1. Publicación de la Convocatoria.....	88
3.2.2. Fallo y Adjudicación.....	91
3.2.3. Perfeccionamiento o formalización del contrato.	93
3.3. El ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único	98
3.3.1. Generalidades.....	99
3.3.2. Obligaciones establecidas en Acuerdo.....	102
3.3.3. Fundamentación.....	105
3.4. El artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación....	106
3.5. Propuesta para reformar el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación para encuadrar el ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único.....	110
Conclusiones	119
Anexos	120
Anexo 1.....	122
Anexo 2.....	126
Bibliografía	133

INTRODUCCIÓN.

A principios del año dos mil catorce, el Ejecutivo Nacional inició una campaña de captación y rendición de cuentas en materia de contrataciones públicas, de todas y cada una de las personas físicas y morales obligadas a cumplir con sus obligaciones fiscales ante el Servicio de Administración Tributaria, impactando de manera significativa a todos los sectores económicos del país, en razón a que las entidades de la Administración Pública, con fundamento en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, comenzaron a requerir a los particulares la Constancia de Opinión de Obligaciones Fiscales en sentido positivo, obtenida a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, para realizar contrataciones en materia de Obra Pública, Adquisiciones y Arrendamientos.

El artículo 32-D del Código Fiscal de la federación prohíbe a la Administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la Procuraduría General de la República, contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con los particulares que no se encuentren al corriente de sus obligaciones fiscales de carácter federal.

Con el fin de evitar que los particulares que no se encuentran al corriente de sus obligaciones fiscales sean beneficiarios de contrataciones con la Administración Pública, las entidades contratantes solicitan en sus convocatorias de licitación que se exhiba la Constancia de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales emitida por el Servicio de Administración Tributaria.

En la actualidad son muchas las empresas particulares que celebran contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con la administración pública centralizada, paraestatal y la Procuraduría General de la República, los estados y los municipios.

De igual manera, son muchas las empresas que siendo contratistas de las dependencias y entidades del gobierno federal, no se encuentran al corriente

de sus obligaciones fiscales y de aquellas obligaciones fiscales provenientes de cuotas obrero patronales, cuotas y capitales constitutivos y accesorios de éstas, correspondientes a las aportaciones establecidas en la Ley del Seguro Social.

Tomando en cuenta lo anterior, el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de su H. Consejo Técnico, en un intento de homologar dicho criterio, con fecha diez de diciembre de dos mil catorce, emitió el Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, en el cual, con fundamento en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, pretende emitir su propia Constancia de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales en materia de Seguridad Social.

Sin embargo, aún y cuando el Acuerdo referido anteriormente fue emitido por el Instituto Mexicano del Seguro Social como una herramienta para lograr su objeto social, el mismo carece de la debida fundamentación, pues el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación en donde pretende sustentar su resolución, hasta el día de hoy resulta inaplicable al caso concreto pues dicho numeral, no prevé expresamente que las obligaciones fiscales en materia de seguridad social deban ser acreditadas como cumplidas, ni tampoco prevé que el Instituto Mexicano del Seguro Social tenga facultades para emitir la constancia de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social. Situación que vulnera el derecho de legalidad de los particulares a quienes va dirigido, mismos que pueden acudir a solicitar el amparo y protección de la justicia federal ante los Tribunales competentes, debida a la indebida fundamentación de dicho Acuerdo.

Por lo anterior, considero que es conveniente, necesario y procedente reformar y adicionar el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación a fin de ampliar la prohibición, precisando las obligaciones deberán ser acreditadas como cumplidas para ser candidato a la adjudicación de contratos en materia de adquisiciones, servicios u obra pública, así como para otorgar facultades expresas al Instituto Mexicano del Seguro Social

para emitir la constancia de opinión de obligaciones fiscales en materia de seguridad social.

Capítulo Primero.

Antecedentes del Instituto Mexicano del Seguro Social.

A lo largo de la evolución del ser humano y de su vida en sociedad, ha sido aspiración de todos los pueblos del mundo, integrar una colectividad en la que todos sus miembros puedan satisfacer sus necesidades plenamente; sin embargo por cuestiones de índole económico, social e incluso racial, al día de hoy no existe una sola sociedad en el orbe, en la que absolutamente todos sus integrantes encuentren satisfechas sus necesidades. Ante tal situación, y con el afán de combatir dicha desigualdad, surgió la Seguridad Social.

1.1. Antecedentes de la Seguridad Social en el mundo.

Previo a estudiar los antecedentes del Instituto Mexicano del Seguro Social, es necesario hacer referencia a los inicios de la seguridad social en el mundo, así como en nuestro país.

La seguridad social es una institución creada a partir de la unión y la solidaridad humana, que se manifiesta en el deseo de ayudar a individuos o grupos en estado de necesidad o desgracia. Históricamente, ésta institución ha tenido diversas manifestaciones, que han ido evolucionando al ritmo de los cambios sociales surgidos y de las necesidades generadas por ellos.

El origen de la seguridad social se debe estudiar desde el origen mismo del hombre, pues tomando en consideración lo manifestado por Ricardo Nugent, el hombre primitivo se encontraba en todo momento combatiendo con diversos fenómenos naturales como sequías, inundaciones, terremotos, etc., y tuvo que satisfacer por instinto sus necesidades fundamentales. Comenzó por refugiarse en cuevas y pronto aprendió a guardar alimentos para prevenirse de las contingencias en épocas de escasez y sequía, luego

aprendió a domesticar algunos animales, convirtiéndose con el paso del tiempo, de cazador a pastor.

Así, la seguridad social la encontramos en la humanidad desde los tiempos más remotos. El hombre se enfrenta a situaciones incomprensibles para él, a lo que se le agregan las enfermedades y por consiguiente, la invariable necesidad de prevenirlas, al igual que las complicaciones propias de la vejez y la imposibilidad natural de subsistir por medios propios.

Por lo tanto, podemos aseverar que una constante en el ser humano, ha sido la búsqueda de su protección y la de su familia. Desde su origen ha luchado ininterrumpidamente para superar el hambre, la enfermedad, la falta de refugio y vestido y los peligros que le han rodeado. Muchos avances en los campos de la ciencia y la técnica se deben a este afán del ser humano para superar la inseguridad.

De esta manera, lo ha referido Alfredo Mallet:

“El ansia de seguridad ha sido el motor del progreso de la humanidad. La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse alimento en vez del aleatorio método de la caza y de la recolección de frutos silvestres. La agrupación en tribus, la formación de aldeas, de ciudades, la constitución de estados, traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior”¹

El concepto de seguridad social evolucionó desde las sociedades primitivas, en donde se buscaba la simple protección contra las amenazas físicas de los elementos naturales y las invasiones de otros pueblos, hasta nuestros días en donde se entiende como la real y completa protección del ser humano en sus aspectos de salud, físicos, económicos y sociales.

No obstante, es evidente que el hombre no ha podido hacer frente a estas necesidades de manera individual, y mucho menos cuando ha tenido el

¹ MALLET, Alfredo, “**La búsqueda de la seguridad social**”, *Estudio de la seguridad social*, Ginebra Buenos Aires, 1983, p.78.

infortunio de ver limitadas sus aptitudes, tanto físicas como mentales. Los diferentes tipos de manifestaciones de esta necesidad de seguridad colectiva han dado origen a diversas organizaciones e instituciones. Todas ellas, son consideradas como predecesoras de los seguros sociales y han dejado una clara muestra de los esfuerzos que el hombre ha realizado para protegerse contra los riesgos sociales y económicos, aportando cada una de ellas un aspecto diferente para formar los seguros sociales como los conocemos hoy en día. Repasemos, entonces algunas de estas organizaciones e instituciones.

Las grandes culturas en el mundo antiguo no fueron ajenas al deseo de seguridad. Así, en Egipto se crearon instituciones de ayuda mutua, que prestaban auxilio de manera gratuita a la población en caso de enfermedad, financiado con un impuesto especial; en la Antigua Babilonia se obligaba a los dueños de esclavos al pago de los honorarios a los médicos que los atendían en casos de enfermedad. En Grecia, los ciudadanos que por sus limitaciones físicas no podían satisfacer sus necesidades, eran auxiliados por el pueblo; así mismo se brindaba educación a los hijos de quienes había perecido en defensa del Estado. Existían asociaciones de trabajadores con fines de ayuda mutua llamadas *erans*.

En Roma, surgieron asociaciones de artesanos con propósitos mutuales, religiosos que asumían la obligación de atender sus funerales, llamados *collegia copora officie*. Las *guildas* en Gran Bretaña y los pueblos germanos en el siglo VII, fueron asociaciones de asistencia mutua, unidos por el juramento de ayudar a los enfermos.

En el siglo VIII, Carlomagno instruyó a que cada parroquia debía ayudar y socorrer a sus pobres viejos, enfermos sin trabajo y huérfanos, cuando éstos no contaran con ayuda de familiares. En Inglaterra a principios del siglo XVII, se estableció un impuesto obligatorio nacional para cubrir esta clase de asistencia parroquial y más tarde Suecia y Dinamarca adoptaron medidas similares.

Durante la Edad Media, el feudalismo fracasó como sistema de protección general pues la ayuda al necesitado se materializaba en el ejercicio de la caridad; sin embargo como se relató anteriormente, la Iglesia, obispos, párrocos y monasterios crean establecimientos para socorrer las necesidades humanas, se crearon también hospitales para la cura de enfermos sin ningún tipo de recursos, mismos que posteriormente fueron otorgados por grupos de particulares o corporaciones laicas.

La preocupación por la seguridad social, también se hizo presente en algunas culturas americanas antiguas; como lo refiere Luis Varcárcel, en el imperio de los incas se garantizó a la totalidad de los seres humanos bajo su jurisdicción, el derecho a la vida, mediante la satisfacción plena de las necesidades físicas primordiales, como la alimentación, vestido, vivienda y salud, que equivalía a la supresión del hambre y la miseria, causados por las desigualdades sociales y por los no previstos efectos destructores de la naturaleza, incontrolables por el hombre.

El excedente del cultivo de las tierras incas, eran depositados en los graneros del Estado llamados *piruas*, utilizado en su momento para cubrir la escasez en casos de sequías, así como para atender a quién por diferentes razones, no podía cumplir con sus necesidades fundamentales, como ancianos, viudas y huérfanos a cargo del Estado, quien no los abandonaba a su suerte. Así mismo, en un afán de solidaridad se permitía que los miembros del *ayllu*, (Instituciones integradas por personas con vínculos familiares o ficticios que cultivaban la tierra en común), después de cumplir con sus labores comunales, lo hicieran con otros miembros de la *ayllu*, que requerían de tal ayuda.

De esta manera, podemos aseverar que desde las épocas más remotas tuvieron cabida en diversas colectividades humanas: la indigencia, la enfermedad y, en general todo lo que ahora podemos clasificar como “riesgos” o “contingencias sociales”, a lo que las distintas culturas antiguas trataron de dar solución, cada una de acuerdo a sus respectivas peculiaridades y posibilidades crearon los mecanismos que se han

mencionado anteriormente, para atenuar, hasta donde les era posible, los infortunios e imprevistos que desde siempre, ha padecido la humanidad.

Sin embargo, debemos mencionar que existe algo en común en las organizaciones anteriormente señaladas, ya que en todas se desarrollaron de alguna u otra manera las siguientes formas primarias de protección y organización social:

- *Caridad.* La caridad se materializa en la ayuda que permite al hombre resolver algunas de sus necesidades más apremiantes. Es distinta a la justicia social, y por ello se considera que la caridad tiene serias limitaciones, por lo tanto, es fácil darse cuenta de que a pesar de las buenas intenciones de algunos hombres generosos, la caridad carece de los requisitos necesarios para considerarla eficaz en la solución de problemas sociales generalizados.
- *Beneficencia.* La beneficencia es la acción de los particulares y el Estado para la protección de los ciudadanos en caso de necesidad, bajo la supervisión del Estado. La beneficencia-caridad como lo explicamos anteriormente, fue practicada principalmente por creyentes de la religión cristiana, atendiendo al precepto de amor al prójimo. Lastimosamente, la beneficencia difiere de la acción y los regímenes de la seguridad social porque su actuar cae dentro del campo de lo no obligatorio.
- *Asistencia Social.* Con este término identificamos toda protección que se otorga a los más necesitados por parte del Estado. Ese desarrollo “institucional” de la asistencia social, se inició en forma de distribución de dinero o alimentos a los indigentes por parte de quienes detentaban el poder público. Tal es el caso de la gran civilización inca que relatábamos en líneas precedentes, en donde el Estado no abandonaba a su suerte a huérfanos y enfermos. La asistencia social, presentó una norma general de protección entre el gobierno central y las autoridades locales, aplicando medidas en contra de la miseria.

- *Corporación.* Las asociaciones de personas de un mismo oficio, arte o profesión, llamadas corporaciones, solían entregar a sus socios pobres y enfermos ayuda en forma de subsidios, intentando también de esta manera aliviar un poco la miseria de las viudas y de los huérfanos. Cuando las corporaciones ampliaron su campos e acción y tuvieron injerencia en aspectos económicos y sociales de las civilizaciones, se transformaron en corporaciones de oficios y gremiales que servían para fijar los derechos y obligaciones entre los miembros de un mismo oficio. Ejemplo de ello, lo tenemos en la Antigua Roma, como lo hemos relatado anteriormente. Así mismo, no es óbice mencionar que algunos autores, como Mario de la Cueva², consideran estos hechos como antecedentes lejanos de los sindicatos obreros.

La concepción de seguridad social tuvo su origen con la nueva organización de la producción de los Estados, en la que la industria superó la necesidad de mano de obra de los trabajadores y por lo tanto, se comenzó a pensar más en los seres humanos como los principales necesitados de seguridad para su propia subsistencia.

La seguridad social para Ricardo Nugent:

“Hace su aparición desde el momento en que reducidos grupos de trabajadores de algunas actividades económicas se unen con fines de protección mutua hasta llegar paulatinamente a la protección de todos los trabajadores, por cuenta ajena, después de los laborantes independientes y posteriormente al amparo de toda población contra los riesgos y contingencias, como la enfermedad, el accidente, la maternidad, la vejez y la muerte”³

² DE LA CUEVA, Mario, **“Síntesis del derecho mexicano del trabajo”**, Revista Mexicana del Trabajo, México, 6ª época, t.XV, núm 3, 1968.

³ NUGENT, Ricardo, **“La Seguridad social; su historia y sus fuentes”**, en Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p.606

De esta manera, podemos válidamente decir que la seguridad social surgió ante todo debido a la necesidad de protección de los trabajadores y de aquí se fue expandiendo hacia sus familias y posteriormente a toda la población.

“La asistencia social, orientada a solucionar el problema de la indigencia, nació a consecuencia del sistema del asalariado, al producirse la primera Revolución Industrial. Tuvo inicialmente su fundamento en la caridad y en la beneficencia, con prestaciones que constituían en esencia actos de liberalidad, y, por consiguiente, no exigibles por los beneficiarios”⁴

En efecto, en el siglo XIX, Europa fue testigo del fortalecimiento del proceso de industrialización. Con ello, nuevos problemas sociales y económicos surgieron pues incrementó el traslado de los trabajadores rurales a las ciudades. De esta manera, los trabajadores de las industrias, empezaron a depender únicamente de un pago regular para satisfacer sus necesidades individuales, así como las de su familia.

En ésta época, el hombre, que sólo contaba con su capacidad de trabajo para hacer frente a todas sus necesidades, fue sometido a una explotación extrema mediante las relaciones laborales, es así como surge la imperiosa necesidad de medidas protectoras dentro de la sociedad.

Aún en la primera etapa del desarrollo capitalista industrial, a principios del siglo XIX, la clase obrera se encontraba casi totalmente desprotegida frente a los riesgos sociales. Los empresarios imponían sus condiciones a los trabajadores que, por ser mayor su número frente a las vacantes de los puestos de trabajo, se sujetaban a sus exigencias para obtener empleo. Por obvias razones, estaba prohibido todo tipo de organizaciones de los trabajadores. La única obligación de los patrones frente a sus trabajadores era el pago de pequeñas sumas de dinero frente a las largas y extenuantes jornadas.

⁴ Ibid. P.610

Cansados del maltrato y la explotación, los trabajadores se unieron con sus semejantes para protegerse y superar las situaciones más conflictivas. De la unión de los hombres para conquistar la seguridad material nacieron varias agrupaciones sociales. Frente a estos conjuntos de personas, con todo lo malo y lo bueno que esto conlleva, habían surgido dirigentes, comprometidos con la organización y la disciplina de grupo para la consecución de ciertos objetivos. Se crearon los gremios de comerciantes y artesanos para ayudarse mutuamente frente a situaciones difíciles. Las instituciones religiosas como lo expusimos anteriormente se organizaron para aliviar a las víctimas de los riesgos sociales. Se formaron instituciones de carácter social con servicios asistenciales y las sociedades de ayuda mutua.

La reacción contra los abusos del poder y del doctrinarismo individualista y liberal de la Ilustración, inspiraron la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, obra que tiene como ideal la libertad y la igualdad bajo la inspiración de un sentimiento fraternal, por lo que se hacía cada vez más evidente la creación de instituciones de seguridad social.

Uno de los primeros antecedentes jurídicos de la seguridad social lo encontramos en la Constitución Francesa de 1848, en donde se establecieron los principios de libertad, igualdad y fraternidad, basándose en la familia, el orden público, el trabajo y la propiedad privada.

Esta Constitución “inicia la apertura de la democracia hacia el campo social, con el principio de la elevación del trabajo a una categoría del deber ser del ciudadano para obtener los medios de subsistencia y cooperación social para el beneficio común. Coloca el trabajo entre las bases fundamentales de la República Francesa ya anticipa los sistemas de previsión y asistencias sociales con miras a beneficiar a los necesitados.”⁵

⁵ ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, “Dos ensayos en Torno al Derecho Social en Mesoamérica. México, Guatemala.” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, primera edición, México, 2000, p.9.

De lo anterior, podemos concluir que fue hasta la Constitución Francesa de 1848 cuando el hombre llega a la conclusión de que la seguridad social es una necesidad colectiva, y que corresponde al Estado brindarla obligándose al establecimiento de la normatividad jurídica apropiada, así como la creación de instituciones que cumplan con dicha normatividad, y otorguen los servicios públicos necesarios y los mecanismos económicos para lograrlo, por lo que a finales del siglo XIX, surgieron en Europa los primeros seguros sociales.

Para finales del siglo XIX, las cosas comenzaron a cambiar. Como lo refiere Néstor De Buen Lozano:

“En Alemania, surgen en 1883, los primeros regímenes contra la enfermedad; es el Canciller de Hierro Otto Von Bismarck quien presenta ante la Consagración Legislativa la propuesta de proteger a los trabajadores de forma obligatoria contra el riesgo de enfermedad y contingencias de la maternidad, pago de cotizaciones de dos terceras partes por el trabajador y una tercera parte por el patrón y es hasta 1892, cuando se promulga el Primer Código de Seguridad Social. Este sistema se hizo extensivo a los trabajadores de la agricultura y de los transportes por las leyes del 5 de mayo de 1886, y de 10 de abril de 1892, respectivamente; en 1889, apareció la ley del seguro de vejez e invalidez y en 1901, se promulga el Código de Seguros Sociales”⁶

Así mismo, citando al Maestro Alberto Ruiz Briseño; “Los seguros sociales aparecen en Alemania, Francia e Inglaterra a fines del siglo XIX como instituciones de carácter obligatorio que imponen cargas financieras a patrones y gobiernos como una moderada participación de la clase trabajadora, para el gobierno implicó la estructuración de un instrumento jurídico de paz social, los patrones mantuvieron el sistema económico sin

⁶ DE BUEN LOZANO Néstor, “Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, México, 1997, Ed. Universidad Autónoma de México. P. 611

graves alteraciones y para los trabajadores resultó tranquilizador el garantiza su existencia en la vejez o ante una imposibilidad de trabajo”⁷

De lo anterior podemos concluir que los orígenes de las instituciones en materia de seguridad social pueden rastrearse en la Alemania en tiempos del canciller Bismarck, cuando se aprobaron leyes que establecieron seguros obligatorios contributivos, restringidos a la clase trabajadora, mismos que cubrían diferentes ámbitos como enfermedades, accidentes invalidez y vejez, y que eran financiados por el Estado, patrones y trabajadores; relación tripartita que más adelante analizaremos en la presente.

Así, en la República de Weimar, se elevó por primera vez a rango constitucional el papel más activo del Estado en el progreso social y se ampliaron los beneficios para atender, además de la seguridad social, la vivienda y la educación, aunque su naturaleza continuó siendo meramente contributiva. La Constitución de la Republica de Weimar expedida en 1919, se erige como la primera constitución en el mundo que hace alusión a disposiciones relacionadas con los derechos sociales, concretamente a la seguridad social en salud; estas normas fueron impulsadas por la socialdemocracia alemana, que simpatizaba por la protección a los citados derechos.

Dicha Constitución dio origen al denominado constitucionalismo social que consagra los principios de los derechos sociales asistenciales de la seguridad social en salud y cuyas disposiciones se centran en la protección de los menos favorecidos.

La Constitución de Weimar fue la de mayor influencia en Europa y América, por su filosofía de índole social en las comunidades industriales, que no contaban con derechos asistenciales como la salud. El constitucionalismo social se caracteriza por el reconocimiento de los derechos sociales como la

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

asociación, la salud, la huelga, y se basa en principios como la equidad, surgiendo de esta manera la seguridad social como una muestra en salud y los derechos laborales. Asimismo, surgen los derechos sociales asistenciales patrocinados por el Estado en los campos de salud, vivienda y educación.

Ahora bien, en 1942 en Inglaterra, Lord Beveridge presentó un informe al Parlamento inglés conocido como *Beveridge Report on Social Insurance and Allied Service*, mismo que marca un parteaguas en la seguridad social, al dotarla de un carácter integral y universal, pues buscaba extender los beneficios de la seguridad social a toda la población.

Pondera en el citado informe que todo ciudadano en edad laboral debía pagar una serie de tasas sociales semanales, con el objetivo de poder establecer una serie de prestaciones en caso de enfermedad, desempleo y jubilación, entre otras. Beveridge opinó que ese sistema permitiría asegurar un nivel de vida mínimo por debajo del cual nadie debía caer. Para convencer a los conservadores escépticos del Parlamento, Beveridge explicó que la intervención por parte del Estado de los gastos de enfermedad y de las pensiones de jubilación permitiría a la industria inglesa beneficiarse de un aumento en la productividad como consecuencia de la competitividad propia que estos cambios conllevarían.

El Doctor Gerardo Ordoñez Barba, analizó el informe presentado por Lord Beveridge y llega a la siguiente conclusión:

“En su parte medular, las recomendaciones contenidas en el Informe Beveridge hicieron hincapié en la responsabilidad del Estado de proveer a todos sus ciudadanos, sin importar su capacidad contributiva, un ‘mínimo nacional’ de ingresos y servicios que les permitiera enfrentar los riesgos de la vida y los alentara a mejorar sus propias condiciones de subsistencia. Estos principios dieron origen a una concepción distinta del modelo de previsión que se había desarrollado hasta ese momento. Se propuso que la seguridad social fuera entendida como un derecho social solidario que obligara a la sociedad y al Estado a proporcionar un mínimo de bienestar

general, independientemente de las aportaciones que pudiera realizar cada individuo al financiamiento de los servicios. Desde esta perspectiva, se proyectó que los costos de la reforma debían ser cubiertos con los recursos fiscales del Estado y con las contribuciones específicas de los trabajadores y empresarios al nuevo sistema.”⁸

En relación a la integralidad, el Plan Beveridge proponía “la construcción de un sistema de beneficios sociales que fuera capaz de proteger a los ciudadanos desde la cuna hasta la tumba y que atacara los cinco males gigantes de las sociedades modernas: la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad”⁹

Este plan incluía un sistema de seguridad social unitario que manejaría las pensiones (enfermedades, maternidad, vejez, viudez y desempleo que cubría a toda la población), un servicio nacional de salud (atención médica gratuita con cobertura universal) y finalmente un sistema de asistencia nacional (para complementar los subsidios de la seguridad social cuando fueran insuficientes para lograr el mínimo de subsistencia deseado, el otorgamiento de subsidios familiares universales y la adopción del objetivo del pleno empleo como política de Estado). Los beneficios se extendieron a la educación, vivienda y atención especializada a niños. Todo esto conformaba lo que se conoció como el *Welfare State* británico.

El modelo inglés se extendió al resto de países de Europa Occidental que fueron incorporando los compromisos de bienestar en su legislación. Como señala Ordoñez Barba:

“A partir de estas bases, restricciones y objetivos, las sociedades que optaron por esta ruta de cambio emprendieron, considerando su propia historia y tradiciones, un programa de reformas y enmiendas

⁸ ORDOÑEZ BARBA, Gerardo, “El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”, *Región y Sociedad*, Vol. XIV, no. 24, El Colegio de la Frontera Norte, 2002, p. 109.

⁹ BACCA OLAMENDI, Laura, *et al*, “Léxico de la Política”, FCE, FLACSO, México, 2000, p.563.

constitucionales con el fin de erigir al Estado en el eje rector del desarrollo nacional. Como se ha mencionado, el paquete de medidas intervencionistas abarcó tanto a la esfera productiva como a la social. Por el lado de la economía, cada país estableció las regulaciones y estrategias que entendió necesarias para impulsar el crecimiento y alcanzar el pleno empleo. (...) Por el lado social, se organizaron los servicios públicos nacionales y se fijaron garantías de acceso universal a mínimo de bienestar (servicios) y seguridad económica (ingresos). En esta arena política, las diferencias nacionales aluden a los mecanismos de provisión elegidos o a lo que se define en cada lugar como lo necesario para disfrutar de un 'mínimo' de subsistencia social.¹⁰

Así, entonces el proceso denominado internacionalización de la seguridad social implicó la creación de organismos y normas en la materia que, de alguna manera, regularan sirvieran de guía para mejorar los sistemas de la seguridad social.

Dicho movimiento de internacionalización fue iniciado por la Organización Internacional del Trabajo en 1919, la cual estableció normas básicas relacionadas con el trabajo.

Desde la creación de la Organización Internacional del Trabajo, se comenzaron a crear organismos especializados en seguridad social, como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), 1927 la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), 1942; y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), 1942, cada uno ha tenido algunos avances en la materia en la región en la que operan.

Con todo este impulso, la seguridad social fue adquiriendo mayor relevancia hasta formar parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y de otros tantos instrumentos y organismos internacionales.

¹⁰ ORDOÑEZ BARBA, *op. cit.* pp 115-116

1.2. Antecedentes de la Seguridad Social en México.

1.2.1. Época Precolonial.

Cuando a principios del siglo XVI, llegaron a México los hombres de España y, a paso de conquistadores, treparon a la meseta de Anáhuac, quedaron asombrados al encontrar una federación de pueblos indígenas, poseedores de una alta civilización.

En los aztecas, cabeza de esos pueblos, venía a converger las herencias de culturas de muchas otras razas aborígenes, extinguidas unas, sojuzgadas otras, cuya época de esplendor había tenido lugar muchos siglos antes.

Todos los relatores de aquella época coinciden en expresar su asombro ante una civilización tan evolucionada que había crecido paralelamente a las grandes civilizaciones europeas. Y, si bien en cierto en muchos aspectos se mostraba un retraso lamentable, en muchos otros se podía realizar una buena comparación.

Uno de esos aspectos superiores en la cultura indígena era el desarrollo de la botánica aplicada a la medicina, la cual, en aquel siglo era muy superior a la botánica europea.

Y es que al indígena de la época le preocupaba, más que el conocimiento biológico en sí, la aplicación farmacológica de las plantas, aunado a que la fertilidad del suelo y la diversidad de climas con que goza nuestro país, hacían interminables las especies botánicas. De esta manera surgieron indios especializados en el uso de las plantas, llamados herbolarios, antecedente mismo de los médicos.

Rosa María Meyer ¹¹ expresa que existen datos sobre instituciones similares a las de Seguridad Social, desde la época de Moctezuma II, en el pueblo azteca, en las que se protegía principalmente a guerreros que recibían atención médica, en establecimientos parecidos a los hospitales, en los que también se atendía a los enfermos del pueblo. Existía así, un servicio especial, muy parecido al Seguro de Invalidez, mediante el cual se daba apoyo a los guerreros que por motivos de guerra, no podían mantenerse ni a sus familias.

Meyer manifiesta también que en la Confederación de Anáhuac, existieron este tipo de establecimientos en Tenochtitlán, Texcoco y Cholula, entre otras poblaciones. Y que en Culhuacan sostenían un centro en el que se atendía a todos los ancianos impedidos que habían servido a la referida triple alianza, ya fuere en asunto políticos o militares.

Lo anterior nos habla de la existencia de asilos para niños desamparados, para guerreros que ya no se encontraban en edad de guerra, y para ancianos; mismos que eran sostenidos con los sobrantes de las cosechas destinadas al culto de los dioses.

Así mismo, es menester mencionar la práctica acostumbrada por los gobernantes mexicas, de repartir al pueblo en tiempo de hambre provocada por epidemias, inundaciones o sequías, los abastecimientos y semillas que tenían en los almacenes, del palacio, destinados a la guarda del fruto de las cosechas de las tierras y donde se almacenaban los productos del pago de los pueblos tributarios.

Es por ello, que Raúl Ruiz Gómez¹² sostiene que la “Seguridad Social es un instrumento del Estado”, toda vez que desde la época prehispánica, los recursos para la práctica de este tipo de asistencia, eran extraídos del erario

¹¹ MEYER, Rosa María. “**Instituciones de Seguridad Social**”, Editado por INAH, 1975

¹² RUIZ GOMEZ, Raúl. “**El ISSSTE y la seguridad social en México**”, Publicaciones del ISSSTE.

público y sin costo para el pueblo, entregándoles principalmente el beneficio de la asistencia médica.

Se observó la creación de las llamadas cajas de las comunidades indígenas. Mecanismos a través de los cuales se formaban fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la protección de los ancianos y desvalidos y para la obtención de créditos.

1.2.2. Época Colonial.

Con la Conquista de los españoles a los pueblos indígenas, se marcó el fin de una época no sólo en cuanto a la vida nacional sino también en todo lo concerniente a su cultura. La intervención española en México, significó el traslado de sistemas políticos, culturales y sociales que sustituyen los esquemas de convivencia indígena.

Como consecuencia, este cambio se reflejó también en el ámbito de protección y asistencia a las clases desposeídas, en donde podemos encontrar algunas similitudes y claros antecedentes de la seguridad social, como lo son principalmente:

a) Instituciones Hospitalarias. Josefina Muriel¹³, nos dice que en esta época se erigieron en el virreinato 129 hospitales, ya que en el periodo colonial, existió un régimen hospitalario bien definido y organizado, que cumplió su cometido con la mentalidad de la época y con la función a la que estaban destinados. Sin embargo, cabe hacer notar que estas Instituciones de beneficencia en la Nueva España, eran a la vez un vehículo de caridad y un instrumento e influencia para el dominio y control de los indígenas.

b) Cofradías. Existían cofradías religiosas y gremiales.

¹³ MURIEL, Josefina "Hospitales de la Nueva España", 1956.

Religiosas.- Eran aquellas en las cuales, los cofrades debían contribuir con cierta cantidad de dinero al momento de ingreso y además pagar una cuota mensual. La Cofradía se comprometía a visitar a sus miembros, cuando estaban enfermos, ayudándolos con los gastos de las medicinas y a pagar gastos de entierro.

Gremiales.- Se reunían con los miembros de un determinado gremio con la finalidad de prestar ayuda mutua y el sufragio de los cofrades muertos y establecer instituciones de beneficencia para atender a los cofrades enfermos y lisiados.

c) Montepíos.- Los montepíos realizaron una función muy similar a la que después se conoció con el nombre de Pensiones Civiles. Fue el único sistema que continuó operando en el México independiente.

Así mismo, existió un Sistema Legal dictado por la Corona Española, El Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla, así como virreyes que contuvieron disposiciones protectoras de los pueblos, sin embargo nunca se llevó a la práctica ya que los gobernantes españoles en América jamás aplicaron esa legislación.

A la voz de “Obedézcase pero no se cumpla”, algunas de las disposiciones dictadas por la corona eran las siguientes:

- **Leyes de Burgos de 1512.** Protección a la mujer embarazada; 14 años de edad para ser admitido como trabajador.
- **Cédula Imperial de Carlos V de 1541.** Establecía “Encargamos y mandamos a nuestros virreyes, audiencias y gobernadores que con capacidad y cuidado provean que en todos los pueblos de españoles e indios, de sus providencias y jurisdicciones, se funden hospitales donde sean curados los pobres, enfermos y se ejercite la caridad cristiana.”
- **1573.** Se ordenó que en los nuevos descubrimientos y poblaciones se hicieran hospitales señalando sitio y lugar para la casa del Real Consejo, Cabildo, Aduana y Ataranza junto al mismo templo y

puesto de manera que en tiempo de necesidad se pudieran favorecer la unas con las otras.

1.2.3. Época Independiente.

Son escasos los antecedentes que se encuentran en ésta época hasta antes del Gobierno de Don Benito Juárez. Ello se atribuye al total abandono del pueblo en la época y la violenta lucha del movimiento independiente, sin embargo, podemos mencionar:

- Decreto expedido por el Gobierno de la República de 1824, en el que se establecía pagar las pensiones a los funcionarios del Poder Ejecutivo de Justicia y Hacienda.
- En el año de 1832 se reformó dicho decreto para extender los beneficios de la salud pública a las madres de los servidores públicos.
- En 1834 por decreto especial se extendió el derecho de la pensión de vejez a cónsules mexicanos; estableciendo así, la nueva modalidad de pensionarlos por invalidez.

La crisis económica y política que nuestro país venía arrastrando desde el término de la lucha independentista era determinante de las miserables condiciones en que subsistían amplios sectores poblacionales, así en los núcleos urbanos como en las zonas rurales. Las precarias condiciones de las clases pobres de nuestro país no fueron remediadas ni aún con la reforma y la promulgación de la Constitución liberal de 1857. Lejos de ello, el surgimiento de los primeros bosquejos de capitalismo industrial provocó un notorio incremento en las condiciones de explotación de las clases obrera y campesina que no tardaron en mostrar las primeras señas de descontento general.

El Gobierno de Juárez en 1861 decretó la creación de la Dirección General de Beneficencia, para centralizar los servicios hospitalarios y para organizar,

coordinar y sostener los medios de beneficencia pública, a fin de convertirlo en un servicio público dependiente del Estado.

Con el antecedente creado por el Presidente Benito Juárez, Don Porfirio Díaz crea la Dirección de Beneficencia Pública ubicándola para 1881 dentro de la Secretaría de Gobernación.

En esta época, se fomentó la creación de fundaciones públicas de carácter privado, que comenzaron a crear nuevos hospitales. Tal fue el éxito obtenido de estas fundaciones y el crecimiento que otorgaban las mismas a los centros hospitalarios que para 1885, el Gobierno se vio en la imperiosa necesidad de controlarlas a través de Gobernación, y para el año de 1904 se dictó la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales.

Como podemos observar, antes de la Revolución Mexicana, la asistencia médica se había privatizado, por lo que para las condiciones económicas del mexicano, le resultaba imposible acceder a este tipo de sitios un tanto elitistas.

“... A fines del siglo XIX empezaron a manifestarse los primeros síntomas de descontento entre los trabajadores de la naciente industria mexicana (...) ciertos grupos intelectuales comenzaron a difundir las doctrinas socialistas y anarquistas que habían alcanzado gran popularidad en Europa”¹⁴

El descontento de las masas desposeídas provocó que amplios sectores se lanzaran a la lucha armada de 1910. A la abdicación de Don Porfirio Díaz, Madero incluyó en su programa notorias mejorías en las condiciones de trabajo y, desde luego, la seguridad social. Sin embargo, el advenimiento de la rebelión de Pascual Orozco y el gobierno de Victoriano Huerta, frenaron brutalmente del proyecto maderista en materia obrera. La continuidad del proyecto mexicano de seguridad social se daría formalmente hasta la

¹⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social. “**El Seguro Social en México**”, IMSS, 1971, p1.

promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Los antecedentes de la seguridad social por parte del Estado se dieron de manera muy aislada, tanto que a principios del Siglo XX únicamente existieron dos referencias para la Legislación Moderna en esta materia a nivel Estatal:

- **La Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de México.** De fecha 30 de abril de 1904, inspirada en una Ley de Bélgica, y;
- **La Ley Sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León.** De fecha 9 de abril de 1906, misma que representó el enfoque más avanzado para la época.

En estos dos ordenamientos legales se reconocía, por primera vez en el país, la obligación de los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores.

Como puede observarse, las condiciones de vida y desempeño laboral de los trabajadores comenzaban a ser objeto de preocupación de las altas élites políticas mexicanas.

Dicha preocupación era ya manifiesta por Venustiano Carranza desde el año de 1913 en que expresaba:

“...Terminada la lucha armada a la que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar, formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas, nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero estas

serán promulgadas por ellos mismos, pues serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social...”¹⁵

Ya para el año de 1915, se formuló un proyecto de Ley de accidentes a nivel federal que establecía las pensiones e indemnizaciones a cargo del patrón, en el caso de incapacidad o muerte del trabajador por causa de un riesgo profesional.

1.2.4. El Estado Institucional.

En nuestro país, la creciente industrialización y el obvio aumento en el sector obrero, hizo evidente la necesidad de fundar Instituciones que se encarguen de mantener a los trabajadores en buenas condiciones. Esto, toda vez que, tal y como hemos referido, si bien existían Instituciones de Salud en el tiempo del Porfiriato, las mismas resultaban inalcanzables económicamente para el mexicano promedio.

En el campo de la Seguridad Social nuestra legislación constituye una respuesta de cambio que se dio derivada, desde luego, del esquema liberal de corte individualista de la Constitución de 1857, al esquema de tipo social ratificado e impuesto por la Constitución de 1917.

La base Constitucional del Seguro Social en México, se encuentra en el artículo 123 de nuestra Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917, pues es ahí, donde se encuentran las garantías de los trabajadores en aspectos económicos, políticos y sociales. Es por ello, que resulta necesario citar algunos de sus antecedentes:

“El Plan de Guadalupe condensó los propósitos de la lucha por el restablecimiento de la vigencia de la Constitución violada, en él el ejército del pueblo se llamó constitucionalista, nombre que se aplicó después al movimiento revolucionario. De él nacieron: la nueva Constitución de 1917, la

¹⁵ Cit. por RUIZ MORENO, Angel. “Nuevo Derecho de la Seguridad Social”. Ed. Porrúa, México, 1977, p. 61.

primera Declaración de derechos sociales de la historia y el derecho mexicano del trabajo.

Los Constituyentes de Querétaro no tuvieron el propósito de crear regímenes de excepción, en lo que al trabajo concierne; lo concibieron de manera general. Por ello, tiene razón José Dávalos, cuando afirma: ‘Los constituyentes crearon un artículo 123 constitucional sin apartados, esto es, un régimen aplicable a todos los trabajadores’.

‘La comisión del Congreso Constituyente, presidida por Francisco J. Mújica, rechazó energéticamente las limitaciones al campo de aplicación del derecho del trabajo, evitando sutilezas en la interpretación por los partidarios del derecho privado, quienes hasta esa fecha insistían en que tales relaciones no se incluyeran en la Constitución.

Afortunadamente no fue así, pues la expresión constitucional es terminante: ‘Y de una manera general todo contrato de trabajo’. Con ello se dejaron a un lado las suspicacias e interpretaciones tergiversadas de quienes intentaban desvirtuar el sentido auténtico que el Constituyente quiso darle, que no fue el de crear un régimen de excepción, sino la inclusión en él de toda la clase trabajadora.

En el discurso de Victoria está la idea fundamental del artículo 123: la constitución debería señalar las bases fundamentales para que las legislaturas locales expidieran las leyes del trabajo. Ese señalamiento era absolutamente indispensable, pues de otra suerte, los derechos de los trabajadores volverían a pasar como las estrellas sobre las cabezas de los proletarios. Siguiendo los lineamientos marcados por el General Alvarado, Victoria pensaba que el derecho del trabajo necesitaba una adecuación constante a las realidades sociales y a las necesidades de los trabajadores; las leyes del trabajo, a su vez, deberían ser también generales, a fin de que en las convenciones colectivas y en las resoluciones de los organismos de conciliación y arbitraje se fijarían las condiciones concretas de trabajo para las empresas o ramas industriales.

En el año de 1921, se elaboró un proyecto de Ley de Seguro Social que nunca fue promulgada, y para el año de 1929, se formuló una iniciativa de ley para obligar a los patrones y obreros a depositar en una institución bancaria cantidades equivalente del 2 al 5% del salario mensual del trabajador para constituir un fondo de beneficio para él; mismo año en que se reformó el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de facultar exclusivamente al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo para todo el país, tal y como lo explicaremos a continuación.

La postura del Estado Mexicano en materia de seguridad social fue clara a la luz del artículo 123 y su fracción XIX y su reforma de 1929, en la que se previó la necesidad de crear el Seguro Social, siguiendo las tradicionales coberturas de enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, pues “en esta ocasión se modifican el texto de la fracción XXIX para quedar como sigue: se considera de utilidad pública la Ley del Seguro Social y en ella comprenderá los seguros de invalidez, vejez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades accidentes y otros fines análogos. Es entonces cuando se transforma el derecho del trabajadores en la posibilidad de proteger al hombre”¹⁶, y, si bien no fue hasta diciembre de 1942 cuando se materializó dicha previsión (como lo explicaremos más adelante), se sentó un importante precedente de la Institución de Seguridad Social.

El fundamento constitucional de la Seguridad Social lo podemos encontrar en el artículo 123, apartado A fracciones XII, XIV y XXIX y en el apartado B fracciones XI, XIII, XIII Bis y XIV, así como en el artículo 4°, párrafos tercero y cuarto. De estas disposiciones han emanado diversos ordenamientos ordinarios o secundarios, con lo cual queda constituido el actual sistema jurídico de la Seguridad Social en México.

¹⁶ BRISEÑO RUIZ, Alberto. Op. Cit. pp. 25, 25.

Tal y como lo refiere Soberanes Fernández¹⁷, la integración del sistema jurídico vigente de la Seguridad Social en nuestro país, se efectúa en términos de tres grandes sectores: a) El de la Seguridad Social de los trabajadores en general; b) El de los servidores públicos; y c) El de la población no sujeta a una relación de trabajo.

En relación con la Seguridad Social de los trabajadores en general podemos decir que está constituida por el sector más importante en la materia de seguridad social. El sustento de este sector se da por cuotas obrero-patronales, y sus servicios son prestados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

1.3. El Instituto Mexicano del Seguro Social.

La base constitucional del seguro social en México se encuentra en el artículo 123 de la Constitución General de la República, promulgada el 5 de febrero de 1917. Ahí se declara “De utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos,”¹⁸

A finales de 1925 se presentó una iniciativa de Ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En ella se proponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, de administración tripartita pero cuya integración económica habría de corresponder exclusivamente al sector patronal. También se definía con precisión la responsabilidad de los empresarios en los accidentes de trabajo y se determinaba el monto y la forma de pago de las indemnizaciones correspondientes. La iniciativa de Seguro Obrero suscitó la inconformidad de los patronos que no estaban de acuerdo en ser los únicos contribuyentes a su sostenimiento y consideraron que también otros sectores deberían aportar.

¹⁷ SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. “**Regímenes de seguridad social en el derecho mexicano**”, Los Noventa, F.C.E.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

Como lo hemos referido anteriormente, en 1929 el Congreso de la Unión realizó una modificación a la fracción XXIX del artículo 123 de la Carta Magna, para la expedición de la Ley del Seguro Social que incluía seguros de Invalidez, de Vida, de Cesación Involuntaria del Trabajo, de Enfermedades y Accidentes y otros fines análogos. A pesar de las reformas descritas y de los esfuerzos del legislador, pasarían casi 15 años para que se hiciera realidad la Ley del Seguro Social.

En 1935 por encargo del entonces presidente Lázaro Cárdenas se decidió la realización de un Instituto de Seguros Sociales con aportaciones y administraciones tripartitas, que incluía al Estado, a los patronos y a los trabajadores, y que incorporará a todos los asalariados tanto industriales como agrícolas; Instituto que pretendía cubrir los siguientes riesgos: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Sin embargo, se consideró que el proyecto requería aún estudios ulteriores. No es óbice mencionar que el principal autor de este proyecto fue el abogado Ignacio García Téllez, a quien en 1942 se le encomienda la recién creada Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

El proyecto de García Téllez se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales, de aportación tripartita, que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a sus patronos y que cubrían o prevendrían los siguientes riesgos sociales: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

Aprobado el proyecto, fue enviado a la Cámara de Diputados en diciembre de 1938. Pero tampoco esta vez pudo llegar más adelante, pues a los legisladores les pareció conveniente que se elaborara un documento más completo, fundamentado en estudios actuariales.

Por otra parte, la situación del momento, de fuerte crisis provocada por la expropiación petrolera, exigía promover antes que nada la unidad nacional.

Hacia 1942, concluían todas las circunstancias favorables para que finalmente pudiera implantarse en México, el Seguro Social. El interés del Presidente Ávila Camacho, por las cuestiones laborales ya se había manifestado desde el mismo día en que asumió la presidencia, cuando anunció la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la encomendó al Lic. Ignacio García Téllez, como lo referimos anteriormente. Atendiendo a la tónica del momento que el país atravesaba, la función inicial de la naciente dependencia fue limar asperezas y procurar la conciliación obrero-patronal.

En diciembre del mismo año se envió a las Cámaras la iniciativa de ley, proponiendo como suprema justificación, que de esta manera se cumpliría uno de los más altos ideales de la Revolución Mexicana. Se trataba entonces, de “Proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales”. El Congreso aprobó la iniciativa y el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial, la Ley del Seguro Social.

Ahí se determina, desde los artículos iniciales, que la finalidad de la Seguridad Social es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

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

Así mismo, dicha exposición de motivos, manifiesta que en el desempeño de sus labores, el obrero se halla constantemente amenazada por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa, y cuando tales amenazas se realizan, causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrear la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura, que si bien a todo ser humano amenazan, es entre los trabajadores donde mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto a que para el hombre que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición.

Como instrumento básico de la Seguridad Social se establece el seguro social y para administrarlo y organizarlo, se decreta la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

El 19 de enero de 1943 nació el Instituto Mexicano del Seguro Social, con una composición tripartita para su gobierno, integrado de manera igualitaria por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal.

Es obligación del autor de la presente tesis, aclarar que en México no hay un único sistema de seguridad social, sino que existen varios seguros aislados y con autonomía propia. Son 3 de ellos principalmente; el Instituto Mexicano del Seguro Social, que es para los trabajadores privados; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para los servidores públicos; y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, coordinado por la Secretaría de Defensa Nacional y la Marina. La presente tesis únicamente se concentrará en el Instituto Mexicano Del Seguro Social.

Retomando, la organización y administración del Instituto Mexicano del Seguro Social mereció la participación de representantes de obreros y patrones en una asamblea general, respetando los principios de todo mecanismo social, particularmente el laboral, con la tradicional representación tripartita al igual que en la propia Organización Internacional del Trabajo. Tripartición prevista como principio constitucional en el artículo 123, "A", fracción XX.

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

Otro principio aceptado fue que el Seguro Social deberá establecer y garantizar la estabilidad del sistema y evitar que cualquier situación derive en la pérdida de los derechos del asegurado.

Euquerio Guerrero, nos dice al respecto:

“Hay que destacar que un principio fundamental dentro del régimen de la seguridad social es el de la solidaridad, es decir, se contemplan a los patrones como integrantes de una clase y a los trabajadores formando parte de un sector determinado, sin destacar características individuales de unos y otros de modo tal, que quizás el patrón pague primas por riesgos que nunca ocurren en su empresa, pero si en otras negociaciones y que un obrero cotice por enfermedades naturales que no sufre el sin otros trabajadores, o sea, que se crea una conciencia colectiva de ayuda recíproca”¹⁹

¹⁹ GUERRERO, Euquerio. **“Manual del Derecho del Trabajo”** 9ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1973, pp. 535 y 536

Treinta años después de iniciar el sistema de seguridad social para los trabajadores del sector privado, se presentan condiciones que exigen adaptación a las condiciones reales.

Es así como en 1973, ante la imposibilidad económica de seguir expandiendo la seguridad social a otros grupos de la población bajo un régimen ordinario, fue reformada la Ley del Seguro Social con la que se daría cabida, a través de regímenes especiales, a grupos antes excluidos, pues se promulga una nueva Ley de Seguridad social para las relaciones de trabajo sujetas al artículo 123 constitucional, apartado "A", que se fundamenta en el principio de solidaridad y representa un poderoso avance en el sector social al extender sus beneficios a los campesinos.

Establece el seguro voluntario y con ello abre un nuevo espacio para la realización de la justicia social, proyectando un sistema de seguridad social para todos. Tal y como lo señala Trueba Urbina, esta ley "es una declaración de derechos de seguridad social, complementaria de la gran declaración de derechos sociales de 1917"²⁰

Dicha Ley fue reformada el 31 de diciembre de 1974, y se fija ahora como finalidad el garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo; así mismo también se incluyen cuestiones como mejoramiento a la habitación y a la vivienda, el desarrollo de actividades del índole cultural y deportiva, así como otras tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre. Se pretendió así, que el Seguro Social contribuyera a la superación de vida a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos con los que cuenta; se establecieron también cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación a nivel de ingreso de los trabajadores, de igual manera, se establecieron centros vacacionales y de

²⁰ TRUEBA URBINA, Alberto, "La nueva legislación de seguridad social en México, historia, teoría, exégesis, integración" Simposium de la Nueva Ley de la Seguridad Social. Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, México. UNAM-Unión Gráfica, 1977, p. 13

readaptación para el trabajo, y por último se crea el servicio de velatorios, siendo estos objetivos afines a la naturaleza del Seguro Social.

“Se reconoce en la Ley del Seguro Social que pueden impartirse por diversos organismos, aunque se acepta que el Instituto Mexicano del Seguro Social es el instrumento básico de aquella, estableciendo como un servicio público de carácter nacional”²¹

En la citada ley de 1973, se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar sus servicios en los municipios en los que en ese entonces aún no operaba, además, se reservó al Ejecutivo Federal la expedición de los decretos necesarios para otorgar el disfrute de los beneficios otorgados a los trabajadores asalariados del campo, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, y demás trabajadores afiliados a la misma.

Fue en el año de 1992, en que se reformó nuevamente esta Ley, introduciendo un nuevo seguro de retiro, mismo que forma parte de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Para concluir con el presente capítulo, parece oportuno citar la reflexión de Santiago Barajas, misma que refiere al multicitado Instituto, así como una brevísima descripción de su conformación jurídica.

“El Instituto Mexicano del Seguro Social, establecido en el decenio de los años cuarenta, es asimismo un organismo de representación tripartita, que integran treinta representantes: diez designados por el Ejecutivo Federal, diez nombrados por las organizaciones patronales del país y diez por las organizaciones de trabajadores, quedando a juicio del Ejecutivo Federal señalar las bases para determinar cuáles organizaciones de trabajadores o patronos deben intervenir en la designación de dichos representantes. Estos representantes intervienen en la asamblea general, en el consejo técnico y

²¹ GUERRERO, Euquerio. Op. Cit. p. 538

en la comisión de vigilancia, resolviendo los asuntos de su competencia en forma colegiada”²²

Es así, como la seguridad social en el mundo ha trascendido hasta el día de hoy en nuestro país, viéndose consagrada principalmente en el Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que a pesar de las deficiencias que la población en general podemos encontrar, en aspectos como equipo, atención, material, etc., resulta innegable que dicha Institución representa el pilar más importante en el sector salud de la República Mexicana.

²² BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. “**Derecho del Trabajo**”. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A: fuentes, b) textos, y estudios legales. Num 67, México, 1990. P.55.

Capítulo Segundo.

Marco Teórico Conceptual.

Para poder abordar debidamente el tema del presente trabajo de investigación, y de esta manera construir argumentos que sean sólidos y consistentes, resulta indispensable que conozcamos primero con que conceptos nos enfrentamos, para de esta manera conocer en primera instancia su significado y así, elaborar razonamientos, propuestas y conclusiones que puedan convencer al lector del presente trabajo de investigación.

Es sabido por todos, que para lograr expresarnos adecuadamente, debemos antes conocer los términos que empleamos; máxime en la vida cotidiana de todas aquellas personas que nos encontremos inmiscuidas con la materia jurídica. En nuestra profesión, debemos ser rigurosos en cuanto a las palabras que usamos y su connotación.

En el ámbito jurídico en el que se desenvuelve el autor de la presente investigación, en diversas ocasiones es necesario, no sólo conocer el significado superficial de un término, sino ir más allá y conocer su significado prístino, es decir, consultar su etimología.

Es por ello que en el presente capítulo daremos la definición y analizaremos todos aquellos conceptos fundamentales para la total comprensión de la presente tesis.

2.1. La Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.1.1. Seguridad Social.

El Diccionario de la Lengua Española, nos indica: “Seguridad Social, conjunto de leyes y organismos que las aplican que tienen por objeto

proteger a los individuos y a las familias contra ciertos riesgos sociales. Todos los países industrializados disponen de un sistema de seguridad social, cuyos grandes ejes están constituidos por un seguro contra el paro, un seguro contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, seguros sociales y prestaciones familiares...”²³

La seguridad social está claramente definida en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo y en los instrumentos de la Organización de Naciones Unidas como un derecho fundamental, esto a pesar de que en realidad sólo una pequeña proporción de la gente en nuestro planeta disfrute de la misma. Definida en términos generales como un sistema basado en cotizaciones que garantiza la protección de la salud, las pensiones y el desempleo así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos, la seguridad social se ha convertido en un reto universal en un mundo globalizado.

Resulta importante señalar que actualmente, según datos de la OIT, sólo el 20% de la población mundial cuenta con una cobertura adecuada en materia de seguridad social, mientras que más de la mitad de dicha población no dispone de ninguna forma de protección social. Dato, por demás inquietante ya que, como lo señalamos anteriormente, la seguridad social es considerada como un derecho humano básico.

El tratadista Gustavo Arce Cano, define la seguridad social como “el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patronos, los obreros y el Estado, o alguno de éstos como subsidios, pensiones y atención facultativa de servicios sociales que otorgan de los impuestos las dependencias de aquel, quedando amparados contra los riesgos sociales o

²³ “**El Pequeño Larousse Ilustrado**”, 2001, Colombia, Ediciones Larousse, LTDA, 2001, p.910.

profesionales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia...”²⁴

De las definiciones vertidas anteriormente pueden destacarse los siguientes elementos:

- a) La seguridad social es un instrumento sociojurídico que responde a la premisa del incremento del bienestar de la población trabajadora de un país determinado.
- b) Dicho instrumento, se estructura con la participación de las porciones patronales, obreras y el propio Estado, por lo que invariablemente y por regla general, su constitución es tripartita.
- c) Busca su consecución de sus objetivos mediante la implementación de seguros sociales que tutelan al trabajador ante contingencias laborales y sociales como accidentes, invalidez, vejez, muerte, etc.
- d) Se suman a este sistema, una serie de servicios asistenciales que amplíen la cobertura descrita a las familias de los trabajadores, para alcanzar un bien común en la sociedad.

Podemos concluir entonces que, la seguridad social es un derecho fundamental y un poderoso instrumento para el progreso social, que se basa en el principio de la solidaridad, mediante la protección que una sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos, por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica, y de ayuda a las familias con escasos recursos para su supervivencia.

2.1.2 Seguro Social.

²⁴ ARCE CANO, Gustavo. **“De los Seguros Sociales a la Seguridad Social”**, Editorial Porrúa, México, 1972, p.37

Previo a dar un concepto de lo que es el Instituto Mexicano del Seguro Social, es importante hacer referencia al concepto genérico del Seguro Social.

Al respecto la Ley del Seguro Social, en su artículo 4 nos da una definición de este concepto.

Artículo 4. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.²⁵

Así mismo, el maestro Ángel Ruiz Moreno, nos establece que “es el instrumento de la seguridad social en el país que se encarga de atender la necesidad social de resguardar la capacidad laboral y de subsistencia de todos aquellos sujetos protegidos por su régimen legal específico, quienes eventualmente pudieran sufrir infortunios o contingencias preestablecidas en la ley”²⁶

2.1.3. Instituto Mexicano del Seguro Social.

Para definir al Instituto Mexicano del Seguro Social, es necesario tomar en consideración el artículo supracitado, así como el numeral 5 de la Ley del Seguro Social, mismo que a continuación me permito transcribir para posteriormente poder analizarlo:

Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del

²⁵ Ley del Seguro Social

²⁶ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. “**Nuevo Derecho de la Seguridad Social**”. 4ª Edición México, Editorial Porrúa. 2000. P.139.

Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.

En el artículo 5 de la Ley del Seguro Social, se define al Instituto Mexicano del Seguro Social, como un “organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio”; por lo que debemos desglosar cada uno de esos términos para una mayor comprensión de las actividades encomendadas a dicho Instituto:

Organismo.- Es un término cuyo origen etimológico se encuentra en el griego. Y que es fruto de la suma de dos componentes de dicha lengua:

- El sustantivo “*organon*”, que es sinónimo de “instrumento”.
- El sufijo “-ismo”, que puede traducirse como “sistema” o “actividad”.

Público.- Viene del latín “*publicus*” mismo que a su vez deriva de “*populicus*” que significa “lo perteneciente al pueblo”.

Descentralizado.- Es considerado un tipo de organización administrativa indirecta, la cual tiene como función realizar actividades para el bien común estado, cuenta con características específicas como la de tener personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus decisiones.

Por lo tanto, es aquel que no depende jerárquicamente del gobierno central y que tiene ciertas competencias y facultades autónomas, aunque funcione bajo la órbita estatal. Dicho organismo puede haber sido creado por un decreto del Poder Ejecutivo o por iniciativa del Congreso, funcionando incluso, aunque no en todos los casos, con recursos públicos derivados directamente por la administración central.

Personalidad Jurídica.- Por personalidad jurídica se puede entender la investidura, equivalente a la antigua máscara, configurada por el derecho positivo, atribuible a cualquier corporación o colectividad jurídicamente organizada, a condición de tener aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones; en opinión del profesor Jaime Orlando Santofimio:

“La personalidad jurídica o moral, no es más que la atribución por el ordenamiento jurídico de derechos o de obligaciones a sujetos diversos de los seres humanos, circunstancia ésta que nos permite afirmar que las personas jurídicas son, en estricto sentido, un producto del derecho, y sólo existen en razón de él, sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad moral las colectividades; no son entes con existencia material, o corpórea, son el producto abstracto del derecho que permite a comunidades jurídicamente organizadas cumplir los objetivos trazados por sus miembros”²⁷

Patrimonio.- Etimológicamente el término patrimonio viene del latín “*patrimonium*”, y significa los bienes o el conjunto de cosas corporales que el hijo adquiere por herencia de sus ascendientes, y en sentido figurado significa todos los bienes que pertenecen a una persona, adquiridos por cualquier título.

Tradicionalmente se ha definido al patrimonio como un atributo de la personalidad consistente en un conjunto de bienes, derechos, deberes y obligaciones susceptible de apreciación pecuniaria, es decir, valuables en dinero, que constituyen una universalidad jurídica.²⁸

2.1.3.1. El Instituto Mexicano Del Seguro Social con organismo público descentralizado.

Ahora bien, hemos definido cada uno de los aspectos por medio de los cuales la Ley del Seguro Social, define al Instituto Mexicano del Seguro Social. Sin embargo el artículo 5 del citado cuerpo legal, define a dicho Instituto como un “organismo público descentralizado”, situación que obliga al autor del presente trabajo de investigación, a hacer una breve reseña de los organismos centralizados, descentralizados y desconcentrados como

²⁷ SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. “**Acto administrativo**”, México, UNAM, 1988, p. 14.

²⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas. “**Diccionario Jurídico Mexicano**”. 11ª ed, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.

formas de organización de la Administración Pública, para una mayor claridad en la definición.

Recordemos entonces, que la administración pública es la principal actividad que corresponde desarrollar al Poder Ejecutivo para la prestación de los servicios públicos. El presidente de la república para auxiliarse en el desarrollo de la actividad administrativa del Estado, cuenta con una serie de entidades administrativas que le prestan auxilio y que, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta.

- **Organismos Centralizados.-** La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo. Las entidades que forman parte de la Administración Pública Central o Centralizada reciben la denominación de órganos administrativos.

Los órganos administrativos que forman parte de la Administración Pública Federal son las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone, en su artículo 27, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo cuenta con diversas dependencias Administrativas, entre los que podemos nombrar a la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, etc.

- **Organismos Descentralizados.-** Los organismos descentralizados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Los organismos descentralizados son entidades creadas por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Los organismos descentralizados tienen un régimen jurídico especial, es decir, el Congreso de la Unión crea una norma o serie de normas aplicables de manera exclusiva a dichos entes, estas leyes le otorgan personalidad jurídica y en consecuencia se vuelve responsable de las decisiones que asuma para la realización de su objeto.

No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central. Dentro de los cuales podemos mencionar a Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

- **Órganos Desconcentrados.**- Esta forma de organización pertenece a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos con la intención de obtener la mejor atención y eficacia ante el desarrollo de los asuntos de su competencia, no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio y jerárquicamente están subordinados a las dependencias de la administración pública a que pertenecen. Sus facultades son específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso por la ley.

Los órganos desconcentrados forman parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central.

Algunos ejemplos de órganos desconcentrados son: El Sistema de Administración Tributaria, las delegaciones de cobro, los hospitales

regionales del sistema de salud, cada una de las escuelas del sistema educativo nacional, el Instituto Politécnico Nacional, la Procuraduría Federal del Trabajo etc.

De esta manera, debemos reiterar que el Instituto Mexicano del Seguro social, es un organismo público descentralizado, pues así lo manifiesta expresamente su Ley, y además reúne los siguientes atributos:

1. Es creado por un acto legislativo o decreto del ejecutivo, en base a esto surge su personalidad jurídica propia (Ley del Seguro Social).
2. Tiene una estructura y un régimen jurídico propio, regula su personalidad, patrimonio, denominación y objeto. Lo constituye su ley orgánica (Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano Del Seguro Social).
3. Cuenta con una denominación. Su nombre lo diferencia de otros organismos descentralizados que tienen la misma función como pueden ser el ISSSTE o el ISSFAM.
4. Cuenta con domicilio. Lugar donde se encuentran sus oficinas y dependencias para el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Cuenta con órganos de dirección administrativa y representación. (Asamblea General, Consejo Técnico, Comisión de Vigilancia y Dirección General).
6. Cuenta con una estructura administrativa interna (Reglamento).
7. Cuenta con patrimonio propio (artículo 253 LSS).
8. Su objeto es determinado por la Ley que lo crea. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social su objeto consiste en la prestación del servicio público de la seguridad social.
9. Tiene un régimen fiscal especial. El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo descentralizado está exento del pago de impuestos (artículo 254 LSS).

2.1.3.2. El Instituto Mexicano Del Seguro Social como Organismo Fiscal Autónomo.

A raíz de la modificación que sufrió la original Ley del Seguro Social, el organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social se convirtió en un organismo fiscal autónomo, en cuyo caso adquirió una doble naturaleza la cual debe ser analizada por separado en el presente trabajo de investigación.

En efecto, la Ley del Seguro Social, publicada el 21 de diciembre de 1995, señala en su artículo 3ro que la realización de la seguridad social se encuentra a cargo de entidades públicas y organismos descentralizados; por su parte el artículo 5to señala que el seguro social estará concentrado en el organismo descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene simultáneamente el carácter de fiscal autónomo.

Con ello se pretende distinguir primeramente la protección que debe tener cualquier persona por residir en México, y el segundo numeral busca destacar un específico régimen de seguro social que se constriñe a las personas que adquieren el carácter de derechohabientes por cumplir con los requisitos de ley.

De esta manera, el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuenta con facultades para determinar créditos fiscales, dar bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos para después aplicarlos a los fines para los que fue creado, caso en el cual actúa como autoridad con los atributos propios que la ley le otorga, esto es, bajo una relación de supra a subordinación.

Así lo han referido nuestros más Altos Tribunales en los siguientes criterios jurisprudenciales, los cuales me permito transcribir. El primero de ellos, se encuentra encaminado a definir de una mejor manera las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo. Así, el segundo de estos criterios nos ilustra respecto a la doble naturaleza jurídica con que cuenta el citado Instituto; lo anterior para una amplia comprensión de la misma.

“La circunstancia de que el artículo 135 de la anterior Ley del Seguro Social (cuyo contenido normativo reproducen, sustancialmente, los artículos 267, 268 y 271 de la vigente ley) otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal autónomo y que, como tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares, así como para imponer a éstos el acatamiento de sus determinaciones, sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifican su intrínseca estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y, por lo tanto, como entidad separada de la administración central.”²⁹

De lo anterior podemos concluir que si bien el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene facultades como organismo fiscal autónomo, esto no significa que el mismo se encuentre supeditado a la administración central, esto es, que no se trata de alguna Secretaría de Estado o un órgano centralizado, dependiente del Ejecutivo Federal. Veamos ahora, la siguiente jurisprudencia.

“De los criterios sustentados en las tesis 2a. CCIV/2001, 2a./J. 12/2002 y 2a. XXXVI/99, aprobadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.", "UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO." y "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN

²⁹ Época: Séptima Época, Registro: 237282, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Tercera Parte, Materia(s): Administrativa Página: 69. **SEGURO SOCIAL. INSTITUTO MEXICANO DEL. SU CARACTER DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO NO MODIFICA SU NATURALEZA JURIDICA DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO.**

ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.", se pone de manifiesto que la actual integración del Más Alto Tribunal de la Nación considera que es autoridad para efectos del amparo, el ente del Estado de hecho o de derecho que en una relación jurídica de subordinación emite actos a través de los cuales impone su voluntad en forma directa y unilateral, por la que crea, modifica o extingue, por sí o ante sí situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin requerir para ello de acudir a los órganos judiciales, ni del consenso de la voluntad del afectado. En ese contexto, es importante destacar que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene reconocido un doble carácter: uno, como organismo fiscal autónomo, en la determinación y recaudación de las cuotas obrero patronales; caso en el cual, actúa como autoridad con atributos propios que la ley le otorga para realizar esos actos, esto es, bajo una relación de supra a subordinación y, otro, como ente asegurador, en sustitución del patrón, como consecuencia del vínculo laboral entre el trabajador y aquél, o con base en un acto jurídico, mediante el cual se obliga a otorgar determinadas prestaciones en servicios, especie o en dinero al asegurado o a sus beneficiarios; caso en el cual actúa en un plano de igualdad con el asegurado y sus beneficiarios, dado que involucra el cumplimiento de ese convenio. Por consiguiente, el Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene el carácter de autoridad cuando realiza actos positivos, negativos u omisivos que tienen su origen en una relación jurídica con sus asegurados y, por tanto, esos actos no son de autoridad para efectos del amparo, dado que, en esos supuestos, se conduce bajo una relación de coordinación entablada entre particulares, en la que éstos actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad, ya que existe una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación por tratarse de las prestaciones de seguridad social, respecto de las cuales el legislador ha considerado que los conflictos que se susciten entre el referido instituto y sus asegurados, corresponden al ámbito competencial de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos de lo dispuesto en la fracción XX del artículo 123, apartado A, de la Constitución General de la República, y en el artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo."³⁰

³⁰ Época: Novena Época, Registro: 164027, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010 Materia(s): Administrativa Tesis: VIII.2o.P.A. J/32 Página:

Una vez visto todo lo anterior, podemos concluir que el Instituto Mexicano del Seguro Social, por expresa manifestación de su Ley Constitutiva es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, y, por ende una entidad separada de la Federación, que sólo mantiene con el Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto por diversos ordenamientos legales, relaciones vinculatorias con la específica finalidad de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico, constituyéndose así como un ente que no forma parte integrante de la Federación, con facultades autónomas para determinar los créditos a cargo de los sujetos obligados, mediante el procedimiento económico-coactivo, siendo así un organismo fiscal autónomo, sujeto a las limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino del gasto público.

2.2. La relación jurídico-tributaria.

La Relación Jurídico-Tributaria puede definirse como un vínculo jurídico obligacional surgido en virtud de las normas reguladoras de las obligaciones tributarias que permite el fisco como el sujeto activo, la pretensión de una prestación pecuniaria a título de tributo por parte de un sujeto por parte de un sujeto pasivo que está obligado a la prestación.

La génesis de esta expresión y su conceptualización se remonta a los trabajos de Gianini³¹, quien la define como una relación jurídica especial surgida entre el Estado y los Contribuyentes a partir de las normas reguladoras de las obligaciones tributarias. Para Gianini esta relación jurídica especial es de naturaleza compleja lo cual nos lleva a uno de los problemas más debatidos en la doctrina tributaria, pues existe gran controversia: su contenido.

2032. **INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO EMITE ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS U OMISIVOS, COMO ENTE ASEGURADOR, EN SUSTITUCIÓN DEL PATRÓN.**

³¹ A.D. GIANNINI. "Instituciones de Derecho Tributario", traducción Española. Editorial de Derecho Financiero, Madrid 1957, p.28

Al respecto, es importante señalar lo manifestado por Antonio Jiménez González, quien nos habla del carácter simple o complejo de la relación jurídico-tributaria, manifestando lo siguiente:

“La definición del carácter simple o complejo de la relación jurídico-tributaria constituye una cuestión medular para entender la juridicidad del fenómeno tributario. La aplicación de las normas tributarias genera un sinnúmero de relaciones jurídicas entre la autoridad hacendaria y el administrado-contribuyente; relaciones que tiene por contenido atribuir potestades, facultades, derecho de crédito y por otra parte imponer obligaciones de pago, deberes de sujeción, etcétera.”³²

Jiménez González nos indica que la relación jurídico-tributaria puede entenderse fácilmente si la vemos únicamente si la vemos como el vínculo jurídico que une a dos entes, sin embargo, de este vínculo se desprenden complejas relaciones secundarias concatenadas a la principal, las cuales también implican diversos derechos y obligaciones para cada uno de los sujetos en ella relacionadas.

En efecto, la relación jurídico-tributaria en *lato sensu* significa apenas la unión de dos sujetos, pero al mismo tiempo el inicio de relaciones accesorias, como el nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones derivados del vínculo jurídico.

Es necesario entonces, definir cada uno de los elementos que integran la relación jurídico-tributaria, por lo que a continuación profundizaremos respecto a dichos elementos.

2.2.1. El Sujeto Activo.

³² JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. “Lecciones de Derecho Tributario”. 3ª Edición, Segunda reimpresión, Editorial ECASA, México, 1993, p. 154

José de Jesús Sánchez Piña, nos indica que el sujeto activo “es la persona facultada por la ley para exigir a otra el pago de un prestación fiscal”³³.

En el caso de la relación jurídico-tributaria el sujeto activo es el Estado o la entidad pública a la cual se le ha delegado potestad tributaria por ley expresa. El Estado en virtud del *ius imperium* recauda tributos en forma directa y a través de organismos públicos a los que la ley les otorga tal derecho.

Por lo tanto, el Estado ejerce este poder de recaudación a través de diversas dependencias del poder ejecutivo, mismas que están destinadas a realizar las conductas necesarias para la obtención de distintos impuestos; lo anterior, siempre y cuando el sujeto pasivo de la relación actualice el supuesto normativo al colocarse en la situación de hecho prevista por el legislador.

Delgadillo Gutiérrez nos dice que “El sujeto activo de la relación jurídico-tributaria es el Estado, ya sea Federación, Estado o Municipio y el Distrito Federal y que además puede ser un ente con personalidad jurídica propia diferente a la del Estado como los organismos fiscales autónomos”³⁴

Así Delgadillo Gutiérrez toma en consideración a los organismos fiscales autónomos, mismos que son, como vimos anteriormente, organismos descentralizados auxiliares del Ejecutivo Federal. Estos organismos se rigen en lo general por la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en lo particular por su Ley respectiva.

En nuestra legislación fiscal mexicana nos encontramos a estos entes que a pesar de tener una personalidad jurídica propia diferente a la Administración Centralizada pueden ser sujetos activos de la relación jurídico-tributaria, tal y como lo es el Instituto del Fondo Nacional de la

³³ SANCHEZ PIÑA, José de Jesús. “Nociones de Derecho Fiscal” 5ª Edición México, Editorial PAC, 1998, p.81.

³⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, “Principios de Derecho Tributario”, Tercera Edición, Limusa, México 1993, p. 117

Vivienda para los Trabajadores o el Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que es parte fundamental del presente trabajo de investigación, y que es sujeto activo en cuanto al cobro de las aportaciones de seguridad social, y considerado por Gregorio Sánchez León como “sujetos activos individualizados del crédito fiscal”³⁵.

2.2.2. El Sujeto Pasivo.

En toda relación jurídico-tributaria, quien se encuentra colocado frente al sujeto activo, es el sujeto pasivo, quien es aquella persona física o moral a quien la ley obliga al pago del tributo por haber realizado hecho definidos como generadores de la obligación fiscal, es decir haber actualizado el supuesto normativo al colocarse en la situación de hecho prevista por el legislador.

El primer párrafo del artículo 1º del Código Fiscal de la Federación nos da una pequeña explicación de lo que es el sujeto pasivo en la relación jurídico-tributaria, sin llegar a definirlo, pues textualmente señala:

Artículo 1o.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

De esta manera y de una interpretación conjunta que realicemos del citado artículo del Código Fiscal, con el numeral 31 fracción IV de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos llegar a la conclusión que los sujetos pasivos, pueden ser las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras que conforme a la ley estén obligadas a contribuir al gasto público.

³⁵ SANCHEZ LEON, Gregorio. “Derecho Fiscal Mexicano”. Tomo I México, Cárdenas Editor 2000, p.426

Es obligación del autor del presente trabajo de investigación aclarar que en cuanto al sujeto pasivo, los artículos 1º y 2º del Código Fiscal de la Federación, realiza la separación entre titularidad de la deuda y responsabilidad del pago, por lo tanto distingue entre el responsable directo e indirecto. El deudor directo es el sujeto pasivo de la obligación fiscal sustantiva, por que debe aceptar una disminución patrimonial para cubrir el crédito del Estado; el deudor indirecto, por otro lado es el sujeto pasivo solo para fines de cumplimiento de la obligación a cargo de aquel.

Por lo tanto, el sujeto pasivo en la relación jurídico-tributaria se clasifica en deudor directo y responsable solidario.

2.2.3. La Obligación Fiscal o Tributaria.

Ahora bien, iniciaremos el estudio de la obligación fiscal o tributaria, la cual no debemos confundir con la relación jurídico-tributaria estudiada anteriormente, en razón de que ésta es presupuesto para que se dé la obligación, ya que del vínculo existente entre el sujeto activo y pasivo, resultan diferentes derechos y obligaciones que nacen a la vida jurídica en virtud de la realización del hecho imponible.

En este tema, es conveniente partir de la presencia de la norma jurídica, que en sí, no puede obligar a nadie mientras no se dé un hecho o situación prevista por ella; es decir que mientras no se realice el supuesto normativo establecido en ella, no se producirán consecuencias jurídicas para los sujetos ligados al nexo de causalidad. Sin embargo, al realizar el presupuesto referido anteriormente, de inmediato se generan los derechos obligaciones previstos, con lo que se crea un vínculo jurídico entre los sujetos que la propia norma establece. En ese tenor podemos concretar que la diferencia entre la relación jurídica y la obligación fiscal o tributaria es que aquella es el todo, mientras que la obligación solo una de sus partes.³⁶

³⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op cit, p97.

El Diccionario Jurídico nos dice que por obligación fiscal debe entenderse “como el vínculo jurídico de contenido económico entre una persona física y moral y el Estado, que constriñe a este el pago de una contribución, así como llevar a cabo acciones u abstenciones consignadas en las leyes fiscales.”³⁷

La obligación fiscal puede adoptar diferentes formas, constituyendo su propósito fundamental el pago de una prestación en dinero y excepcionalmente en especie.

Así mismo, tal y como lo expresa la definición del Diccionario Jurídico que citamos anteriormente, la obligación fiscal puede ser de dar, hacer, no hacer o de tolerar que un sujeto debe cumplir por haber realizado un supuesto previsto en la norma.

Es así como por su naturaleza formal podemos ver que la obligación fiscal puede ser de hacer, no hacer o tolerar, en los siguientes ejemplos:

- ✓ Proporcionar un informe o declaración (hacer).
- ✓ La no realización o abstención de una conducta (no hacer).
- ✓ Una visita de inspección (tolerar).

Así mismo, debemos mencionar que el Principio de Legalidad establece que las contribuciones deben estar contenidas en Ley, lo que diversos estudiosos en la materia han enunciado mediante un aforismo adoptado por analógica del Derecho Penal: “*nullum tributum sine lege*”, no hay tributo sin ley.

Es preciso entonces, mencionar el fundamento constitucional del por qué el particular soporta la obligación tributaria, numeral de nuestra Carta Magna que es el origen de la materia fiscal, es decir el artículo 31, mismo que

³⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas “**Diccionario Jurídico Mexicano**” Op Cit.

señala las principales obligaciones que tenemos los mexicanos como consecuencia de tener la nacionalidad mexicana y que en su fracción IV se encuentra la de contribuir con los gastos públicos, tanto de la Federación como de donde residan de una manera proporcional y equitativa, pues textualmente señala:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Una vez visto lo anterior, podemos válidamente afirmar que la obligación fiscal tiene las características que se enuncian a continuación:

- Es una obligación *ex lege* puesto que nace, y se hace exigible por fuerza de la ley.
- Surge con motivo de la realización del presupuesto legal, cuando se materializa con la actividad del deudor la hipótesis establecida en la ley.
- Se encuentra formada por elementos personales, por un lado es sujeto pasivo o deudor y por el otro el sujeto activo o acreedor.
- La relación jurídica que surge entre los sujetos mencionados es de contenido económico.

2.2.4. Crédito Fiscal.

Una vez que hemos determinado la obligación contributiva, podemos definir ahora lo que se denomina Crédito Fiscal. Podemos decir que los Créditos Fiscales se encuadran perfectamente con la determinación en cantidad líquida de una contribución, multa, recargo, etcétera que con el nacimiento o causación de la obligación contributiva o tributaria, ya que estos se dan en diferentes momentos.

En efecto, el nacimiento o causación de la obligación contributiva comienza en el momento en que se realiza la situación jurídica prevista por la ley y que genera una obligación. En cambio, la determinación de la obligación contributiva o tributaria es un acto posterior a su nacimiento, pues consiste en precisar si el acto realizado encuadra en el supuesto previsto por la ley y que genere la citada obligación contributiva, que posteriormente será cuantificada en cantidad líquida, aplicando los procedimientos establecidos en la ley fiscal para obtener el importe del Crédito Fiscal que deberá pagar el contribuyente.

Es importante señalar que, en opinión del autor del presente trabajo de investigación, actualmente el Código Fiscal de la Federación, no define propiamente lo que debe entenderse como Crédito Fiscal, sino que se limita a dar un listado de conceptos que por disposición del citado cuerpo legal se consideran Créditos Fiscales.

Para sustentar lo manifestado en el párrafo anterior, es menester citar el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, mismo que textualmente nos señala:

Artículo 4o.- Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los

que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

Los créditos fiscales son, como cita la ley, los derechos de cobro a favor del Estado o de sus organismos descentralizados (como el Instituto Mexicano del Seguro Social, por ejemplo), lo cuales se integran por:

- Contribuciones.
- Recargos.
- Sanciones (Multas)
- Gastos de Ejecución.
- Indemnizaciones por cheques devueltos.

Podemos señalar entonces, como características del crédito fiscal, las siguientes:

- Es una cantidad que tiene por derecho a recibir el estado o sus organismos descentralizados.
- Nace por disposición de la ley.
- Proviene de contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios.

Así las cosas, podemos definir entonces de manera breve y concisa que un crédito fiscal es el ingreso que tiene derecho a percibir el Estado en sus funciones de derecho público que provengan de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios.

2.2.4.1. La determinación del Crédito Fiscal.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 6º nos plasma la forma de generación del crédito fiscal, pues textualmente señala:

Artículo 6o.- Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación.

Entonces, para que exista un crédito fiscal es necesario que el sujeto pasivo de la obligación tributaria realice un acto o incurra en una omisión que se comprendan dentro de la situación jurídica que define la ley, esto es, se necesita al mismo tiempo que exista un hecho, haya una norma legal aplicable.

Existen ocasiones en que el crédito fiscal nace por la realización de un solo acto, pero también existen otros casos en que la autoridad puede declarar que existe un crédito fiscal hasta que se comprueba la existencia de una serie de hechos o acontecimientos, necesarios no solamente para que pueda decirse que el crédito fiscal nació, sino también para que pueda liquidarse su importe.

Así, el nacimiento o causación de la obligación contributiva puede derivar de los siguientes supuestos:

- Porque el contribuyente haya originado el nacimiento de la obligación individualmente, al realizar los hechos gravados por la ley fiscal respectiva.
- Porque el contribuyente haya sustituido al sujeto pasivo originario por disposición de la ley fiscal respectiva.
- Porque el incumplimiento de una obligación fiscal trajo como consecuencia la evasión total o parcial de contribuciones, por parte del que dio nacimiento a la obligación fiscal.

- Por haber adquirido un bien que se encuentra afecto al pago de contribuciones adeudadas por el anterior propietario o poseedor.

De esta manera Sánchez Gómez³⁸, considera las clases de determinación del crédito fiscal, las cuales divide de conformidad con los sujetos que las deben realizar:

1. Por el sujeto pasivo ya sea principal o responsable solidario, lo que se puede definir como autodeterminación.
2. Por lo autoridad, o determinación de oficio.
3. Por ambos coordinadamente, es decir, el fisco con la intervención del sujeto pasivo directo, por lo que ésta se realiza de forma conjunta, a lo que dicho autor menciona se le conoce como concordato tributario.

Es importante resaltar que el “concordato tributario”, no se presenta en la legislación mexicana, ya que si bien es cierto, existe el mandato legal en diversas disposiciones de colaborar con el fisco en la determinación de los créditos fiscales, también lo es que en ningún momento se habla de un acuerdo entre el fisco y la autoridad, ya que esto podría dar paso a la corrupción.

Ahora bien, tomando en consideración lo manifestado por Delgadillo Gutiérrez³⁹, podemos concluir que los métodos de determinación de los créditos fiscales, son los siguientes:

- A) **Método objetivo.** Es aquel en el que se señala una cuota o tarifa, en atención al peso, medida, volumen o número de unidades de mercancías que son objeto del impuesto.
- B) **Método indiciario.** En el cual se toman como referencia ciertos datos sobre la actividad del contribuyente, para de este modo poder

³⁸ SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. “Derecho Fiscal Mexicano”. Porrúa. México, 2003. pp. 358-359.

³⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. “Principios de Derecho Tributario”. Limusa Noriega, México, 2003

establecer su capacidad contributiva o el objeto a gravar tratándose del consumo.

- C) **Método declarativo.** En el cual se determina un crédito fiscal, a través de una manifestación formal del contribuyente, la cual puede ser de pago o informativa.

2.2.4.2. La extinción del Crédito Fiscal.

Una vez que las obligaciones fiscales se extinguen, las autoridades hacendarias y ano podrán requerir su cumplimiento, ni tendrán ningún interés fiscal que perseguir y proteger, por el cual este justificado el uso de su *ius imperium*.

De manera general, las obligaciones se extinguen una vez que se ha satisfecha la conducta debida, es decir un dar, hacer, no hacer o tolerar culminando de este modo su existencia. Ahora bien, a continuación explicaremos brevemente las formas de extinción de los créditos fiscales, a saber:

I. PAGO.

El pago es la forma más común de extinguir los créditos fiscales, y se cumple entregando la cosa o cantidad debida; es el que satisface plenamente los fines y propósitos de la obligación contributiva, porque una de las funciones propias del derecho fiscal es regular la forma en que el Estado obtiene de los particulares, los recursos económicos necesarios para cubrir los gastos públicos.

“El pago se puede conceptuar, como la entrega de una cantidad de dinero o en especie que hace el sujeto pasivo de una obligación contributiva al sujeto activo (...) a fin de atender las necesidades colectivas”⁴⁰. Es decir, cuando hablamos de pago, nos estamos refiriendo a una conducta de dar, y

⁴⁰ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. cit. p. 368.

con esto a la referente entrega de una suma determinada de dinero, o , en su caso a la que se realice en especie.

En ese sentido, el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, nos señala:

Artículo 20.- Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional. Los pagos que deban efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate.

En los casos en que las leyes fiscales así lo establezcan, a fin de determinar las contribuciones y sus accesorios se aplicará el Índice Nacional de Precios al Consumidor, el cual será calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y se publicará en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros diez días del mes siguiente al que corresponda.

El pago de las obligaciones fiscales se debe realizar en las oficinas recaudadoras que tengan jurisdicciones sobre el domicilio del contribuyente o sujeto pasivo, que generalmente es la oficina en la cual radica el crédito fiscal; así mismo, es importantes mencionar que la autoridad hacendaria ha convertido a ciertas instituciones de crédito en recaudadoras de gravámenes.

II. **COMPENSACIÓN.**

En términos generales puede definirse a la compensación como una forma de extinguir dos deudas, hasta el monto de la menor, entre dos o más personas que poseen el carácter de acreedores y deudores recíprocos.

La compensación como forma de extinción de créditos fiscales tiene lugar cuando tanto el fisco, como el contribuyente son acreedores y deudores recíprocos, siempre que se trate de la aplicación de la misma ley fiscal, compensándose las deudas hasta por el importe de la menor.

Esta forma de extinción de créditos fiscales se encuentra contemplada en el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, mismo que textualmente señala:

Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que la misma se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique.

Es importante mencionar que un requisito indispensable para que opere la compensación es que las deudas recíprocas sean líquidas y exigibles, o sea que se encuentren determinadas en su cuantía.

III. **CONDONACIÓN.**

La condonación es la liberación de una deuda, hecha a título gratuito, por el acreedor a favor del deudor; es el perdón de la deuda o la liberación que el acreedor otorga por cualquier motivo a favor del deudor, extinguiendo la obligación.

Delgadillo Gutiérrez, nos dice que la condonación “consiste en la remisión o perdón de la deuda. Esta Institución tiene como base la autonomía de la

voluntad y el respeto a los derechos de las personas que, en tanto no lesionen otros intereses protegidos por el derecho de particulares”⁴¹

La condonación se puede dar en dos materias. Por un lado puede ser sobre contribuciones y por otro lado puede ser sobre multas por infracciones de carácter tributario, encontrando su fundamento en los artículos 39 y 74 del Código Fiscal Federal, mismo que señalan:

Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una Ley Tributaria Federal o Tratado Internacional.

Artículo 74. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar hasta el 100% las multas por infracción a las disposiciones fiscales y aduaneras, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación, así como la forma y plazos para el pago de la parte no condonada.

En el caso de las condonaciones contenidas en el artículo 39 citado, las mismas deben reunir ciertos requisitos:

- ✓ Debe ser otorgada por el Poder Ejecutivo Federal.
- ✓ Debe ser concedida de manera general.

⁴¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. cit. p. 128

- ✓ Procede por región o por rama de actividad económica.
- ✓ Debe ser autorizada por la ley.

Podemos concluir entonces, que la condonación de tributos procede cuando el Ejecutivo Federal, mediante una disposición de carácter general, condona o exime parcial o totalmente del cumplimiento de una obligación de carácter tributario, a un sector de la población general.

Respecto de la condonación de multas contempladas en el artículo 74 del Código Fiscal Federal, tenemos que dicha condonación será efectuada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de manera discrecional tomando en consideración las circunstancias del caso así como los motivos por los cuales la autoridad impuso la sanción.

IV. **PRESCRIPCIÓN.**

La prescripción se puede definir vagamente como la extinción del crédito fiscal por el simple transcurso del tiempo.

Como sabemos, en el Sistema Jurídico Mexicano, aparecen dos tipos de prescripción: positiva y negativa. La primera se presenta, cuando por el simple transcurso del tiempo se adquiere un derecho, y la segunda cuando con el transcurso del mismo se pierde un derecho que pudo haberse ejercido en el momento oportuno establecido por la ley. En materia fiscal, la prescripción que mencionamos en segundo término es la única que opera como una manera de extinguir la obligación de pagar tributos o de devolver el pago de contribuciones que el contribuyente haya pagado de manera indebida.

Según Delgadillo Gutiérrez, “la prescripción se refiere a la adquisición de un derecho o a la extinción de una obligación por el simple transcurso del

tiempo, mediante el cumplimiento de los requisitos consignados en las disposiciones legales”⁴²

Esta figura se encuentra contemplada en nuestra legislación en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, el cual textualmente señala lo siguiente:

Artículo 146. El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos o a través del juicio contencioso administrativo. El término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Cuando se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del artículo 144 de este Código, también se suspenderá el plazo de la prescripción.

Asimismo, se suspenderá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal.

El plazo para que se configure la prescripción, en ningún caso, incluyendo cuando este se haya interrumpido, podrá exceder de diez años contados a partir de que el crédito fiscal pudo ser legalmente exigido. En dicho plazo no se computarán los periodos en los que se encontraba suspendido por las causas previstas en este artículo.

La declaratoria de prescripción de los créditos fiscales podrá realizarse de oficio por la autoridad recaudadora o a petición del contribuyente.

⁴² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. cit. p. 126

De la transcripción anterior, debemos destacar los siguientes aspectos, los cuales son fundamentales para la total comprensión de cómo opera esta figura:

- ❖ El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.
- ❖ Dicho término se inicia a partir de la fecha en que el crédito es legalmente exigible.
- ❖ El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que realice la autoridad, es decir con cada notificación al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste.

2.3. Las Aportaciones en materia de Seguridad Social.

Ahora bien, una vez que hemos definido íntegramente al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como a los créditos fiscales, debemos hacer hincapié en la definición de las cuotas obrero-patronales, definición que es parte fundamental del presente trabajo de investigación.

Luego entonces, debemos iniciar por citar la definición de las cuotas obrero-patronales, que se hace en la Ley del Seguro Social, la cual en su artículo 5-A, nos precisa:

“Artículo 5 A. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

(...)

XV. Cuotas obrero patronales o cuotas: las aportaciones de seguridad social establecidas en la Ley a cargo del patrón, trabajador y sujetos obligados.”

Siendo que el artículo transcrito, nos define a las cuotas obrero-patronales como aportaciones de seguridad social, debemos remitirnos al Código Fiscal de la Federación el cual, en su artículo 2 nos define claramente que se debe entender por dicho concepto:

Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

(...)

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

Ahora bien, el artículo 168 de la misma Ley, nos indica como deben ser cubiertas las cuotas obrero-patronales, señalando textualmente:

Artículo 168. Las cuotas y aportaciones a que se refiere el artículo anterior serán:

I. En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al dos por ciento del salario base de cotización del trabajador.

II. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del tres punto cinco por ciento y uno punto cinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente.

III. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez la contribución del Estado será igual al siete punto cinco por ciento del total de las cuotas patronales de estos ramos, y

IV. Una cantidad por cada día de salario cotizado, que aporte mensualmente el Gobierno Federal por concepto de cuota social para los trabajadores que ganen hasta quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

(...)

Los valores mencionados del importe de la cuota social, se actualizarán trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Estas cuotas y aportaciones al destinarse al otorgamiento de pensiones y demás beneficios establecidos en esta Ley, se entenderán destinadas al gasto público en materia de seguridad social.

Como podemos observar, éste artículo es dividido en 4 fracciones; la primer fracción señala la aportación del patrón en el seguro de retiro del 2% del salario base de cotización; en la segunda fracción, la correspondiente a los patrones y trabajadores en los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez; los patrones cubrirán 3.150% y los trabajadores 1.125%; la tercera y cuarta fracción se refiere a las aportaciones del Gobierno Federal.

De lo anterior, podemos concluir la parte más fundamental de las cuotas obrero-patronales; éstas tienen una estructura tripartita, ya que son cubiertas por el trabajador, el patrón y el Estado, en los porcentajes citados anteriormente.

Ahora bien, del examen de los artículos 2 y 4 del Código Fiscal de la Federación supracitados en el presente trabajo de investigación, así como de las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo, se desprende que las cuotas son contribuciones no sólo por la clasificación que se hace de ellas en el primer artículo citado, 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 los servicios de seguridad social que son proporcionados por el mismo Estado, sino que por su naturaleza son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios, ya que, como referimos anteriormente en el presente trabajo de investigación, el Instituto Mexicano del Seguro Social, se convirtió en un organismo fiscal autónomo encargado de prestar el servicio 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.

Sustenta lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial, mismo que a la voz señala:

“De acuerdo con el artículo 135 del Código de Seguridad Social, se desprende que el pago de las aportaciones, de cuotas del Seguro Social, ya sea las correspondientes al pago del seguro, o por invalidez, muerte o cuotas más elevadas, que las que se estaban cobrando, tienen el carácter de fiscales, por disposición expresa, otorgándole la facultad al Instituto del Seguro Social para la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, con el carácter de organismo fiscal autónomo. De donde el referido precepto no deja duda para concluir la calidad fiscal otorgada por la ley a la fijación de cuotas y a la competencia del instituto para ese efecto; además, de que el mismo ordenamiento determina que se aplicarán las normas del Código Fiscal, en aquellos renglones que regulan las fases oficiosas y contenciosas del procedimiento tributario. Al contener el citado precepto los términos "fases oficiosas y contenciosas" lógicamente extienden la aplicación del Código Fiscal a todo procedimiento tributario, derivado de los acuerdos particulares de una autoridad (oficiosa) y a las materias fiscales en controversia sobre las que se contiene en juicio, o sea al aspecto contencioso, litigioso, que es el nombre genérico de todo cuanto puede dar motivo a un pleito, y es precisamente en esta materia, donde tiene aplicación el instrumento fiscal y no en ningún otro que afecte la organización interna o administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social.”⁴³

En ese sentido, podemos concluir que las aportaciones de seguridad social no pagadas, encuadran en el supuesto del artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, ya que el Estado tiene derecho a percibir las, convirtiéndolas en auténticos créditos fiscales susceptibles de cobro mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

2.4. El Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El procedimiento administrativo de ejecución es aquel procedimiento por medio del cual, la autoridad fiscal exige el pago de un crédito fiscal que no

⁴³ Época: Quinta Época Registro: 316963 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo CXIV Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 424 **SEGURO SOCIAL, LAS CUOTAS PARA EL, TIENEN LA CALIDAD DE CREDITOS FISCALES.** Revisión fiscal 212/52. Instituto Mexicano del Seguro Social (Compañía Comercial Distribuidora, S. A). 27 de noviembre de 1952. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Rivera Pérez Campos.

fue cubierto, o en su caso, garantizado, por el sujeto que llevo a cabo el hecho generador o por aquel que queda sujeto al cumplimiento de dichos créditos fiscales.

“El procedimiento administrativo de ejecución, también llamado procedimiento de ejecución o procedimiento económico coactivo, es el medio del cual disponen las autoridades para exigir el pago de los réditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley Fiscal respectiva.”⁴⁴

Este procedimiento, tiene el carácter de procedimiento de ejecución satisfactivo, ya que, como lo menciona el maestro Sergio Francisco de la Garza, “ya que la satisfacción de interés del acreedor se logra mediante la prestación consistente en la obtención de una cantidad de dinero, y en casos muy excepcionales, de otros bienes”⁴⁵

2.4.1. El mandamiento de Ejecución.

Es un acto administrativo de autoridad fiscal competente, que funda y motiva por escrito el cobro forzoso de una contribución o un aprovechamiento, cuando no fue pagado en tiempo y forma, por el sujeto pasivo principal o responsable solidario, con lo cual se inicia el procedimiento administrativo de ejecución.

Se trata de una orden escrita de autoridad administrativa del Estado, ajustada al principio de legalidad que rige a todos los actos del poder público, por medio de la cual se autoriza al ejecutor fiscal, notificar y requerir el pago de una contribución, cuando ésta, no se ha cumplido oportunamente y dentro del lapso legal. En el mandamiento de ejecución se apercibe al deudor para que en caso de no hacer realizado el pago o no hacerlo en el

⁴⁴ FERNANDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús, “**Derecho Fiscal**”, 1ra Edición, McGraw-Hill, México, 2001, p.357.

⁴⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco: “**Derecho Financiero Mexicano**”, Editorial Porrúa,., Decimoctava edición, México, 2000, p. 809.

momento de la diligencia, se le embargarán bienes de su propiedad bastantes y suficientes para garantizar la prestación reclamada.

El mandamiento de ejecución debe cumplir con ciertos requisitos que constituyen la legalidad del mismo, a saber:

- Constar por escrito.
- Autoridad que lo emite.
- Nombre completo y correcto de hacia quien va dirigido.
- Nombramiento de los ejecutores encargados de la diligencia, quienes deben identificarse al momento de la misma.
- Fundado y Motivado.
- Con firma autógrafa del titular de la dependencia que emite el mandamiento.

En conclusión, el mandamiento de ejecución es un oficio fundado y motivado, que expide la autoridad fiscal, en el cual ordena que se proceda a requerir de pago al contribuyente deudor del importe del crédito fiscal actualizado a la fecha de emisión del Mandamiento de Ejecución; designando en el propio oficio al o los ejecutores que acudirán al domicilio del deudor a exigir el pago del crédito.

2.4.2. Requerimiento de pago.

El requerimiento de pago, está representado por un acto jurídico procedimental, por el que el ejecutor fiscal exige formalmente el pago de un crédito fiscal que no fue pagado conforme a derecho.

Éste, consiste en la notificación por escrito y en forma personal que dirige la autoridad fiscal competente al deudor de una contribución o un aprovechamiento, para exigirle su pago inmediato, o en su caso se procederá al embargo de bienes suficiente para garantizar la prestación reclamada.

Constituye un acto necesario que debe cumplirse en forma coactiva para que las prestaciones que se estén reclamando a una persona física o moral sean enteradas durante la notificación del adeudo de que se trate. En caso de que el deudor contribuyente cubra el importe del crédito fiscal que se le reclama en el mismo, el Procedimiento Administrativo de Ejecución termina, por lo que no tienen lugar las demás etapas del procedimiento que más adelante se mencionarán.

Sea cual fuere el sentido que tome el requerimiento de pago descrito anteriormente, la autoridad ejecutora deberá levantar acta pormenorizada, copia de la cual se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia, tal y como lo establece el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación.

Resumiendo, el requerimiento de pago es la diligencia que lleva a cabo el ejecutor designado por parte de la autoridad fiscal, que consiste en presentarse en el domicilio del deudor, a hacerle entrega del Mandamiento de Ejecución, y requiriéndole que en el mismo acto, demuestre si el pago del crédito fiscal ya fue realizado; y que en caso contrario, procederá a embargar bienes suficientes para cubrir el crédito fiscal actualizado. El ejecutor levanta un “acta de requerimiento de pago”, haciendo constar la entrega al contribuyente del Mandamiento de ejecución.

2.4.3. Embargo.

El Doctor Delgadillo Gutiérrez señala que “la falta de pago de un crédito fiscal en el momento en que el deudor es requerido por el ejecutor de Hacienda, da lugar a que en el acto se lleve a cabo el aseguramiento de bienes del omiso en cantidad suficiente para garantizar la suerte principal y sus accesorios, e impedir que pueda disponer de ellos; este aseguramiento es el embargo.”⁴⁶

⁴⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. P. 163

Es el acto de la autoridad que tiene por objeto la recuperación de los créditos fiscales, mediante el secuestro o aseguramiento de bienes propiedad del contribuyente o deudor, para en su caso, rematarlos, o adjudicarlos a favor del fisco.

Una vez que el ejecutor ha notificado al contribuyente el Mandamiento de Ejecución y levantada el Acta de Requerimiento de Pago, si el contribuyente no demuestra en el acto, que ya efectuó el pago del crédito fiscal, entonces el ejecutor procede a embargar bienes, para tal efecto, levanta "Acta de Embargo" en la cual detallará los bienes embargados.

El contribuyente deudor tiene el derecho de designar primeramente los bienes a embargar, siempre y cuando se apegue al orden establecido en el Código Fiscal de la Federación y que sean de fácil realización o venta.

El orden en que el particular debe señalar bienes para embargo es el siguiente:

1. Dinero, metales preciosos, depósitos bancarios.
2. Acciones, bonos, créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de dependencias públicas o de instituciones o empresas de reconocida solvencia.
3. Otro tipo de bienes muebles.
4. Bienes inmuebles, quedando obligado a declarar, bajo protesta de decir verdad, si reportan algún gravamen, si están en copropiedad o en sociedad conyugal.

En caso de que el contribuyente deudor no designe bienes o los designados no fueren suficientes, no respete el orden antes mencionado o los bienes no sean de fácil realización o venta; entonces, el derecho a señalar bienes pasa al ejecutor, quien deberá señalar bienes que sean de fácil venta, pero sin que esté obligado a seguir un orden para señalarlos.

Cabe aclarar que no son embargables los siguientes bienes principales:

- El lecho y los vestidos del deudor y su familia.
- Los muebles de uso indispensable que no sean de lujo
- Los instrumentos, útiles y mobiliario necesarios para el ejercicio de la profesión u oficio al que se dedique el deudor.
- La maquinaria, enseres y animales de las negociaciones, que sean necesarios para la actividad ordinaria del deudor (en este caso se puede embargar la negociación en su totalidad).
- El patrimonio de familia debidamente inscrito en el Registro Público.
- Los sueldos, las pensiones, los ejidos y el derecho de usufructo.

En caso de que el interesado se oponga al embargo, el ejecutor podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública. Si se niegan a permitir el acceso, se procederá a romper las chapas y cerraduras que sean necesarias, o a sellar las cajas y llevar a un experto en abrirlas.

2.4.4. Avalúo.

El avalúo puede definirse como “el acto procedimental que consiste en fijar un valor a los bienes embargados como acto previo a la enajenación o adjudicación forzosa”⁴⁷

Para llevar a cabo dicho avalúo se nombra un perito valuador por la autoridad fiscal y éste deberá brindar el dictamen metodológico sobre los bienes a valuar, quien deberá rendir su dictamen dentro de los plazos que señala el artículo 175 quinto párrafo del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que exista un avalúo previo de la cosa embargada, pero el mismo ya no se encuentre vigente, se deberá solicitar la actualización del mismo al perito que lo realizó, solicitud que deberá realizarse con las mismas formalidades y contando para el efecto con el mismo plazo para la emisión del primero.

⁴⁷ DE LA GARZA. Op Cit. P.823

El embargado o los terceros acreedores inconformes con la valuación hecha, según el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación, pueden hacer valer el recurso de revocación contemplado en el artículo 117 fracción II, inciso b), en relación al diverso 127 del mismo Código, contra el avalúo de los bienes embargados, contando con un plazo de 10 días contados a partir del día en que surte efectos la notificación del avalúo.

Una vez que el avalúo quede firme, y sin pago por parte del contribuyente se da paso al remate de los bienes embargados.

2.4.5. Remate.

El remate es la conclusión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, entendiéndose por tal, la venta llevada a cabo por el órgano ejecutor de los bienes embargados al deudor ejecutado.

Los bienes embargados deben enajenarse en subasta pública que se llevará a cabo a través de medios electrónicos, conforme a lo establecido en el artículo 174 del Código Fiscal de la Federación, previniéndose por vía de excepción que la venta pueda llevarse a cabo fuera de remate cuando se dé cualquiera de los supuestos contemplados por el artículo 192 del citado Código y que son los siguientes:

- Cuando el ejecutado proponga comprador antes de que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco y que el valor pactado para dicha venta cubra el precio asignado a los bienes embargados.
- Que tratándose de viene de fácil descomposición o deterioro o materiales infamables no existe lugar apropiado para su conservación o guarda.

La autoridad podrá ordenar que los bienes embargados se vendan en lotes o piezas sueltas.

Habiéndose satisfecho el interés fiscal mediante el procedimiento administrativo de ejecución, y quedando solventado el incumplimiento de la obligación tributaria, cesa el ejercicio de la facultad coactiva por parte del Estado, la cual solo se ejercerá nuevamente al ubicarse el sujeto pasivo de la relación tributaria en los supuestos de incumplimiento de la obligación fiscal propiamente dicha.

2.5 El Recurso de Revocación.

El recurso administrativo es un medio de defensa que otorga el orden jurídico mexicano a los particulares, para impugnar una resolución de autoridad que les provoca un agravio en su esfera de derechos, a fin de que se revoque o modifique dicha resolución por una autoridad jerárquicamente superior.

2.5.1. Definición.

Etimológicamente, “revocación”, proviene del latín *revocatio*, que podemos precisar como nuevo llamamiento, dejar sin efecto, retroceder, de regreso o retorno. En términos generales, podemos definirlo como dejar sin efectos una decisión y,- en el caso que nos ocupa- un acto administrativo.

Definamos entonces el Recurso, con la acertada opinión del Maestro Luis Raúl Díaz González, mismo que nos manifiesta que “el Recurso es el medio de defensa que tienen los particulares para rebatir, ante la propia autoridad, los actos o resoluciones dictadas por ella y que les provocan un perjuicio, ya sea por la aplicación indebida de la ley, la no aplicación o bien por arbitrariedades del funcionario que la dictó. La finalidad que se busca es obtener la nulidad de la referida actuación o resolución, y sea en forma parcial o total.”⁴⁸

⁴⁸ DIAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl, “Medios de Defensa en Materia Fiscal Federal”, México, SICCO, 2005, P. XII.

Podemos entonces aseverar que el Recurso de Revocación se trata de un medio de defensa, esto es, que el particular cuenta con una vía por medio de la cual puede debatir ante el propio superior jurídico de la autoridad, el acto o resolución que vulneró sus derechos.

Por su parte, Alejandro A. Saldaña Magallanes, nos dice que “es un medio de defensa con el que cuenta el particular para hacer valer sus derechos, pudiendo ser de gran utilidad y más si aquel o su representantes no son Licenciados en Derecho, siendo que para su elaboración no se requiere de tecnicismos complejos, claro ellos sin pasar por alto cierta formalidad que establece la Ley para su presentación y que lamentablemente se ha ido incrementando perdiéndose, un poco la simplicidad que lo caracteriza.”⁴⁹

Para efectos del presente trabajo de investigación en el cuál analizaremos un acuerdo emitido por el Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que el Recurso de Revocación, en todo caso es den materia federal, tomaremos la acertada opinión del maestro Alejandro Paz López, para definir concluyentemente al recurso de revocación, ya que nos señala “El recurso administrativo de revocación en materia fiscal federal es un medio legal de impugnación o defensa establecido en el Código Fiscal e la Federación, con el que cuentan los particulares que resulten afectados en su esfera jurídica por actos y resoluciones administrativas-fiscales definitivas e la autoridad fiscal y que se tramitan ante la misma a través de un procedimiento administrativo, que tiene por objeto mediante una resolución administrativa revocar o modificar dichos actos o resoluciones y con el fin de restablecer el orden jurídico violado y sobre todo la legalidad de la actividad administrativa”⁵⁰

El Recurso de Revocación es, entonces, el medio de defensa a través del cual los particulares buscan se deje sin efectos un acto o resolución emitidos

⁴⁹ SALDAÑA MAGALLANES. “**Medios de Defensa en Materia Fiscal**”, 2007, Ed. ISEF 4ed, México, 2007 P. 61

⁵⁰ PAZ LOPEZ, Alejandro. “**El Recurso de Revocación en Materia Fiscal**” Ediciones Fiscales ISEF. 3ed, México, 2009. P.33

por una autoridad que causa agravios a su esfera de derechos, resuelto en todo caso por su inmediato superior.

2.5.2. Procedencia.

En cuanto a la procedencia del Recurso de Revocación, el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, contiene los presupuestos de procedencia del recurso, mismo que me permito transcribir a continuación:

Artículo 117.- El recurso de revocación procederá contra:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

Conforme a lo establecido por el citado artículo, podemos señalar someramente que el Recurso de Revocación procede en contra:

1.- Resoluciones definitivas en las que las autoridades fiscales determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley, dicten las autoridades aduaneras o en contra de cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de dicho Código.

En este punto debemos recordar que si bien es cierto el órgano fiscal por excelencia corresponde a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a través de su órgano desconcentrado, el Servicio de Administración Tributaria, para efectos del presente trabajo de investigación nos enfocaremos al Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo, situación que fue definida en líneas anteriores. Por lo tanto el recurso de revocación proceden ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo ésta una autoridad fiscal federal, es decir, un organismo fiscal autónomo que brinda seguridad social, por lo que tiene la facultad para determinar y cobrar créditos a cargo de los sujetos obligados.

2.- Contra actos de autoridades fiscales federales que exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido, o que su monto es inferior al exigido, se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución estudiado anteriormente, afecten el interés jurídico de terceros que afirmen ser propietario o titulares de bienes o derechos embargados y/o determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

2.5.3. Improcedencia y Sobreseimiento.

Ahora bien, es fundamental en el presente trabajo de investigación conocer las causales de improcedencia y sobreseimiento del Recurso de Revocación, esto con la finalidad de crear un marco teórico completo para que el lector, se encuentre en posibilidades de alcanzar un mejor entendimiento en el desarrollo del presente.

Comencemos entonces con la Improcedencia del Recurso de Revocación.

Si bien, el Recurso de Revocación es un medio de impugnación por medio del cual la legislación admite que un acto de autoridad puede impugnarse, existen casos en los cuales esta impugnación es improcedente.

La improcedencia es una figura procesal que impide estudiar los agravios hechos valer por el recurrente, porque no se han dado las condiciones técnicas procesales para que sea viable el recurso.

Las causales de improcedencia se encuentran reguladas en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación, a saber:

- Que no afecten el interés jurídico del recurrente.

El interés jurídico, como lo define el Maestro Alejandro Paz López es “la facultad de exigir de la autoridad el respeto de las normas jurídicas que en un determinado momento vulneren los órganos de la autoridad administrativa en cada caso específico”⁵¹

Así las cosas, podemos definir que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular.

Por lo tanto, podemos concluir que el interés jurídico como noción fundamental lo constituye la existencia o actualización de un derecho subjetivo jurídicamente tutelado que puede afectarse, ya sea por la violación

⁵¹ PAZ LÓPEZ, Alejandro. Op Cit. Nota 179. P.155

de ese derecho, o bien, por el desconocimiento del mismo por virtud de un acto de autoridad.

- Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias.

Esta causal establece que la resolución que recaiga sobre un recurso de revocación no puede ser combatida por el mismo medio de defensa. Hipótesis que parece lógica en el sentido de que una vez impugnado un acto administrativo ante la autoridad fiscal, la resolución que recaiga al mismo, no puede ser analizado nuevamente interponiendo de nueva cuenta dicho recurso.

Este motivo de improcedencia se actualiza cuando las cuestiones que se plantean en el nuevo recurso administrativo fueron objeto de una decisión directa y definitiva en la resolución del recurso o juicio anterior, pues es evidente que lo que se quiere evitar con el establecimiento de la causal de improcedencia mencionada es que una misma cuestión concreta pudiera ser objeto de controversia y decisión en dos o más ocasiones, con el peligro de que se produzca una cadena infinita de recurso o juicios sobre la misma materia.

La causal obedece también a que se otorgue la oportunidad al particular de poder interponer otro medio de defensa diferente, para obtener un resultado distinto.

- Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Un mismo acto o resolución no puede impugnarse mediante Recurso de Revocación y Demanda de Nulidad al mismo tiempo; es uno u otro. Esta causal de improcedencia, se encuentra íntimamente relacionada con los artículos 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación, mismos que otorgan

al particular la opción de interponer el Recurso de Revocación o el juicio de nulidad en contra de resoluciones fiscales definitivas.

Así, si ya se promovió el juicio contencioso administrativo en contra de un acto o resolución y éste se pretendiera impugnar mediante recurso de revocación, éste último se sobreseerá. Lo anterior atiende a que no sería congruente que contra un mismo acto se hagan valer al mismo tiempo dos medios de defensa.

Los artículos 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación, establecen que será optativo para el particular, el impugnar un acto o resolución administrativa, elegir entre el recurso de revocación o acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante el Juicio Contencioso Administrativo, pero si se eligió éste, ya no se puede intentar aquél.

- Contra actos consentidos.

Si bien es cierto, en materia fiscal no existe el consentimiento como tal, pues citando al Maestro Paz López, “en la materia fiscal no existe el consentimiento expreso, pues por naturaleza *ex lege* de la obligación tributaria no importa la voluntad del sujeto pasivo, es decir, no interesa al derecho tributario si el particular quiere contribuir o no, o si quiere pagar o no el crédito fiscal, pues dicha obligación deriva de la ley”⁵², también lo es que el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación señala que se entiende por consentimiento el de aquellos actos en contra de los cuales no se promovió recurso alguno en el plazo señalado para tal efecto.

Por lo tanto, podemos aseverar sin lugar a dudas que la presente causal de improcedencia se refiere a que un acto consentido es aquel contra el que no se promueva algún medio de defensa en el plazo que al efecto se establezca.

⁵² PAZ LÓPEZ, Alejandro. Op Cit. P 166

- Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

La conexidad en materia administrativa se da cuando hay relación o enlace entre dos juicios o procedimientos, sea porque existe la posibilidad de que en ambas instancias se lleguen a dictar sentencias contradictorias, o bien, porque la materia de tales juicios o procedimientos constituyan actos que unos sean antecedentes de los otros o éstos sean consecuencia de aquellos, y que no pueda decidirse sobre uno sin afectar a los otros, requiriéndose así que se decida sobre su legalidad o ilegalidad dentro de un mismo proceso y en una misma sentencia.

Podemos decir entonces que la causal de improcedencia que ahora se comenta, se actualiza cuando se acredite que el contribuyente eligió interponer contra el acto conexo al que se impugna a través del recurso de revocación, un medio de defensa distinto.

Capítulo Tercero.

Análisis del ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único para reformar el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, una vez que hemos estudiado los antecedentes de la seguridad social, así como del Instituto Mexicano del Seguro Social, y hemos definido *grosso modo* los términos más importantes para comprender totalmente el **ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único**, emitido por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social el pasado diez de diciembre de dos mil catorce y su última reforma publicada el pasado nueve de abril de dos mil quince.

Entremos entonces, estrictamente en la materia del presente trabajo de investigación.

Tal y como lo manifesté en la Introducción del presente, el acuerdo **ACDO.SA1.HCT.101214/281.P.DIR. y su Anexo Único**, emitido por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, obliga a la Administración Pública Federal, Centralizada y Estatal a cerciorarse de que los particulares con quienes vayan a contratar en materia de adquisición de bienes, arrendamiento, prestación de servicios y obra pública se encuentren al corriente en sus obligaciones en materia de seguridad social, mediante el requerimiento de una constancia de obligaciones fiscales en materia de seguridad social, misma que deben obtener dichos particulares de la página de Internet de dicho Instituto.

Por lo anterior, es importante ahora, definir y contextualizar al lector del presente trabajo de investigación acerca de los Contratos Administrativos, en sus modalidades de adquisición de bienes, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública.

3.1. Contratos Administrativos.

Primeramente, debemos mencionar la definición genérica del contrato. El contrato, es definido de manera general por el Código Civil Federal, mismo que establece lo siguiente:

Artículo 1792.- Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

Artículo 1793.- Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos.

Así, podemos definir al contrato como un acto mediante el cual se producen o transfieren obligaciones.

Podríamos definir al contrato de manera llana como el acuerdo de dos o más personas que se establece sobre una declaración de voluntad común, produciendo o transfiriendo derechos y obligaciones, destinado a regular su actuar.

Ahora bien, una vez que conocemos la definición general del contrato, podemos citar la definición del maestro Fernández Ruiz, quien no indica que un contrato administrativo “es el celebrado entre un particular, o varios, y la administración pública, en ejercicio de función administrativa, para satisfacer el interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado”⁵³

Así mismo, Alfonso Nava Negrete, nos indica que el contrato administrativo es “el contrato que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público”.⁵⁴

⁵³ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. “**Derecho Administrativo Contratos**”. 3ª Edición México, Porrúa, 2009, p.106.

⁵⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso. “**Diccionario Jurídico Mexicano**”, México, UNAM, 1983 TII, p.294

De esta manera podemos concluir que el contrato administrativo es un acuerdo de voluntades que celebra la administración pública como ente soberano en cumplimiento de sus funciones con uno o varios particulares para satisfacer necesidades colectivas.

3.1.1. Contratos de la Administración Pública.

Es bien sabido por toda la población que el Estado no cuenta con los instrumentos ni recursos para atender por sí mismo el interés social, por lo que se ve en la necesidad de auxiliarse de los particulares. La colaboración de éstos se da a través de contratos administrativos.

Debemos destacar que existen diversos contratos en los que se ve inmiscuido el Estado, desde aquellos que realiza como ente investido de soberanía, hasta aquellos en los cuales se ubica en un plano de igualdad con el particular. En el presente trabajo de investigación desarrollaremos el contrato que celebra el Estado como ente soberano con un particular, para la satisfacción del interés común, atendiendo las necesidades colectivas. Así las cosas, debemos señalar que éste no es un contrato que se desarrolle en un plano de igualdad, sino más bien, un contrato que se encuentra regulado, por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, o en su caso por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, por lo que las partes que lo celebran deben ajustarse a normas de orden público.

Así las cosas, el Estado tiene la obligación de satisfacer las necesidades de sus habitantes, por lo que ese es, en primer lugar, el objetivo primordial del Estado, pues al satisfacer tales necesidades garantiza la convivencia y la paz social.

La Contratación Administrativa es una herramienta proporcionada al Estado para cumplir con su fin social como ente soberano. Esto es así toda vez que por medio de la contratación se logra acordar con un particular la prestación

de un servicio o la realización de una obra que el Estado no puede realizar por diversos impedimentos, principalmente, de índole económico.

Podemos concluir entonces, diciendo que los Contratos que celebra la Administración Pública, se definen como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte un ente soberano como lo es el Estado y por la otra personas físicas o morales, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público.

3.1.2. Contrato de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios.

Ahora bien, una vez que hemos definido al contrato administrativo, nos avocaremos a estudiar los Contratos de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, mismos, que por su íntima relación entre sí, serán definidos de manera simultánea.

Por orden jerárquico debemos citar primeramente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que en su artículo 134 nos señala estos tipos de contratos:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”

Debido a la importancia y trascendencia de dicho artículo, existe una Ley regulatoria de mismo, llamada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, misma que en la primera parte del artículo 1, nos establece:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Si bien la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, no nos otorga una definición de cada uno de dichos contratos, en su artículo 3 nos da un listado de que actos quedan comprendidos en ellos:

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

I. Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles;

II. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras públicas;

III. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles que se encuentren bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación;

IV. La contratación de los servicios relativos a bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo mantenimiento no implique modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido;

V. La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza y vigilancia;

VI. La prestación de servicios de largo plazo que involucren recursos de varios ejercicios fiscales, a cargo de un inversionista proveedor, el cual se obliga a proporcionarlos con los activos que provea por sí o a través de un tercero, de conformidad con un proyecto para la prestación de dichos servicios;

VII. La prestación de servicios de personas físicas, excepto la contratación de servicios personales subordinados o bajo el régimen de honorarios;

VIII. La contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, y

IX. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, salvo que la contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la dependencia o entidad de que se trate, determinar si un servicio se ubica en la hipótesis de esta fracción.

Así las cosas, el debemos mencionar que el contrato de adquisiciones solamente tendrá por objeto la adquisición de bienes muebles, pues tal y como lo señala el maestro Rodrigo González Sandoval, “esta exclusión encuentra su justificación y fundamento en lo dispuesto por el título II de la Ley General de Bienes Nacionales y en los Lineamientos para Adquisición y Enajenación de la Administración Pública Federal. En ellos se prevé que el procedimiento para la adquisición de inmuebles, se regirá por las disposiciones vigentes en el ámbito de desarrollo urbano”.⁵⁵

Así mismo, el contrato de arrendamiento se refiere al uso, goce y disfrute temporal que la administración pueda tener sobre un bien mueble, para lo cual deberá pagar una contraprestación.

Finalmente, respecto a los contrato de prestación de servicios, es claro que el artículo 3 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, nos señala en sus fracciones IV a IX en que pueden consistir. En todas ellas, interviene una obligación de hacer.

3.1.3. Contrato de Obra Pública.

De conformidad con la Real Academia Española la palabra “obra” significa cosa hecho o producida por un agente o lugar donde se está construyendo algo.

La palabra “pública”, como la hemos definido anteriormente, significa “lo perteneciente al pueblo”.

El Maestro Rafael Martínez Morales, nos da una definición de lo que se debe entender como obra pública:

“En tanto la doctrina francesa considera obra pública el trabajo realizado sobre bienes inmuebles con fines de interés público y con cargo a un ente

⁵⁵ GONZALEZ SANDOVAL, Rodrigo. “**La licitación pública y el contrato admnistrativo: aplicación y medios de defensa**”. Porrúa, México, 2008, p 30.

público, la ley y la doctrina de otros países consideran que la obra pública puede referirse a bienes muebles e inmuebles. Pro nuestra parte, aceptamos el segundo criterio como válido. Podemos definir a la obra pública como la construcción o mejora de un mueble o inmueble realizada para la comodidad o el servicio de la sociedad y que pertenece a un ente público.”⁵⁶

Por su parte Serra Rojas, nos refiere que “obra pública es la cosa hecha o producida por el Estado a su nombre sobre un inmueble determinado, con un propósito de interés general y se destina al uso público, a un servicio público o cualquier finalidad de beneficio general.”⁵⁷

Ahora bien, dejando la doctrina de lado, y avocándonos al estudio de la obra pública en ley, es importante mencionar que dicho contrato de obra pública cuenta con su propio cuerpo legal, llamado Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la cual, en su artículo 3 nos señala que debe ser considerado como obra pública:

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:

- I. El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;
- II. Se deroga.
- III. Los proyectos integrales, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología;
- IV. Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la

⁵⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael. “**Diccionario Jurídico. Teórico práctico**” IURE editores, S.A. de C.V., México, 2008, p206.

⁵⁷ SERRA ROJAS, Andrés. “**Derecho Administrativo. Segundo Curso**” Editorial Porrúa, México, 2001. p. 255

explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;

V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales;

VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria;

VII. La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten;

VIII. Las asociadas a proyectos de infraestructura que impliquen inversión a largo plazo y amortización programada en los términos de esta Ley, en las cuales el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma, y

IX. Todos aquellos de naturaleza análoga, salvo que su contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la dependencia o entidad de que se trate, determinar si los trabajos se ubican en la hipótesis de esta fracción.

Podemos concluir entonces, que el contrato de obra pública es el acuerdo de voluntades entre la administración y los particulares para crear o transferir derecho y obligaciones sobre construcciones o remodelaciones con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas de la población.

3.2. La Licitación Pública.

Inicialmente debemos definir la licitación, tanto en su origen etimológico como en su sentido gramatical; de acuerdo con lo primero, licitación se deriva de la voz latina *licitationem*, ablativo de *licitatio*, *Licitatio-Onis*, que significa “el ofrecimiento de precio en cualquier venta” o aún “venta por lanzas”, “por oferta” o “venta en subasta”; y de acuerdo con lo segundo consiste en la acción de licitar, palabra que es un verbo transitiva que quiere decir “ofrecer precio por una cosa vendida en subasta”.

El Maestro Jorge Fernández Ruiz, nos refiere que “se entiende por licitación jurídico-administrativo contemporáneo, el procedimiento administrativo desarrollo en un régimen de competencia o contienda, encaminados a seleccionar al contratante de la administración pública de un contrato administrativo. Dicho procedimiento debe estar animado por el propósito de obtener para la administración todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad”⁵⁸

Así mismo, nos menciona Rodrigo González Sandoval, “la licitación pública es un procedimiento administrativo que tiene como fin la selección del cocontratante más conveniente para la Administración Pública, por tratarse del oferente que proponga las mejores condiciones en cuanto al precio, calidad, oportunidad y financiamiento de los bienes o servicios ofertados. Este procedimiento es de naturaleza obligatoria, cuando así lo impone la norma y para las materias que ésta prevea.”⁵⁹

Por lo tanto, de los conceptos anteriores, podemos concluir que, la licitación presenta las siguientes características:

1. Es un procedimiento en virtud de que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.
2. Ese procedimiento tiene como objetivo escoger a la persona, física o jurídica, con la cual la administración pública habrá de celebrar un contrato determinado.
3. La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la administración pública.

3.2.1. Publicación de la Convocatoria.

⁵⁸ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Et al. “**Teoría y Praxis de la Contratación Administrativa**” Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2004. P.23

⁵⁹ GONZALEZ SANDOVAL, Rodrigo. Op cit. P.59

Es el aviso público que realizan las dependencias y entidades anunciando el inicio de un determinado procedimiento de contratación en el que se especifican los datos más esenciales para permitir la libre participación de los interesados, así como, el plazo o la fecha para adquirir las bases e inscribirse en el concurso.

Dicho aviso deberá contener:

- **Número de licitación:** Cada convocatoria contiene un número que la identifica.
- **Descripción de la licitación:** Breve explicación del producto, servicio u obra que se concursará, por lo general los detalles se encuentran en las bases de las convocatorias.
- **Volumen de la licitación:** Se indica la cantidad y las unidades en las que se comprarán los productos o servicios, igualmente los detalles contenidos en las bases de la convocatoria.
- **Publicación electrónica:** Se detalla la fecha a partir de la cual la convocatoria y sus bases se encuentran disponibles de forma electrónica en el sistema informático de que se trate.
- **Junta de aclaraciones:** Se detalla el día, hora y lugar en que se llevará a cabo esta etapa.
- **Carácter de la licitación:** Se informa si la convocatoria acepta propuestas electrónicas, si es de carácter nacional o internacional. En cuanto a los medios por los que se puede llevar a cabo los procedimientos pueden ser electrónica, presencial y mixta; en cuanto a los bienes o productos y carácter de los proveedores pueden ser nacionales e internacionales.
- **Presentación y apertura de las propuestas:** Señala el lugar, día y hora en la que se recibirán los sobres cerrados con las propuestas.
- **Lugar de los eventos:** Cada convocatoria debe señalar el lugar en específico donde se llevarán a cabo todas las etapas del procedimiento, junta de aclaraciones, presentación y apertura de propuestas.

Todas las convocatorias deben contener la fecha, lugar y el funcionario que las firma, así como debe aparecer que han sido firmadas autógrafamente por el funcionario. Toda convocatoria debe de publicarse con las formalidades que establezca la ley y por regla general en un órgano de difusión oficial, tal es el caso del Diario Oficial de la Federación, con independencia de que también se publique en periódicos de circulación local o nacional.

Así mismo, la Publicación de la Convocatoria, deberá contener las bases de la Licitación, es decir los requisitos detallados de participación. En palabras simples, son las instrucciones a seguir en un concurso.

Se estructura de la siguiente forma:

1. Datos de la unidad convocante: quien convoca y su fundamento legal.
2. Calendario del procedimiento señalando los días, horas y lugares para que se efectúe cada etapa de la licitación.
3. Objeto de la licitación: descripción del producto a comprar, servicio u obra a contratar (los detalles de los bienes y servicios u obras vienen en los anexos y cada base contiene un anexo técnico).
4. Especificaciones técnicas.
5. Formas de entrega de productos y prestación de servicios.
6. Garantías
7. Requisitos legales, administrativos y contables, tales como:
 - Permisos, licencias y registros.
 - Cartas de apoyo
 - Certificados de calidad
 - Contratos y cartas de experiencia
 - Documentación fiscal y contable (estados financieros, declaraciones de impuestos, etc.)
8. Propuestas: forma de integrar y presentar propuestas, contenido de sobres.
9. Sistemas o formas para la calificación de propuestas
10. Procedimiento para el fallo definitivo

11. Causas de descalificación de proponentes
12. Tipo de contrato o formato de contrato
13. Reglas en caso de controversias, por incumplimiento e interpretación del contrato.
14. Suspensión y cancelación de concurso
15. Inconformidades
16. Anexos: técnicos, económicos, formatos de acreditación y personalidad, de integridad, pago de contribuciones y prácticas anticompetitivas.

Lo manifestado anteriormente, encuentra su sustento en el artículo 32 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, mismo que señala:

Artículo 32. La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través de CompraNet y su obtención será gratuita. Además, simultáneamente se enviará para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, un resumen de la convocatoria a la licitación que deberá contener, entre otros elementos, el objeto de la licitación, el volumen de obra, el número de licitación, las fechas previstas para llevar a cabo el procedimiento de contratación y cuando se publicó en CompraNet y, asimismo, la convocante pondrá a disposición de los licitantes copia del texto de la convocatoria.

3.2.2. Fallo y Adjudicación.

El fallo es la etapa procedimental por medio del cual una vez analizadas todas las ofertas se decidirá quienes cumplieron con las bases de la convocatoria, y los que fueron rechazados, así como determinar si de las personas aceptadas hay algunas que satisfaga los requisitos para poderle adjudicar el contrato. Resulta obvio manifestar que la adjudicación, como todo acto administrativo debe encontrarse debidamente fundada y motivada, tanto para señalar las causas por las cuales las demás propuestas fueron

desechadas y porque una fue declarada ganadora, o en su caso las razones por la que la misma fue declarada desierta.

Así lo consagra, el artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual nos señala:

Artículo 39. La convocante emitirá un fallo, el cual deberá contener lo siguiente:

I. La relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla;

II. La relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, describiendo en lo general dichas proposiciones. Se presumirá la solvencia de las proposiciones, cuando no se señale expresamente incumplimiento alguno. En el caso de haberse utilizado el mecanismo de puntos y porcentajes para evaluar las proposiciones, se incluirá un listado de los componentes del puntaje de cada licitante, de acuerdo a los rubros calificados que se establecieron en la convocatoria;

III. Nombre del licitante a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como el monto total de la proposición;

IV. Fecha, lugar y hora para la firma del contrato, la presentación de garantías y, en su caso, la entrega de anticipos, y

V. Nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante. Indicará también el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones.

En caso de que se declare desierta la licitación, se señalarán en el fallo las razones que lo motivaron.

En el fallo no se deberá incluir información reservada o confidencial, en los términos de las disposiciones aplicables.

La adjudicación, por su parte, deriva del verbo adjudicar que, según su significado jurídico, nos refiere a un asignación o atribución, efectuada por una autoridad pública o persona competente, en favor de un sujeto de derecho. Equivale en una acepción general, a otorgar, conceder, entregar

por autoridad pública al mejor postor o licitador, la posesión o propiedad de un bien mueble o inmueble, mediante subasta pública.

Ante tal situación, los efectos de la adjudicación de la licitación pública en nuestro país serían los siguientes:

- ✓ La adquisición del derecho de contratar con la administración en los términos en los que el adjudicatario ganó la licitación;
- ✓ La vinculación a éste de todos los encargos establecidos en la convocatoria;
- ✓ El impedimento para la administración de contratar el objeto licitado con cualquier otro que no sea el licitante ganador.
- ✓ La liberación de los licitadores perdedores respecto de todas las sujeciones a la licitación y el derecho de retirar los documentos y levantar las garantías, que haya ofrecido a la administración, en el procedimiento licitatorio.

Así las cosas, podemos finalizar dando la definición que el Maestro Ramos Torres nos da sobre la misma, pues textualmente manifiesta que "... la adjudicación como un acto administrativo que de manera unilateral realiza la Administración Pública, a favor de aquel licitador que haya presentado la oferta más conveniente en términos de precio, calidad, financiamiento y oportunidad, para darle el carácter del cocontratante que ejecutará la obra, servicio o suministro requerido."⁶⁰

3.2.3. Perfeccionamiento o formalización del contrato.

Una vez que la administración pública elige al ganador de una licitación, debe hacerlo saber a todos los participantes. Una vez notificada al oferente seleccionado, debe formalizarse el contrato respectivo.

⁶⁰ RAMOS TORRES, Daniel. "Licitación Pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente y la jurisprudencia" Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2004, p.201

La formalización del contrato correspondiente, se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en los artículos 45 y 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionado con las Mismas, los cuales nos señalan:

Artículo 45. Las dependencias y entidades deberán incorporar en las convocatorias a las licitaciones, las modalidades de contratación que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones en la ejecución de los trabajos, ajustándose a las condiciones de pago señaladas en este artículo.

Las condiciones de pago en los contratos podrán pactarse conforme a lo siguiente:

I. Sobre la base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado;

II. A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por los trabajos totalmente terminados y ejecutados en el plazo establecido.

Las proposiciones que presenten los contratistas para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos, deberán estar desglosadas por lo menos en cinco actividades principales;

III. Mixtos, cuando contengan una parte de los trabajos sobre la base de precios unitarios y otra, a precio alzado, y

IV. Amortización programada, en cuyo caso el pago total acordado en el contrato de las obras públicas relacionadas con proyectos de infraestructura, se efectuará en función del presupuesto aprobado para cada proyecto.

Los trabajos cuya ejecución comprenda más de un ejercicio fiscal, deberán formularse en un solo contrato, por el costo total y la vigencia que resulte necesaria para la ejecución de los trabajos, sujetos a la autorización presupuestaria en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 46. Los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas contendrán, en lo aplicable, lo siguiente:

I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante y del contratista;

II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;

- III. Los datos relativos a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- IV. Acreditación de la existencia y personalidad del licitante adjudicado;
- V. La descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de las obras, los proyectos, planos, especificaciones, normas de calidad, programas y presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia;
- VI. El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato, así como los plazos, forma y lugar de pago y, cuando corresponda, de los ajustes de costos;
- VII. El plazo de ejecución de los trabajos, así como los plazos para verificar la terminación de los trabajos y la elaboración del finiquito;
- VIII. Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;
- IX. Forma o términos y porcentajes de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- X. Términos, condiciones y el procedimiento para la aplicación de penas convencionales, retenciones y/o descuentos;
- XI. Procedimiento de ajuste de costos que regirá durante la vigencia del contrato;
- XII. Términos en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos, para lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el artículo 55 de este ordenamiento;
- XIII. La indicación de que en caso de violaciones en materia de derechos inherentes a la propiedad intelectual, la responsabilidad estará a cargo del licitante o contratista según sea el caso. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos inherentes a la propiedad intelectual, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la dependencia o de la entidad, según corresponda, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- XIV. Los procedimientos para resolución de controversias previstos en el Capítulo Tercero del Título Séptimo de esta Ley, distintos al procedimiento de conciliación;

XV. Causales por las que la dependencia o entidad podrá dar por rescindido el contrato, y

XVI. Los demás aspectos y requisitos previstos en la convocatoria a la licitación e invitaciones a cuando menos tres personas, así como los relativos al tipo de contrato de que se trate.

Para los efectos de esta Ley, la convocatoria a la licitación, el contrato, sus anexos y la bitácora de los trabajos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones. Las estipulaciones que se establezcan en el contrato no deberán modificar las condiciones previstas en la convocatoria a la licitación.

En la formalización de los contratos, podrán utilizarse los medios de comunicación electrónica que al efecto autorice la Secretaría de la Función Pública.

En la elaboración, control y seguimiento de la bitácora, se deberán utilizar medios remotos de comunicación electrónica, salvo en los casos en que la Secretaría de la Función Pública lo autorice.

Ahora bien, una vez definidos los puntos más importantes de las Licitaciones, y con la finalidad de ofrecer al lector del presente trabajo de investigación un panorama más amplio de las Licitaciones Públicas en nuestro país, me permito agregar al presente, a manera de ejemplo la Convocatoria a la Licitación Pública Nacional número LO-009KDN002-E13-2016, para la Contratación de los trabajos relativos a la “Rehabilitación de la Pista 05L-23R y Obras Complementarias en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez Ciudad de México”, la cual se agrega como **ANEXO 2**.

Se realiza la aclaración que en el presente trabajo no se anexa la Convocatoria en comento completa, toda vez que ello resultaría innecesario, pues, dicha Convocatoria cuenta con 276 páginas, siendo que para efectos que interesan a esta investigación, únicamente es necesario contar los Capítulo IV “REQUISITOS A SATISFACER POR LOS INTERESADOS” y el diverso Capítulo VII “DESECHAMIENTO DE PROPUESTAS, CANCELACIÓN, NULIDAD TOTAL Y LICITACIÓN DESIERTA”, pues es en ellos en donde encontramos todo aquello relacionado al Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único.

Dicho lo anterior, podemos apreciar que en el Capítulo IV de la Licitación en comento, en su primer párrafo, textualmente se señala:

“La elaboración de proposiciones se hará cumpliendo con todos y cada uno de los siguientes lineamientos, y se presentarán debidamente firmados los documentos en su última hoja de cada anexo, salvo tratándose del catálogo de conceptos y los programas solicitados, mismos que deberán ser firmados en cada hoja. Y en sobre cerrado, debidamente identificados con el nombre de la persona física y/o moral al frente del mismo.”

Ahora bien, en dicho Capítulo se establecen todos y cada de los requisitos legales de identificación domicilio y solvencia que deben cumplir los licitantes en la Convocatoria. Resaltaré entonces, el apartado marcado con el numeral L-12 de dicho Capítulo, en donde se establece el requisito materia del presente trabajo de investigación, mismo que textualmente señala:

“L-12 OPINIÓN POSITIVA Y VIGENTE DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL, en atención a lo previsto en el ACUERDO ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, dictado por el H. Consejo Técnico, relativo a las Reglas para la obtención de la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2015 y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 46 y 69 fracción II, del Reglamento.

Así mismo, es de suma importancia señalar lo establecido en el Capítulo VII de la Licitación que estamos tomando como ejemplo nombrado “DESECHAMIENTO DE PROPUESTAS, CANCELACIÓN, NULIDAD TOTAL Y LICITACIÓN DESIERTA”. En él, se establece lo siguiente:

“CAUSALES DE DESECHAMIENTO

VII.I De acuerdo a lo establecido en el artículo 69 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se considerarán causas para el desechamiento de las proposiciones las siguientes:

1.- La falta de información o documentos que imposibiliten determinar su solvencia.

2.- El incumplimiento de las condiciones legales, técnicas y económicas respecto de las cuales se haya establecido expresamente la presente Convocatoria a la licitación pública que afectarían la solvencia de la proposición.”

De esta manera, podemos apreciar con meridiana claridad que una causal de desechamiento de las proposiciones presentadas por los Licitantes lo constituye el incumplimiento a lo establecido en el Acuerdo materia del presente trabajo de investigación.

Ahondaremos en este tema más adelante pues, previamente, es necesario definir a cabalidad al ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único.

3.3 El Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único.

A principios del año dos mil catorce, el Gobierno de la República inició una campaña de captación y rendición de cuentas, de todas y cada una de las personas físicas y morales obligadas a cumplir con sus obligaciones fiscales ante el Servicio de Administración Tributaria, impactando de manera significativa a todos los sectores económicos del país, en razón a que las entidades de la Administración Pública, comenzaron a requerir la Constancia de Opinión Positiva de dicho Sistema, prevista en el artículo 32-D del Código Fiscal Federal, para realizar contrataciones con los particulares en materia de Obra Pública, Adquisiciones y Arrendamientos.

Tomando como base la política descrita en el párrafo anterior, el Instituto Mexicano del Seguro Social, en un intento de homologar dicho criterio por parte de la Administración Pública en materia de Obra Pública,

Adquisiciones y Arrendamientos, emitió el Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único.

Por lo anterior, actualmente, existe un nuevo requisito para que la Administración Pública en cualquiera de sus niveles, Municipal, Estatal o Federal, pueda contratar con los particulares en materia de Obra Pública, Adquisiciones y/o Arrendamientos; la Constancia de Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales en materia de Seguridad Social; en otras palabras: si el particular mantiene una relación jurídica obrero-patronal estará obligado a presentar su opinión positiva de cumplimiento de obligaciones de seguridad social. Requisito establecido en el Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, emitido por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que, tal y como manifesté en la Introducción del presente trabajo de investigación, se encuentra agregado al presente como **ANEXO 1**.

3.3.1. Generalidades.

El pasado veintisiete de febrero de dos mil quince, el Instituto Mexicano del Seguro Social dio a conocer a través del Diario Oficial de la Federación el Acuerdo **ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único** emitido por su H. Consejo Técnico, mediante el cual se dan a conocer las Reglas para la obtención de la Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales en materia de Seguridad Social. Acuerdo que fue dictado en sesión ordinaria de fecha diez de diciembre de dos mil catorce.

Atendiendo a su teleología, el Acuerdo descrito anteriormente, establece que la Administración Pública Federal, Centralizada o Paraestatal, la Procuraduría General de la República, así como las entidades federativas, están obligadas a asegurarse de que se encuentran al corriente en sus obligaciones en materia de seguridad social aquellos particulares con quienes celebren alguno de los siguientes contratos, cuando el monto de los mismo exceda de \$300,000 (Trescientos Mil Pesos 00/100 M.N.), sin incluir

el Impuesto al Valor Agregado correspondiente, ya sean con cargo total o parcial a fondos federales:

- Adquisiciones de bienes.
- Arrendamientos.
- Prestación de servicios.
- Obra pública.

Lo anterior, mediante la expedición de una Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales en materia de Seguridad Social, de conformidad con los procedimientos establecidos en el propio acuerdo, y misma que goza de una vigencia de treinta días naturales después de su expedición.

Según el portal de Internet oficial del Instituto Mexicano del Seguro Social, “La Opinión del Cumplimiento de Obligaciones Fiscales en materia de Seguridad Social, permite avalar que el solicitante se encuentra al corriente de sus obligaciones en la materia a la fecha de solicitud”⁶¹.

Así las cosas, la obtención de la Opinión del Cumplimiento de Obligaciones Fiscales en materia de Seguridad Social, permite entonces a los particulares participar en una licitación que convoque la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, así como la Procuraduría General de la República, pues como vimos anteriormente en el presente trabajo de investigación, se requiere demostrar ante la Convocante el cabal cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de Seguridad Social; requisito *sine qua non* para este tipo de concursos.

Dicho de otra manera, este Acuerdo busca prohibir que los particulares que no se encuentran al corriente en sus obligaciones fiscales, puedan ser receptores o beneficiarios de contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública a cargo de las dependencias y entidades dependientes del gobierno federal.

⁶¹ <http://www.imss.gob.mx/tramites/cumplimiento-obligaciones>. Consultado el día trece de junio de dos mil dieciséis a las veinte horas con cinco minutos.

Esta prohibición encuentra su sustento en la Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales en materia de Seguridad Social, emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social ya que en caso de que la misma sea **positiva**, se abre una ventana de oportunidad tanto para la Administración Pública como para los particulares; para éste la posibilidad de ser contratado, para aquella la posibilidad de contratar al particular. Sin embargo, en caso de que la Opinión referida sea en sentido **negativo**, esto significa que el particular no se encuentra al corriente de sus obligaciones en materia de seguridad social, lo cual impide que el licitante sea contratado, obstaculizando también a la Administración Pública para contratar al mismo.

La opinión de cumplimiento de obligaciones es emitida considerando la situación del particular de quien la solicita en los sistemas electrónicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que no constituye resolución en sentido favorable al particular sobre el cálculo y montos de créditos fiscales en materia de seguridad social o cuotas obrero patronales declaradas o pagadas. Así mismo, la Opinión de Cumplimiento, no prejuzga sobre la existencia que pudiera derivar de créditos a cargo del particular en términos de las facultades de comprobación correspondientes.

En palabras llanas. De conformidad con el Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, todo particular que pretenda concursar en alguna licitación en materia de Adquisición de Bienes, Arrendamientos, Servicios y/u Obra Pública, debe demostrar ante la Entidad Convocante, el cumplimiento a sus obligaciones fiscales en materia de seguridad social, mediante la Constancia que para tal efecto emite el Instituto Mexicano del Seguro Social. Requisito que, en caso de no ser cumplido por los licitantes, constituye una causal de desechamiento de su propuesta en la licitación en comento.

Es entonces, en donde encontramos la importancia del Acuerdo emitido por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Institución que fiel a sus raíces pretende dar protección a uno de los sectores más

desprotegidos de la Nación; los trabajadores. Los trabajadores que muchas veces prestan sus servicios sin siquiera contar con un contrato para tal efecto, trabajadores que ven vulnerados sus derechos fundamentales por jornadas de trabajo excesivas, y que además de ello, en escasas ocasiones cuentan con la seguridad social a que históricamente tienen derecho.

3.3.2. Obligaciones contenidas en el Acuerdo.

Ahora bien, una vez que hemos analizado la esencia básica del ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, debemos remitirnos a las obligaciones que el mismo plantea, tanto para la Administración Pública como para los particulares.

Así las cosas, parece idóneo transcribir algunas Reglas que establece el citado Acuerdo en su Anexo Único, añadiendo énfasis en las partes que son de mayor importancia para el presente capítulo:

Primera.- En términos del artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, la Procuraduría General de la República, así como las entidades federativas que vayan a realizar contrataciones por adquisición de bienes, arrendamientos, prestación de servicios u obra pública, con cargo total o parcial a fondos federales, cuyo monto exceda de \$300,000.00 (TRESCIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), sin incluir el Impuesto al Valor Agregado, están obligadas a cerciorarse de que los particulares con quienes se vaya a celebrar el contrato y de los que estos últimos subcontraten, se encuentran al corriente en sus obligaciones en materia de seguridad social y no se ubican en alguno de los supuestos a que se refiere el primer párrafo del citado artículo. Igual obligación existe para el caso de que dichas dependencias o entidades pretendan otorgar subsidios o estímulos, excepto hasta por la cantidad de \$30,000.00 (TREINTA MIL PESOS 00/100 M.N.).

Segunda.- Los particulares que pretendan celebrar las contrataciones y, en su caso, los que estos últimos subcontraten, o quienes pretendan acceder al otorgamiento de subsidios y estímulos, en términos de la Regla anterior, podrán obtener del Instituto Mexicano del Seguro Social una opinión de

cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social, de conformidad con el procedimiento establecido en la Regla Quinta del presente documento.

Tercera.- La opinión de cumplimiento a que se refiere la Regla anterior, en caso de ser positiva, tendrá una vigencia de 30 días naturales contados a partir del día de su emisión.

De lo anterior, debemos destacar lo siguiente:

- La emisión de la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales ante el Instituto Mexicano del Seguro Social es necesaria para las personas que pretendan celebrar contratos con la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, la Procuraduría General de la República, así como con las entidades federativas que vayan a realizar contrataciones por adquisición de bienes, arrendamientos, prestación de servicios u obra pública, por un monto mayor a \$300,000.00 pesos, sin incluir Impuesto al Valor Agregado.
- La opinión de cumplimiento, tendrá una vigencia de 30 días naturales contados a partir del día de su emisión.
- Los particulares que pretendan celebrar las contrataciones y, en su caso, los que estos últimos subcontraten, o quienes pretendan acceder al otorgamiento de subsidios y estímulos, así como aquellos que busquen acceder a la autorización de subsidios y estímulos que las dependencias y entidades concedan hasta por \$30,000.00, se encuentran de igual manera obligados a obtener la Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales en materia de seguridad social.

Ahora bien, cada que un particular, persona física o moral se encuentre interesado en participar en alguna Licitación convocada en materia de Adquisición de Bienes, Arrendamientos, Prestación de Servicios u Obra Pública, deberá seguir los lineamientos y procedimientos establecidos en la Regla Quinta del referido Acuerdo, misma que textualmente señala:

Quinta.- Los particulares que para realizar algún trámite requieran la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social, deberán realizar el siguiente procedimiento:

I. Ingresarán en la página de internet del Instituto (www.imss.gov.mx), en el apartado “Patrones o empresas”, después en “Escritorio virtual”, donde se registrarán con su firma electrónica (FIEL) y contraseña, y deberán aceptar los términos y condiciones para el uso de los medios electrónicos. En el supuesto de tener un representante legal, éste ingresará con su FIEL.

II. Posteriormente elegirá la sección “Datos Fiscales” y en el apartado “Acciones”, la opción “Opinión de cumplimiento”. Tratándose de representantes legales, previamente, en el apartado “Empresas Representadas” deberá seleccionar la persona representada de la cual requiere la opinión de cumplimiento.

III. Después de elegir la opción “Opinión de cumplimiento”, el particular podrá imprimir el documento que contiene la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social.

Ahora bien, reitero que la opinión de cumplimiento de obligaciones es emitida considerando la situación del particular de quien la solicita en los sistemas electrónicos del Instituto Mexicano del Seguro Social. El Instituto a fin de emitir la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social revisa que el particular solicitante:

1. Se encuentre inscrito ante el Instituto, en caso de estar obligado, y que el o los números de registros patronales que le han sido asignados estén vigentes.
2. No tiene créditos fiscales firmes determinados, entendiéndose por crédito fiscal las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de la Ley del Seguro Social, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, de acuerdo con el artículo 287 de la misma Ley.
3. Tratándose de particulares que hubieran solicitado autorización para pagar a plazos o hubieran interpuesto algún medio de defensa

contra créditos fiscales a su cargo, los mismos se encuentren garantizados de conformidad con las disposiciones fiscales.

4. En caso de contar con autorización para el pago a plazo, que no haya incurrido en las causales de revocación a que hace referencia el artículo 138 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.

Naturalmente, en caso de que el particular no cumpla con alguno de los supuestos alguna de las causas nombradas con anterioridad, la Opinión de Cumplimiento será emitido en sentido **negativo**, cuyas consecuencias mencionamos con anterioridad.

3.3.3. Fundamentación.

Ahora bien, tal y como se desprende del Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR, el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social fundamenta dicho Acuerdo en los siguientes ordenamientos legales: Ley del Seguro Social, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social y Código Fiscal de la Federación.

Parece ocioso transcribir todos y cada uno de los artículos citados en el Acuerdo dictado por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro social, pues el presente trabajo de investigación es enfocado hacia el Código Fiscal de la Federación, sin embargo, debemos mencionar que en los tres primeros cuerpos legales mencionados en el párrafo anterior, es decir la Ley del Seguro Social, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, el H. Consejo Técnico de dicho Instituto, fundamenta su Acuerdo en las facultades que las propias leyes le otorgan para emitir ese tipo de decretos.

Ahora bien, el Acuerdo Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR, textualmente señala:

“Este Consejo Técnico, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9, 251, fracciones IV, VIII, XV, XX, XXIII y XXXVII, 263 y 264, fracciones III, XIV y XVII, de la Ley del Seguro Social; 1, 5 y 57, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 31, fracciones II y XX, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social; y 32 D, del Código Fiscal de la Federación”

Así mismo, en su Anexo Único, Regla Primera, textualmente se señala:

“Primera.- En términos del artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, la Procuraduría General de la República (...)”

Así las cosas, nos encontramos con que el H. Consejo Técnico el Instituto Mexicano del Seguro Social, insiste en fundamentar su Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, fundamentación que a la luz del numeral citado, resulta indebida pues pareciera que el Instituto Mexicano del Seguro Social, pretende tomar atribuciones que no son de su competencia, situación que a la postre, provocaría nulidades en su aplicación.

Para mayor referencia de lo anterior, entremos al estudio del artículo 32-D de la Federación.

3.4. El artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación.

Como hemos advertido a lo largo del presente capítulo de este trabajo de investigación, el Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, dictado por el H. Consejo Técnico, pretende fundamentar la obligación de que todo particular que pretenda concursar en alguna licitación en materia de Adquisición de Bienes, Arrendamientos, Servicios y/u Obra Pública, debe demostrar ante la Entidad Convocante, el cumplimiento a sus obligaciones fiscales en materia de seguridad social, mediante la Constancia

que para tal efecto emite el Instituto Mexicano del Seguro Social, en términos del artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación.

Se debe revisar, entonces, el texto del numeral del Código Fiscal de la Federación en comento, pues el mismo, no puede pasar inadvertido, ante tal obligación.

El artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, textualmente señala:

Artículo 32-D. La Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, así como la Procuraduría General de la República, en ningún caso contratarán adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con los particulares que:

- I. Tengan a su cargo créditos fiscales firmes.
- II. Tengan a su cargo créditos fiscales determinados, firmes o no, que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por este Código.
- III. No se encuentren inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.
- IV. Habiendo vencido el plazo para presentar alguna declaración, provisional o no, y con independencia de que en la misma resulte o no cantidad a pagar, ésta no haya sido presentada.

Lo dispuesto en esta fracción también aplicará a la falta de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31-A de este Código y 76-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La prohibición establecida en este artículo no será aplicable a los particulares que se encuentren en los supuestos de las fracciones I y II de este artículo, siempre que celebren convenio con las autoridades fiscales en los términos que este Código establece para cubrir a plazos, ya sea como pago diferido o en parcialidades, los adeudos fiscales que tengan a su cargo con los recursos que obtengan por enajenación, arrendamiento, servicios u obra pública que se pretendan contratar y que no se ubiquen en algún otro de los supuestos contenidos en este artículo.

Para estos efectos, en el convenio se establecerá que las dependencias antes citadas retengan una parte de la contraprestación para ser enterada al fisco federal para el pago de los adeudos correspondientes.

Igual obligación tendrán las entidades federativas cuando realicen dichas contrataciones con cargo total o parcial a fondos federales.

Los particulares tendrán derecho al otorgamiento de subsidios o estímulos previstos en los ordenamientos aplicables, siempre que no se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones del presente artículo, salvo que tratándose de la fracción III, no tengan obligación de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes.

Las entidades y dependencias que tengan a su cargo la aplicación de subsidios o estímulos deberán abstenerse de aplicarlos a las personas que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones del presente artículo, salvo que tratándose de la fracción III, no tengan obligación de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes.

Los particulares que tengan derecho al otorgamiento de subsidio o estímulos y que se ubiquen en los supuestos de las fracciones I y II de este artículo, no se consideran comprendidos en dichos supuestos cuando celebren convenio con las autoridades fiscales en los términos que este Código establece para cubrir a plazos, ya sea como pago diferido o en parcialidades, los adeudos fiscales que tengan a su cargo. Cuando se ubiquen en los supuestos de las fracciones III y IV, los particulares contarán con un plazo de quince días para corregir su situación fiscal, a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad les notifique la irregularidad detectada.

Los proveedores a quienes se adjudique el contrato, para poder subcontratar, deberán solicitar y entregar a la contratante la constancia de cumplimiento de las obligaciones fiscales del subcontratante, que se obtiene a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

(El énfasis es mío).

De esta manera el artículo transcrito indica que cuando la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, la Procuraduría General de la República, así como las entidades federativas vayan a realizar contrataciones por adquisición de bienes, arrendamiento, prestación de servicios u obra pública, con cargo total o parcial a fondos federales, cuyo monto exceda de \$300,000.00 sin incluir el Impuesto al Valor Agregado, deberán exigir de los contribuyentes con quienes se vaya a celebrar el contrato, les presenten documento vigente expedido por el Servicio de

Administración Tributaria, en el que se emita la opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales. En los casos en que el contribuyente tenga créditos fiscales y quiera celebrar convenio con las autoridades fiscales para pagar con los recursos que se obtengan por la enajenación, arrendamiento, prestación de servicios u obra pública que se pretenda contratar.

Así mismo este artículo nos indica que las entidades y dependencias que tengan a su cargo la aplicación de subsidios o estímulos, deberán solicitar a los contribuyentes, previo a la recepción o autorización de un estímulo o subsidio, que presenten documento vigente expedido por el Servicio de Administración Tributaria, en el que se emita la opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales, con excepción de las personas que no tengan obligación de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes.

Ahora bien, es importante destacar porque se hizo énfasis en el último párrafo del artículo citado. Como el lector del presente trabajo de investigación puede apreciar, después de todas las condiciones y especificaciones realizadas a la Administración Pública en el sentido de prohibirle contratar con particulares que tengan a su cargo créditos fiscales firmes, indica que los particulares deberán solicitar y entregar a la contratante la constancia de cumplimiento de las obligaciones fiscales del subcontratante, que se obtiene a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

Derivado de lo anterior, podemos apreciar con meridiana claridad que el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación únicamente contempla la Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales, *emitida por el Servicio de Administración Tributaria*, para fines, valga la redundancia, fiscales.

Ahora bien, debemos recordar que si bien es cierto el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuenta con facultades como Organismo Fiscal Autónomo, estas facultades como hemos visto anteriormente consisten únicamente en la determinación y recaudación de las cuotas obrero patronales; caso en el cual, actúa como autoridad con atributos propios que la ley le otorga para

realizar esos actos, esto es, bajo una relación de supra a subordinación, también lo es que dichas facultades no deben confundirse con una potestad amplia en términos de impuestos, contribuciones de mejora, o derechos, pues todo ello, compete al Servicio de Administración Tributaria.

Así las cosas, el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, no contempla en ningún momento la Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales en materia de Seguridad Social que pretende imponer el Instituto Mexicano del Seguro Social en su Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, pues es suficiente recurrir ante el último párrafo del artículo citado para saber que la Opinión de Cumplimiento que el mismo contempla, es emitida por el Servicio de Administración Tributaria, no así por el Instituto Mexicano del Seguro Social, razón más que suficiente para el mismo sea reformado en los términos propuestos en el siguiente capítulo.

3.5. Propuesta para reformar el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación para encuadrar el ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único.

Ahora bien, tal y como manifesté en la Introducción del presente trabajo de investigación, el suscrito considera que para que el ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, emitido por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que contiene las Reglas para la obtención de la constancia de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social, tenga plena legalidad en su aplicación debe realizarse una reforma al artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, en el sentido que dicho numeral, contemple lo estipulado en el Acuerdo citado; ello para evitar que los particulares a los cuales se encuentra dirigido el mismo, puedan acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, a promover Juicio Contencioso Administrativo y demandar la Nulidad de la Opinión de Cumplimiento referida, o en su caso, promover Juicio de Amparo en contra del propio Acuerdo por su indebida fundamentación, y su violación flagrante

al principio de legalidad que debe prevalecer en el estado de derecho que nos rige.

Por lo tanto, analicemos inicialmente que se entiende por fundamentación del acto administrativo.

Como sabemos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra en su parte dogmática, los Derechos Fundamentales con que contamos todos los mexicanos, así como todos aquellos extranjeros que por el solo hecho de encontrarse en territorio nacional gozan.

La parte dogmática de nuestra Carta Magna establece libertades y derechos, sin embargo, esto no significa que todos los preceptos comprendidos en esta parte de la Constitución estipulen únicamente derechos individuales. Establece un sistema de limitaciones al poder público, siguiendo las líneas generales del derecho natural, así como las ideas de igualdad y libertad.

De esta manera, el numeral 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso concreto y, por la motivación, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

La fundamentación, tal y como lo expone el maestro Gabino Eduardo Castrejón, consiste en que “la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular”.⁶² En efecto, los actos de molestia deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que dicha norma prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, ya que de lo contrario, no habría congruencia en la motivación y fundamentación de un acto.

Es preciso entonces, señalar el concepto que el maestro Ignacio Burgoa, nos ofrece respecto a la fundamentación:

“La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, principio que ha sido acogido por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Es más, conforme también lo ha establecido nuestro máximo tribunal, las autoridades deben gozar de facultades expresas para actuar, o sea, que la permisión legal para desempeñar determinado acto de su incumbencia no debe derivarse o presumirse mediante la inferencia de una atribución clara y precisa”⁶³

La Suprema Corte ha afirmado que las autoridades no tienen más facultades que las que la ley les otorga, ya que de lo contrario sería fácil suponer implícitas todas las necesidades para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal.

⁶² CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. “**Derecho Administrativo Mexicano**”. Tomo I. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2000, página 349.

⁶³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “**Las Garantías Individuales**”. 29 ed, Porrúa, México, 1997, p.602.

La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones que se traducen en las siguientes condiciones:

- 1.- En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica para emitirlo.
- 2.- En que en el propio acto se prevea dicha norma.
- 3.- En que su sentido y alcances ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan.
- 4.- En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

En palabras simples. De conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, toda autoridad que emita un acto de molestia destinado a un gobernado y que afecte la esfera jurídica de éste, está obligada a fundamentar y motivar dicho acto, requisitos que se cumplen no solo cuando la autoridad emisora del acto cita el precepto o preceptos legales que considere aplicables al caso, sino que precise, además, que las circunstancias o aspectos del hecho concreto se adecuen a los preceptos invocados para los efectos de la motivación a que se refieren las normas tanto legales como constitucionales.

Es preciso establecer que, todo acto administrativo se encuentra debidamente fundado y motivado, cuando en ella se citan los preceptos legales que regulan cada una de las situaciones específicas que se pretenden señalar como aplicables al particular, relacionándola con el contenido de la norma jurídica, de los preceptos legales, párrafos, fracciones, incisos o subincisos en los cuales la autoridad sustenta su acto, señalando claramente por qué se determinó que debe cumplirse con determinadas obligaciones, para que de esta manera el gobernado se

encuentre investido de la *seguridad jurídica* que debe prevalecer en el estado de derecho que nos rige.

Ahora bien, aún y cuando de lo manifestado y citado anteriormente, se puede dilucidar las características del *principio de legalidad* que debe prevalecer, debemos señalar lo establecido por Hans Kelsen, toda vez que el mismo, resulta idóneo y explícito conforme a dicho principio:

*“Un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar.”*⁶⁴

Concluyendo. Un órgano del Estado se encuentra únicamente facultado para realizar todo aquello que la ley expresamente le permite. Por lo tanto, si un órgano del Estado pretende realizar un acto (por muy pequeño o grande que éste sea) que no se encuentra expresamente señalado en la ley, se encuentra violentando flagrantemente el principio de legalidad que establece el numeral 16 de nuestra Carta Magna, por lo que, en caso de que el particular solicite el Amparo y Protección de la Justicia Federal en contra de dicho acto, resulta evidente que el mismo será concedido.

Así las cosas, tal y como se advirtió anteriormente, el ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único emitido por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra fundamentado, entre otros, en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, pues textualmente señala:

“Este Consejo Técnico, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9, 251, fracciones IV, VIII, XV, XX, XXIII y XXXVII, 263 y 264, fracciones III, XIV y XVII, de la Ley del Seguro Social; 1, 5 y 57, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 31, fracciones II y XX, del Reglamento Interior del

⁶⁴ KELSEN, Hans. “Teoría general del Derecho y del Estado”, trad. De Eduardo García Maynez.

Instituto Mexicano del Seguro Social; y 32 D, del Código Fiscal de la Federación”

Ahora bien, si bien es cierto, los artículos que dicho Acuerdo cita en relación a la Ley del Seguro Social, Ley Federal de Entidades Paraestatales y el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, resultan aplicables al caso concreto por tratarse de numerales específicos en los cuales se encuentra prevista la facultad del H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social para emitir este tipo de Acuerdos, también lo es que en el caso que nos ocupa, el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación resulta **inaplicable**.

Lo anterior, encuentra su sustento en que, como advertimos anteriormente, el artículo 32-D del cuerpo fiscal citado, únicamente prevé los incumplimientos a obligaciones fiscales de carácter federal, no así las de carácter estatal y municipal, o bien las correspondientes a las aportaciones de seguridad social. Así también dicho numeral únicamente contempla la facultad de emitir la Constancia de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales al Servicio de Administración Tributaria, no así al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo anterior, aún y cuando la mayor parte del artículo resulta aplicable al ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, no podemos dejar pasar estas omisiones.

Por lo tanto, considero que es necesario ampliar el espectro o causales de incumplimiento establecidas en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación; es decir, que el incumplimiento no solo sea a obligaciones fiscales de carácter federal en materia impositiva, sino también de aquellas correspondientes a las aportaciones en materia de seguridad social.

Así las cosas, debemos señalar el texto vigente del artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 32-D. La Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, así como la Procuraduría General de la República, en ningún caso contratarán adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con los particulares que:

I. Tengan a su cargo créditos fiscales firmes.

II. Tengan a su cargo créditos fiscales determinados, firmes o no, que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por este Código.

III. No se encuentren inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

IV. Habiendo vencido el plazo para presentar alguna declaración, provisional o no, y con independencia de que en la misma resulte o no cantidad a pagar, ésta no haya sido presentada.

Lo dispuesto en esta fracción también aplicará a la falta de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31-A de este Código y 76-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La prohibición establecida en este artículo no será aplicable a los particulares que se encuentren en los supuestos de las fracciones I y II de este artículo, siempre que celebren convenio con las autoridades fiscales en los términos que este Código establece para cubrir a plazos, ya sea como pago diferido o en parcialidades, los adeudos fiscales que tengan a su cargo con los recursos que obtengan por enajenación, arrendamiento, servicios u obra pública que se pretendan contratar y que no se ubiquen en algún otro de los supuestos contenidos en este artículo.

Para estos efectos, en el convenio se establecerá que las dependencias antes citadas retengan una parte de la contraprestación para ser enterada al fisco federal para el pago de los adeudos correspondientes.

Igual obligación tendrán las entidades federativas cuando realicen dichas contrataciones con cargo total o parcial a fondos federales.

Los particulares tendrán derecho al otorgamiento de subsidios o estímulos previstos en los ordenamientos aplicables, siempre que no se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones del presente artículo, salvo que tratándose de la fracción III, no tengan obligación de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes.

Las entidades y dependencias que tengan a su cargo la aplicación de subsidios o estímulos deberán abstenerse de aplicarlos a las personas que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones del presente artículo,

salvo que tratándose de la fracción III, no tengan obligación de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes.

Los particulares que tengan derecho al otorgamiento de subsidio o estímulos y que se ubiquen en los supuestos de las fracciones I y II de este artículo, no se consideran comprendidos en dichos supuestos cuando celebren convenio con las autoridades fiscales en los términos que este Código establece para cubrir a plazos, ya sea como pago diferido o en parcialidades, los adeudos fiscales que tengan a su cargo. Cuando se ubiquen en los supuestos de las fracciones III y IV, los particulares contarán con un plazo de quince días para corregir su situación fiscal, a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad les notifique la irregularidad detectada.

Los proveedores a quienes se adjudique el contrato, para poder subcontratar, deberán solicitar y entregar a la contratante la constancia de cumplimiento de las obligaciones fiscales del subcontratante, que se obtiene a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

Numeral que deberá ser reformado, en la humilde opinión del autor del presente trabajo de investigación, en la fracción I del mismo, así como en su párrafo final. Reformas que por cuestión de método resaltaré subrayando, para quedar como sigue:

Artículo 32-D. La Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, así como la Procuraduría General de la República, en ningún caso contratarán adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con los particulares que:

I. Tengan a su cargo créditos fiscales firmes, en términos de lo establecido por el artículo 4 de este Código, mismos que incluyen todos aquellos provenientes de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos y accesorios correspondientes a las aportaciones de seguridad social establecidas en la Ley del Seguro Social.

(...)

Los proveedores a quienes se adjudique el contrato, para poder subcontratar, deberán solicitar y entregar a la contratante la constancia de cumplimiento de las obligaciones fiscales del subcontratante, que se obtiene a través de la

página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como la constancia de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad Social, que se obtiene a través de la página de Internet del Instituto Mexicano del Seguro Social.

De esta manera y al reformar el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación en los términos expuestos anteriormente, se otorga, por un lado, soporte jurídico al ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único emitido por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, evitando así que el mismo sea causal de que los particulares soliciten el amparo y protección de la justicia federal en contra del mismo, y por otro, otorga seguridad jurídica al particular a quien va dirigido.

Asimismo, considero importante mencionar que esta propuesta de reforma al artículo citado, no tiene impacto presupuestario a las arcas de la Federación, toda vez que no deriva en la realización de nuevas funciones, ni en la creación de nuevas estructuras orgánico-administrativas, ni tampoco la ampliación de la oferta de bienes o servicios públicos, por lo que no requiere de recursos adicionales para su cumplimiento.

Es por ello que dicha propuesta de reforma resulta claramente viable, pues con ella únicamente se pone de manifiesto que la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, así como la Procuraduría General de la República, en ningún caso podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con los particulares que tengan a su cargo créditos fiscales firmes, incluyendo todos aquellos provenientes de la Ley del Seguro Social, así como otorga expresamente facultades al Instituto Mexicano del Seguro Social para emitir la Constancia de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales en materia de Seguridad Social.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La seguridad social es una institución creada a partir de la unión y la solidaridad humana, que se manifiesta en el deseo de ayudar a individuos o grupos en estado de necesidad o desgracia. Misma que ha tenido diversas manifestaciones, que han ido evolucionando al ritmo de los cambios sociales surgidos y de las necesidades generadas por ellos. Es un sistema basado en cotizaciones que garantiza la protección de la salud, las pensiones y el desempleo así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos.

SEGUNDA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que con facultades autónomas para determinar los créditos a cargo de los sujetos obligados, mediante el procedimiento económico-coactivo, siendo así un organismo fiscal autónomo, sujeto a las limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino del gasto público.

TERCERA.- La relación jurídico tributaria es el vínculo jurídico obligacional surgido en virtud de las normas reguladoras de las obligaciones tributarias que permite el fisco como el sujeto activo, la pretensión de una prestación pecuniaria a título de tributo por parte de un sujeto por parte de un sujeto pasivo que está obligado a la prestación.

CUARTA.- El procedimiento administrativo de ejecución es aquel procedimiento por medio del cual, la autoridad fiscal exige el pago de un crédito fiscal que no fue cubierto, o en su caso, garantizado, por el sujeto que llevo a cabo el hecho generador o por aquel que queda sujeto al cumplimiento de dichos créditos fiscales.

QUINTA.- Las cuotas obrero patronales son las aportaciones de seguridad social establecidas en la Ley a cargo del patrón, trabajador y sujetos obligados cuy parte más fundamental es que tienen una estructura tripartita.

SEXTA.- Los contratos administrativos son aquellos celebrados entre un particular, o varios, y la administración pública, en ejercicio de función administrativa, para satisfacer el interés público.

SÉPTIMA.- La licitación es un procedimiento en virtud de que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas mismo que tiene como objetivo escoger a la persona, física o jurídica, con la cual la administración pública habrá de celebrar un contrato determinado y cuya selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la administración pública.

OCTAVA.- De conformidad con el Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, emitido por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, todo particular que pretenda concursar en alguna licitación en materia de Adquisición de Bienes, Arrendamientos, Servicios y/u Obra Pública, debe demostrar ante la Entidad Convocante, el cumplimiento a sus obligaciones fiscales en materia de seguridad social, mediante la Constancia que para tal efecto emite el Instituto Mexicano del Seguro Social. Requisito que, en caso de no ser cumplido por los licitantes, constituye una causal de desechamiento de su propuesta en la licitación.

NOVENA.- El ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, se fundamenta en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo dicho artículo únicamente prevé los incumplimientos a obligaciones fiscales de carácter federal, no así las de carácter estatal y municipal, o bien las correspondientes a las aportaciones de seguridad social. Así también dicho numeral únicamente contempla la facultad de emitir la Constancia de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales al Servicio de Administración Tributaria, no así al Instituto Mexicano del Seguro Social.

DÉCIMA.- A la luz del artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, la fundamentación del ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único, resulta indebida pues el Instituto Mexicano del Seguro Social, pretende tomar atribuciones que no son de su competencia, situación que a la postre, provocaría nulidades en su aplicación.

DÉCIMA PRIMERA.- Es necesario entonces ampliar el espectro o causales de incumplimiento establecidas en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación; es decir, que el incumplimiento no solo sea a obligaciones fiscales de carácter federal en materia impositiva, sino también de aquellas correspondientes a las aportaciones en materia de seguridad social, así como otorgando expresamente facultades la Instituto Mexicano del Seguro Social para emitir constancias de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social, en los términos señalados en el capítulo correspondiente.

DÉCIMA SEGUNDA.- Dicha reforma resulta procedente y viable pues la misma no tiene impacto presupuestario a las arcas de la Federación, toda vez que no deriva en la realización de nuevas funciones, ni en la creación de nuevas estructuras orgánico-administrativas, ni tampoco la ampliación de la oferta de bienes o servicios públicos, por lo que no requiere de recursos adicionales para su cumplimiento.

ANEXOS.

ANEXO 1.

ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR y su Anexo Único.

REGLAS PARA LA OBTENCIÓN DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Última Reforma DOF 03-04-2015

REGLAS PARA LA OBTENCIÓN DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Reglas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2015

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 09-04-2015

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Mexicano del Seguro Social.- Secretaría General.- Dirección de Incorporación y Recaudación.

El H. Consejo Técnico, en la sesión ordinaria celebrada el día 10 de diciembre del presente año, dictó el Acuerdo ACDO.SA.1.HCT.101214/281.P.DIR, en los siguientes términos:

"Este Consejo Técnico, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9, 251, fracciones IV, VIII, XV, XX, XXIII y XXXVII, 263 y 264, fracciones III, XIV y XVII, de la Ley del Seguro Social; 1, 5 y 57, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 31, fracciones II y XX, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social; y 32 D, del Código Fiscal de la Federación; y de conformidad con el planteamiento presentado por la Dirección General, por conducto de la Dirección de Incorporación y Recaudación, mediante oficio 84 del 28 de noviembre de 2014, así como el dictamen del Comité del mismo nombre del propio Órgano de Gobierno, en reunión celebrada el día 26 del mes y año citados, **Acuerda:** **Primero.-** Aprobar las 'Reglas para la obtención de la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social', que forman parte del presente Acuerdo como Anexo Único. **Segundo.-** Instruir a la Dirección de Incorporación y Recaudación para promover la difusión y aplicación del Anexo descrito en el punto que antecede, así como, en su caso, los lineamientos y/o procedimientos que emita con base en el mismo a los Órganos Operativos del Instituto. **Tercero.-** Instruir a las Direcciones de Incorporación y Recaudación e Innovación y Desarrollo Tecnológico, para desarrollar e implementar el sistema tecnológico para la obtención de la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social. **Cuarto.-** Instruir a la Dirección Jurídica a efecto de que realice el trámite para la publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente Acuerdo y su Anexo. **Quinto.-** El presente Acuerdo y el Anexo Único, entrarán en vigor el día siguiente hábil a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

Atentamente

México, D.F., a 11 de diciembre de 2014.- El Secretario General, Juan Moisés Calleja García.- Rúbrica.

Anexo Único

Reglas para la obtención de la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social.

Primera.- En términos del artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, la Procuraduría General de la República, así como las entidades federativas que vayan a realizar contrataciones por adquisición de bienes, arrendamientos, prestación de servicios u obra pública, con cargo total o parcial a fondos federales, cuyo monto exceda de \$300,000.00 (TRESCIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), sin incluir el Impuesto al Valor Agregado, están obligadas a cerciorarse de que los particulares con quienes se vaya a celebrar el contrato y de los que estos últimos subcontraten, se encuentran al corriente en sus obligaciones en materia de seguridad social y no se ubican en alguno de los supuestos a que se refiere el primer párrafo del citado artículo. Igual obligación existe para el caso de que dichas dependencias o entidades pretendan otorgar subsidios o estímulos, excepto hasta por la cantidad de \$30,000.00 (TREINTA MIL PESOS 00/100 M.N.)

Regla reformada DOF 03-04-2015

**REGLAS PARA LA OBTENCIÓN DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN
MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Última Reforma DOF 03-04-2015

- Segunda.-** Los particulares que pretendan celebrar las contrataciones y, en su caso, los que estos últimos subcontraten, o quienes pretendan acceder al otorgamiento de subsidios y estímulos, en términos de la Regla anterior, podrán obtener del Instituto Mexicano del Seguro Social una opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social, de conformidad con el procedimiento establecido en la Regla Quinta del presente documento.
- Tercera.-** La opinión de cumplimiento a que se refiere la Regla anterior, en caso de ser positiva, tendrá una vigencia de 30 días naturales contados a partir del día de su emisión.
- Cuarta.-** La opinión de cumplimiento de obligaciones se emite considerando la situación del particular en los sistemas electrónicos del Instituto, por lo que no constituye resolución en sentido favorable al particular sobre el cálculo y montos de créditos fiscales en materia de seguridad social o cuotas obrero patronales declaradas o pagadas. La cual, no prejuzga sobre la existencia que pudiera derivar de créditos a cargo del particular en términos de las facultades correspondientes.
- Quinta.-** Los particulares que para realizar algún trámite requieran la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social, deberán realizar el siguiente procedimiento:
- I. Ingresarán en la página de internet del Instituto (www.imss.gob.mx), en el apartado "Patrones o empresas", después en "Escritorio virtual", donde se registrarán con su firma electrónica (FIEL) y contraseña, y deberán aceptar los términos y condiciones para el uso de los medios electrónicos. En el supuesto de tener un representante legal, éste ingresará con su FIEL.
 - II. Posteriormente elegirá la sección "Datos Fiscales" y en el apartado "Acciones", la opción "Opinión de cumplimiento". Tratándose de representantes legales, previamente, en el apartado "Empresas Representadas" deberá seleccionar la persona representada de la cual requiere la opinión de cumplimiento.
 - III. Después de elegir la opción "Opinión de cumplimiento", el particular podrá imprimir el documento que contiene la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social.

La multicitada opinión, se generará atendiendo a la situación fiscal en materia de seguridad social del particular en los siguientes sentidos:

- Positiva.-** Cuando el particular esté inscrito ante el Instituto y al corriente en el cumplimiento de las obligaciones que se consideran en los incisos a) y b) de este procedimiento.
- Negativa.-** Cuando el particular no esté al corriente en el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social que se consideran en los incisos a) y b) de este procedimiento.
- a) El Instituto a fin de emitir la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social revisará que el particular solicitante:
1. Se encuentre inscrito ante el Instituto, en caso de estar obligado, y que el o los números de registros patronales que le han sido asignados estén vigentes.
 2. No tiene créditos fiscales firmes determinados, entendiéndose por crédito fiscal las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de la Ley del Seguro Social, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, de acuerdo con el artículo 287 de la misma Ley.
 3. Tratándose de particulares que hubieran solicitado autorización para pagar a plazos o hubieran interpuesto algún medio de defensa contra créditos fiscales a su cargo, los mismos se encuentren garantizados de conformidad con las disposiciones fiscales.

**REGLAS PARA LA OBTENCIÓN DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN
MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Última Reforma DOF 03-04-2015

4. En caso de contar con autorización para el pago a plazo, que no haya incurrido en las causales de revocación a que hace referencia el artículo 138 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.
- b) Tratándose de créditos fiscales firmes, se entenderá que el particular se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de seguridad social, si a la fecha de la solicitud de la opinión de referencia, se ubica en cualquiera de los siguientes supuestos:
 1. Cuando el particular cuente con autorización para pagar a plazos y no le haya sido revocada.
 2. Cuando no haya vencido el plazo para pagar a que se refiere el artículo 127 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.
 3. Cuando se haya interpuesto medio de defensa en contra del crédito fiscal determinado y se encuentre debidamente garantizado el interés fiscal de conformidad con las disposiciones fiscales.

Cuando la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social arroje inconsistencias relacionadas con el o los números de registro patronal, con créditos fiscales o con el otorgamiento de garantía, con las que el particular no esté de acuerdo, deberá presentar solicitud de aclaración ante el Instituto, quien en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de presentación de la solicitud, resolverá y emitirá la opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social.

México, D.F., a 10 de diciembre de 2014.- El Director de Incorporación y Recaudación, **Tuffic Miguel Ortega**.- Rúbrica.

**REGLAS PARA LA OBTENCIÓN DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN
MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Última Reforma DOF 03-04-2015

REFORMAS

ACUERDO ACDO.SA1.HCT.250315/62.P.DJ dictado por el H. Consejo Técnico, relativo a la autorización para modificar la Primera de las Reglas para la obtención de la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de abril de 2015

Acuerda: Primero.- Tomar nota de la aclaración que hace la Dirección de Incorporación y Recaudación a la Primera de las 'Reglas para la obtención de la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social', aprobadas por este Órgano de Gobierno mediante Acuerdo ACDO.SA1.HCT.101214/281.P.DIR, del 10 de diciembre de 2014, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2015, la cual debe decir lo siguiente: "Primera.-

.....

Segundo.- Instruir a la Dirección Jurídica a efecto de que realice el trámite para la publicación del presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación. **Tercero.-** El presente Acuerdo entrará en vigor el día hábil siguiente a la fecha de su publicación en el Diario invocado".

Atentamente

México, D.F., a 25 de marzo de 2015.- El Secretario General, **Juan Moisés Calleja García.**- Rúbrica.

ANEXO 2.

Licitación Pública Nacional número LO-009KDN002-E13-2016, para la Contratación de los trabajos relativos a la “Rehabilitación de la Pista 05L-23R y Obras Complementarias en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez Ciudad de México”.



SUBDIRECCIÓN DE INGENIERIA
GERENCIA DE PROYECTOS Y CONCURSOS
SUBGERENCIA DE CONCURSOS

CAPÍTULO IV REQUISITOS A SATISFACER POR LOS INTERESADOS

La elaboración de proposiciones se hará cumpliendo con todos y cada uno de los siguientes lineamientos y se presentarán debidamente firmados los documentos en su última hoja de cada anexo, salvo tratándose del catálogo de conceptos y los programas solicitados, mismos que deberán ser firmados en cada hoja. Y en sobre cerrado, debidamente identificado con el nombre de la persona física y/o moral al frente del mismo.

SE ADJUNTA FORMATO PARA LA RECEPCIÓN DE LOS DOCUMENTOS QUE EL LICITANTE ENTREGA.

De conformidad con lo dispuesto en la fracción IX del artículo 34 del Reglamento, como anexo A, se incluye el formato para la verificación de la recepción de los documentos que el licitante presente relativos a los requisitos establecidos en la presente convocatoria, mismo que deberán ser firmado por el representante del licitante y el servidor público facultado para presidir el evento al finalizar el acto de presentación y apertura de proposiciones.

CON FUNDAMENTO A LO ESTABLECIDO AL ARTÍCULO 41 DEL REGLAMENTO, LA PROPOSICIÓN DEBERÁ SER FIRMADA AUTÓGRAFAMENTE POR LA PERSONA FACULTADA PARA ELLO EN LA ÚLTIMA HOJA DE CADA UNO DE LOS DOCUMENTOS QUE FORMAN PARTE DE LA MISMA, POR LO QUE NO PODRÁ DESECHARSE CUANDO LAS DEMÁS HOJAS QUE LA INTEGRAN O SUS ANEXOS CAREZCAN DE FIRMA O RÚBRICA, SALVO TRATÁNDOSE DEL CATÁLOGO DE CONCEPTOS Y LOS PROGRAMAS SOLICITADOS, MISMOS QUE DEBERÁN SER FIRMADOS EN CADA HOJA. EN LAS PROPOSICIONES ENVIADAS A TRAVÉS DE MEDIOS REMOTOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA, EN SUSTITUCIÓN DE LA FIRMA AUTÓGRAFA, SE EMPLEARÁN LOS MEDIOS DE IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA QUE ESTABLEZCA LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Los licitantes que decidan participar a través de medios de comunicación electrónica, deberán apearse a los requisitos establecidos por la Secretaría de la Función Pública a través del Sistema CompraNet.

Los licitantes que proporcionen información falsa, o actúen con dolo o mala fe, serán sancionados en los términos establecidos en los artículos 77, 78 y 79 de la Ley.

La presentación de los anteriores documentos servirá para constatar que la persona presentó los requisitos legales requeridos, sin perjuicio de su análisis detallado, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley.

DOCUMENTOS QUE INTEGRARAN LA PROPOSICION

ANEXOS “L” REQUISITOS LEGALES

Con fundamento en los artículos 31 fracciones XIII y XXXII, de la Ley y en la fracción VI del artículo 61 del Reglamento, los licitantes deberán presentar y satisfacer cada uno de los requisitos siguientes:

L.1. “ACREDITACIÓN DE NACIONALIDAD”

Con fundamento en el artículo 36 primer párrafo del Reglamento, “EL LICITANTE” deberá presentar como requisito de participación, escrito mediante el cual manifieste bajo protesta de decir verdad que



es de Nacionalidad Mexicana, de acuerdo al formato anexo L-1. En caso de participación conjunta cada integrante lo deberá presentar.

L.2. "ACREDITACION DE PERSONALIDAD"

L.2.a En caso de ser persona física

Con fundamento en el artículo 61 fracción VI del Reglamento, se deberá presentar escrito mediante el cual manifieste bajo protesta de decir verdad que cuenta con facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representado, mismo que contendrá los datos siguientes:

- Del Licitante: Registro Federal de Contribuyentes, Nombre Completo y Domicilio, así como en su caso, los de su apoderado o representante, así mismo deberá asentar los datos relativos al Acta de Nacimiento, o en su caso, carta de naturalización respectiva expedida por la autoridad competente, así como los datos de la documentación con la que acredite tener su domicilio legal en el territorio nacional.
- Del Representante del Licitante: Registro Federal de Contribuyentes, Nombre Completo y Domicilio, datos de las escrituras públicas en las que le fueron otorgadas las facultades de representación y su identificación oficial

Asimismo, el licitante deberá adjuntar copia simple legible por ambos lados de su identificación oficial vigente con fotografía, así como de su apoderado o representante (Pasaporte, Cédula Profesional, Cartilla del Servicio Militar Nacional o Credencial para votar) y requisitar el anexo L-2-a en su parte conducente.

L.2.b En caso de ser persona moral

Escrito mediante el cual a través de su representante manifieste bajo protesta de decir verdad que cuenta con facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representado, mismo que contendrá los datos siguientes:

- De la persona moral: clave del registro federal de contribuyentes, denominación o razón social, domicilio, descripción del objeto social de la empresa; relación de los nombres de los accionistas, número y fecha de las escrituras públicas en las que conste el acta constitutiva y, en su caso, sus reformas o modificaciones, señalando nombre, número y circunscripción del notario o fedatario público que las protocolizó; asimismo los datos de inscripción en el Registro Público de Comercio.
- Del representante: Nombre Completo del apoderado; domicilio, Identificación Oficial vigente, número y fecha de los instrumentos notariales de los que se desprendan las facultades para suscribir la proposición, señalando nombre, número y circunscripción del notario o fedatario público que los protocolizó.

Asimismo, se deberá adjuntar copia simple legible por ambos lados de la identificación oficial vigente con fotografía de su representante o apoderado (pasaporte, cedula profesional, cartilla del servicio militar nacional o credencial para votar) y requisitar el anexo L.2.b en su parte conducente.

L.2.c En caso de participación de dos o más interesados en forma conjunta

Para los interesados que decidan agruparse para presentar una propuesta, deberán acreditar en forma individual los Anexos L-1, L.2, L.3, L-4, L.5, L.7, y T.2., debiendo celebrar un convenio privado, que deberá contener los requisitos establecidos en el artículo 36 párrafo 2º de la Ley y las fracciones II y III del artículo 47 del Reglamento y conforme al modelo de convenio privado de proposición conjunta Anexo L-2-c, donde se deberá especificar con claridad las partes de los trabajos que cada persona se obliga a cumplir.

En el convenio de propuestas conjuntas las partes deberán precisar que los integrantes quedarán obligados de forma solidaria, para efectos del presente procedimiento de contratación y del contrato que en caso de resultar ganadora su propuesta se firme.



La presentación de los documentos de los integrantes de la agrupación y la del convenio deberá hacerse por el representante común, haciendo la precisión que el representante común deberá firmar la propuesta conjunta

De conformidad con lo establecido en el tercer párrafo del artículo 36 de la Ley, para el supuesto de que la propuesta conjunta resulte ganadora, el contrato será firmado por cada uno de los licitantes o en su caso por el representante o apoderado de cada uno de ellos, según corresponda.

- L.3. Escrito en el que señale el domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos que deriven de los actos del procedimiento por licitación y, en su caso, del contrato respectivo, así como, una dirección de correo electrónico en caso de contar con él, de conformidad con el artículo 31 fracción XIII de la Ley, mismos que servirá para practicar las notificaciones, aún las de carácter personal, las que surtirán todos sus efectos legales mientras no señale otro distinto.
- L.4. Con fundamento en la fracción IX inciso a) del artículo 61 del Reglamento "EL LICITANTE" deberá entregar la declaración escrita y bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en los supuestos del artículo 51 y 78 de la Ley.
En caso de participación conjunta, deberá ser debidamente requisitado por cada una de las personas físicas o empresas que participan en la proposición.
- L.5. **MANIFESTACIÓN ESCRITA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD DE CONOCER EL SITIO DE REALIZACIÓN DE LOS TRABAJOS Y SUS CONDICIONES AMBIENTALES** de haber considerado las normas de calidad de los materiales y las especificaciones generales y particulares de conformidad con el artículo 44 fracción I del Reglamento.
- L.6. **NOTA INFORMATIVA** para participantes de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y firmantes de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. (Este anexo se deberá integrar, dentro del sobre que contenga la propuesta).
- L.7. **DECLARACION DE INTEGRIDAD** mediante la cual "EL LICITANTE" manifieste bajo protesta de decir verdad, que por sí mismo o a través de interpósita persona, se abstendrá de adoptar conductas, para que los servidores públicos de "AICM" induzcan o alteren las evaluaciones de las propuestas, el resultado del procedimiento de contratación y cualquier otro aspecto que les otorguen condiciones más ventajosas, con relación a los demás participantes, de conformidad con el artículo 31 fracción XXXI de la Ley.
- L.8. **MANIFESTACION DE CONOCER EL CONTENIDO Y ALCANCES DEL MODELO DE CONTRATO DE OBRA PÚBLICA A PRECIOS UNITARIOS**, el Formato de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil, Formato de la Carta Cobertura, Formatos de Fianzas y su conformidad de ajustarse a sus términos.
- L.9. **MANIFESTACIÓN ESCRITA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD** que tomará las medidas necesarias para asegurarse que cualquier extranjero que sea contratado por este o por los subcontratistas o proveedores involucrados en el proyecto de que se trate, para efectos del desarrollo, implementación y puesta en marcha del mismo, contará con la autorización de la autoridad migratoria para internarse en el país con la calidad y característica migratoria que le permita trabajar en las actividades para las que haya sido contratado, de conformidad con el artículo 115 y demás aplicables el reglamento de la ley de migración.
- L.10. **MANIFESTACIÓN EXPRESA Y POR ESCRITO DE CONOCER LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA** de los trabajos a realizar, y su conformidad de ajustarse a los que "AICM" les hubiere proporcionado, con fundamento en el artículo 254 fracción A inciso VIII del Reglamento.
- L.11. **MANIFESTACIÓN ESCRITA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD** que deberán presentar los licitantes que participen en los procedimientos de contratación para dar cumplimiento a lo dispuesto en los lineamientos para fomentar la participación de las Micro, Pequeñas y Medianas



SUBDIRECCIÓN DE INGENIERIA
GERENCIA DE PROYECTOS Y CONCURSOS
SUBGERENCIA DE CONCURSOS

empresas en los procedimientos de contratación que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.

- L.12. OPINION POSITIVA Y VIGENTE DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**, en atención a lo previsto en el ACUERDO ACDO.SA1.HCT.101214/281.O.DIR y su Anexo Único, dictado por el H. Consejo Técnico, relativo a las Reglas para la obtención de la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2015 y con fundamento en los dispuesto en los artículos 46 y 80 fracción II, del Reglamento.
OPINION SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES FISCALES EN SENTIDO POSITIVO Y VIGENTE conforme a lo establecido en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación vigente, en relación con la regla 2.1.31., de la Resolución Miscelánea Fiscal 2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 2015.



CAPÍTULO VII DESECHAMIENTO DE PROPUESTAS, CANCELACIÓN, NULIDAD TOTAL Y LICITACION DESIERTA

CAUSALES DE DESECHAMIENTO

- VII** De acuerdo a lo establecido en el artículo 69 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se considerarán causas para el desechamiento de las proposiciones, las siguientes:
1. La falta de información o documentos que imposibiliten determinar su solvencia.
 2. El incumplimiento de las condiciones legales, técnicas y económicas respecto de las cuales se haya establecido expresamente en la presente Convocatoria a la licitación pública que afectarían la solvencia de la proposición.
 3. Se acredite fehacientemente con la documentación idónea que la información o documentación proporcionada por los licitantes es falsa.
 4. La ubicación del licitante en alguno de los supuestos señalados en los artículos 31, fracción XXIII, 51 y 78 penúltimo párrafo de la Ley.
 5. La falta de presentación de los escritos o manifiestos a que se refiere la fracción VIII del artículo 34 del Reglamento.
 6. Aquéllas que por las características, magnitud y complejidad de los trabajos a realizar, la convocante determine establecer expresamente en la convocatoria a la licitación pública porque afectan directamente la solvencia de la proposición, mismas que se establecen en el Numeral VII.II de la presente Convocatoria.
- VII.II** Las manifestaciones bajo protesta de decir verdad por incumplir las disposiciones jurídicas que lo establecen.
1. La omisión de la manifestación **ESCRITA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD QUE ES DE NACIONALIDAD MEXICANA**, con fundamento en el artículo 36 del Reglamento de la Ley.
 2. La omisión de cualquiera de los documentos legales **BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD** para la **ACREDITACIÓN DE LA PERSONALIDAD ANEXOS L-2-a, y b**, con fundamento en el artículo 61 fracción VI del Reglamento de la Ley.
 3. La omisión de la **MANIFESTACIÓN ESCRITA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD DE CONOCER EL SITIO DE REALIZACIÓN DE LOS TRABAJOS Y SUS CONDICIONES AMBIENTALES** de haber considerado las normas de calidad de los materiales y las especificaciones generales y particulares de conformidad con el artículo 44 fracción I del Reglamento.
 4. La omisión de la **MANIFESTACIÓN ESCRITA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD DE NO ENCONTRARSE EN LOS SUPUESTOS DEL ARTICULO 51 Y 78 DE LA LEY**.
 5. La omisión de la **MANIFESTACIÓN ESCRITA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD DE DECLARACIÓN DE INTEGRIDAD**, con fundamento en el artículo 61 fracción IX inciso c) del Reglamento.
 6. La omisión de la **MANIFESTACIÓN ESCRITA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD QUE DEBERÁN PRESENTAR LOS LICITANTES QUE PARTICIPEN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PARA DAR CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN LOS LINEAMIENTOS**



PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS en los procedimientos de contratación que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.

7. La omisión de las firmas autógrafas en cada hoja del Catálogo de conceptos, así como el Programas de Ejecución de los Servicios, en cada una de sus hojas por el representante legal, y para los licitantes participantes por medios remotos de comunicación electrónica, en sustitución de la firma autógrafa, se considerarán los medios establecidos por la SFP, con fundamento en el artículo 41 segundo párrafo del Reglamento.

VII.III De Conformidad con lo dispuesto en la fracción XXIII del Artículo 31 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y punto 6 del Numeral VII.I, el AICM, para esta obra objeto de la presente Convocatoria, determina como causas expresas de desechamiento que afectan directamente la solvencia de las proposiciones, las siguientes:

1. Se compruebe que algún Licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los servicios, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitante.
2. Que modifiquen los requisitos establecidos en esta Convocatoria.
3. Que el Superintendente propuesto por El Licitante para llevar la adecuada administración, dirección y ejecución de los trabajos, no cuenten con la experiencia y capacidad técnica requerida en la presente Convocatoria.
4. Que El Licitante no acredite su experiencia y capacidad técnica en trabajos realizados de características, complejidad y magnitud similares a los que son motivo de esta Convocatoria.
5. Que la planeación integral y procedimiento constructivo propuestos por El Licitante para el desarrollo, organización y procedimiento de ejecución de los trabajos, no sean congruentes con las características, complejidad y magnitud de los mismos.
6. Cuando del análisis cualitativo de los Estados Financieros, AICM determine:
 - 6.1 Que el capital de trabajo del licitante no cubra el financiamiento de la ejecución de los trabajos a realizar, de acuerdo a las cantidades y plazos considerados en su análisis financiero presentado.
 - 6.2 Que el licitante no tenga la capacidad para pagar las obligaciones.
 - 6.3 Que represente mayor riesgo, el grado en que el licitante depende del endeudamiento y la rentabilidad de la empresa.
7. Cuando del análisis cualitativo de los precios Unitarios:
 - 7.1 Que los análisis de los precios unitarios no estén estructurados con costos directos, indirectos, de financiamiento, cargo por utilidad y cargos adicionales, considerando lo indicado en La Ley y su Reglamento, así como lo establecido en la presente Convocatoria.
 - 7.2 Que los precios unitarios propuestos por El Licitante, no sean acordes con las condiciones vigentes en el mercado nacional, individualmente o conformando la propuesta total.
 - 7.3 Que el importe total de la proposición no sea congruente con todos los documentos que la integran.

CANCELACIÓN



SUBDIRECCIÓN DE INGENIERIA
GERENCIA DE PROYECTOS Y CONCURSOS
SUBGERENCIA DE CONCURSOS

En términos de lo dispuesto en el Artículo 40 de la Ley, "EL AICM" podrá cancelar la presente Convocatoria por Licitación Pública Nacional por caso fortuito; fuerza mayor; cuando existan circunstancias justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad de contratar los trabajos, o que de continuarse con el procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a "EL AICM".

En este supuesto, "EL AICM" precisará el acontecimiento que motiva la decisión, la cual se hará del conocimiento a los licitantes dentro de los 10 días hábiles siguientes a su emisión y no será procedente contra ella recurso alguno, sin embargo podrán interponer la inconformidad en términos del Título Séptimo, Capítulo Primero de la Ley.

LICITACION DESIERTA

"El AICM" procederá a declarar desierta la presente Convocatoria al Procedimiento por Licitación Pública Nacional, cuando la totalidad de las proposiciones presentadas no reúnan los requisitos solicitados en la Convocatoria o sus precios de insumos no fueren aceptables.

Se considera que los precios de los insumos contenidos en las proposiciones no son aceptables cuando se propongan importes que sean notoriamente superiores a los que se desprendan de la investigación de mercado que se realice para la presupuestación de los trabajos, o bien, no siendo notoriamente superiores, rebasen el presupuesto elaborado de manera previa por parte de "EL AICM" y no sea factible pagarlos.

Además de los supuestos previstos en el primer párrafo del artículo 40 de la Ley, "EL AICM" podrá declarar desierta la presente Convocatoria por Licitación Pública Nacional, cuando no se reciba alguna proposición en el acto de presentación y apertura de proposiciones.

BIBLIOGRAFÍA.

DOCTRINA.

A.D. GIANNINI. “Instituciones de Derecho Tributario”, traducción Española. Editorial de Derecho Financiero, Madrid 1957, p.28

ARCE CANO, Gustavo. “De los Seguros Sociales a la Seguridad Social”, Editorial Porrúa, México, 1972, p.37 Ley del Seguro Social

BACCA OLAMENDI, Laura, *et al*, “Léxico de la Política”, FCE, FLACSO, México, 2000, p.563.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. “Derecho del Trabajo”. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A: fuentes, b) textos, y estudios legales. Num 67, México, 1990. P.55.

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

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Las Garantías Individuales”. 29 ed, Porrúa, México, 1997, p.602.

CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. “Derecho Administrativo Mexicano”. Tomo I. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2000, página 349

DE BUEN LOZANO Néstor, “Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, México, 1997, Ed. Universidad Autónoma de México. P. 611

DE LA GARZA, Sergio Francisco: “Derecho Financiero Mexicano”, Editorial Porrúa,. Decimoctava edición, México, 2000, p. 809.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, “Principios de Derecho Tributario”, Tercera Edición, Limusa, México 1993, p. 117

DIAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl, “Medios de Defensa en Materia Fiscal Federal”, México, SICCO, 2005, P. XII.

FERNANDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús, “Derecho Fiscal”, 1ra Edición, McGraw-Hill, México, 2001, p.357.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. “Derecho Administrativo Contratos”. 3ª Edición México, Porrúa, 2009, p.106.

GONZALEZ SANDOVAL, Rodrigo. "**La licitación pública y el contrato administrativo: aplicación y medios de defensa**". Porrúa, México, 2008, p 30.

GUERRERO, Euquerio. "**Manual del Derecho del Trabajo**" 9ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1973, pp. 535 y 536

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. "**Lecciones de Derecho Tributario**". 3ª Edición, Segunda reimpresión, Editorial ECASA, México, 1993, p. 154

KELSEN, Hans. "**Teoría general del Derecho y del Estado**", trad. De Eduardo García Maynez

MALLET, Alfredo, "**La búsqueda de la seguridad social**", *Estudio de la seguridad social*, Ginebra Buenos Aires, 1983, p.78. DE LA CUEVA, Mario, "**Síntesis del derecho mexicano del trabajo**", *Revista Mexicana del Trabajo*, México, 6ª época, t.XV, núm 3, 1968.

MARTINEZ MORALES, Rafael. "**Diccionario Jurídico. Teórico práctico**" IURE editores, S.A. de C.V., México, 2008, p206.

MEYER, Rosa María. "**Instituciones de Seguridad Social**", Editado por INAH, 1975

MURIEL, Josefina "**Hospitales de la Nueva España**", 1956.

NAVA NEGRETE, Alfonso. "**Diccionario Jurídico Mexicano**", México, UNAM, 1983 TII, p.294

NUGENT, Ricardo, "**La Seguridad social; su historia y sus fuentes**", en *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p.606

ORDOÑEZ BARBA, Gerardo, "**El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano**", *Región y Sociedad*, Vol. XIV, no. 24, El Colegio de la Frontera Norte, 2002, p. 109.

ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "**Dos ensayos en Torno al Derecho Social en Mesoamérica. México, Guatemala.**" Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, primera edición, México, 2000, p.9.

RUIZ GOMEZ, Raúl. "**El ISSSTE y la seguridad social en México**", Publicaciones del ISSSTE.

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

SALDAÑA MAGALLANES. "**Medios de Defensa en Materia Fiscal**", 2007, Ed. ISEF 4ed, México, 2007 P. 61 PAZ LOPEZ, Alejandro. "**El Recurso de Revocación en Materia Fiscal**" Ediciones Fiscales ISEF. 3ed, México, 2009. P.33

SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. "**Derecho Fiscal Mexicano**". Porrúa. México, 2003. pp. 358-359.

SANCHEZ LEON, Gregorio. "**Derecho Fiscal Mexicano**". Tomo I México, Cárdenas Editor 2000, p.426

SANCHEZ PIÑA, José de Jesús. "**Nociones de Derecho Fiscal**" 5ª Edición México, Editorial PAC, 1998, p.81.

SERRA ROJAS, Andrés. "**Derecho Administrativo. Segundo Curso**" Editorial Porrúa, México, 2001. p. 255 FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Et al. "**Teoría y Praxis de la Contratación Administrativa**" Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2004. P.23

TRUEBA URBINA, Alberto, "**La nueva legislación de seguridad social en México, historia, teoría, exégesis, integración**" Simposium de la Nueva Ley de la Seguridad Social. Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, México. UNAM-Unión Gráfica, 1977, p. 13

FUENTES LEGISLATIVAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Civil Federal.

Ley del Seguro Social.

FUENTES JURISPRUDENCIALES.

Época: Séptima Época, Registro: 237282, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Tercera Parte, Materia(s): Administrativa Página: 69. **SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. SU CARACTER DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO NO MODIFICA SU NATURALEZA JURIDICA DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO.**

Época: Novena Época, Registro: 164027, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010 Materia(s): Administrativa Tesis: VIII.2o.P.A. J/32 Página: 2032. **INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO EMITE ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS U OMISIVOS, COMO ENTE ASEGURADOR, EN SUSTITUCIÓN DEL PATRÓN.**

Época: Quinta Época Registro: 316963 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo CXIV Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 424 **SEGURO SOCIAL, LAS CUOTAS PARA EL, TIENEN LA CALIDAD DE CREDITOS FISCALES.** Revisión fiscal 212/52. Instituto Mexicano del Seguro Social (Compañía Comercial Distribuidora, S. A). 27 de noviembre de 1952. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Rivera Pérez Campos.

FUENTES ELECTRÓNICAS

<http://www.imss.gob.mx/tramites/cumplimiento-obligaciones>. Consultado el día trece de junio de dos mil dieciséis a las veinte horas con cinco minutos.