

203
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de derecho fiscal
y finanzas publicas

CREDITOS FISCALES QUE DETERMINA EL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

VICENTE CHARCO GONZALEZ

Director de tesis; Lic. Miguel Angel Vázquez Robles.



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 está 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.

P R O L O G O

En el transcurso de nuestros estudios Universitarios, -- desde las aulas de nuestra querida Preparatoria, hasta los últimos-momentos en que llegamos al término de una carrera, hemos aprendido a Amar, primeramente a la Universidad y a la Profesión que escogi - mos, sintiendo la obligación y el deseo de respetarla, y defenderla en todos los planos de la vida, tratando de preservar el derecho -- del particular de los embates de las injusticias administrativas y- de los criterios que conculcan las garantías de legalidad y de seguridad jurídicas plasmadas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales.

Es por esto, que nos encontramos en el momento más anhe- lado de todo estudiante Universitario, o sea el de obtener el Títu- lo que otorga el reconocimiento de nuestra Máxima Casa de Estudios, como la culminación de los esfuerzos conjuntos, entre el Catedrático y el Alumno, que llegan a un feliz término; es esta la causa, de este modestísimo trabajo, que como estudiante, hemos realizado para ponerlo en atención, de nuestra amada Facultad de Derecho.

Trabajo, que no pretende por ningún motivo competir con- las teorías y doctrinas establecidas, en toda la historia del Dere- cho Universal, sino que constituye sólo una recatada opinión sobre- la problemática que abordaremos.

Nuestra inquietud por el derecho fiscal nació cuando - -

curamos la materia y tuvimos oportunidad de trabajar en la misma, - descubriendo el derecho administrativo, que hizo crecer en nosotros - el interés por abordar e investigar los detalles y conocimientos - - esenciales de la invariable gama de problemas fiscales que se suce - den en la práctica.

En forma especial, nos llamó la atención la inclinación -- por las instituciones fiscales, por el gran cúmulo de conocimientos - y criterios que abarcan y sobre todo porque la materia fiscal y admi - nistrativa, aunque se diga lo contrario, es una materia dúctil y - - sencilla de interpretar.

En el último semestre de la Licenciatura, por la inquietud sembrada anteriormente, en nuestro sentir se gestaba ya el escoger - el desarrollo de un tema en materia fiscal, encauzado hacia el estu - dio un organismo fiscal autónomo y sus actos, para aportar una opi - nión a la materia fiscal.

Por otra parte, al descubrir el Tribunal Fiscal de la Fede - ración y formar parte integrante de él, fue donde en realidad, se -- empezaron a elaborar los principios rectores de esta exposición.

Fijamos nuestra atención hacia los créditos fiscales del - Instituto Mexicano del Seguro Social, entre los múltiples actos que - constituyen créditos fiscales, por la importancia de primer orden de

esta clase de resoluciones, que en la actualidad predominan como - 2
actos confirmados e impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federa-
ción.

La construcción y sistema que se adopta en esta investiga-
ción, serán los perfiles históricos del organismo descentralizado -
Instituto Mexicano del Seguro Social, desarrollandolos paralelamente
a las características de los créditos fiscales y las finanzas públi-
cas, concluyendo con la importancia y aplicación de los aspectos - -
elementales que hacen del Instituto Mexicano del Seguro Social una -
autoridad fiscal.

En conclusión este trabajo de investigación esencialmente-
tendrá estos objetivos:

- 1.- Las fuentes históricas de la Seguridad Social y su - -
evolución hacia la materia administrativa como crédito
fiscal.
- 2.- Características esenciales de éstos créditos fiscales-
en el sistema de Derecho Mexicano.
- 3.- El desarrollo de facultades de las dependencias del ---
Instituto Mexicano del Seguro Social, que lo hacen ser-
un organismo fiscal autónomo es decir una Autoridad Fig
cal.

En virtud de lo anteriormente expuesto, presentamos es-

te trabajo sencillo y somero, que ha de servir de punto de partida -
a nuestra vida profesional, en todas las esferas de nuestra carrera-
tratando de hacer honor y poner en alto el nombre de la Universidad-
Nacional Autónoma de México, así como a la Facultad de Derecho y - -
maestros que han hecho posible mi realización en la vida.

I N D I C E

**CREDITOS FISCALES QUE DETERMINA EL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

CAPITULO I.- Reconocimiento y contenido de los créditos fiscales del Instituto Mexicano del Seguro Social.	pag.
a)- Nacimiento y concepto de Seguridad Social.....	1
b)- El Constituyente de 1917.....	6
c)- Ley del Seguro Social de 31 de diciembre de 1942....	8
d)- Ley del Seguro Social de 31 de diciembre de 1974....	19
CAPITULO II.- Connotación de Crédito Fiscal.	
a)- Carácter ejecutivo de una liquidación de cuotas obra ro patronales.....	28
b)- Naturaleza fiscal de los créditos a favor del Insti- tuto Mexicano del Seguro Social.....	30
CAPITULO III.- Aspectos elementales de los créditos fiscales del -- Instituto Mexicano del Seguro Social dentro de las - Finanzas del Estado Mexicano.	
a)- Actividad Financiera del Estado en General.....	53
1.- Fisco.....	54
2.- Hacienda Pública.....	59
3.- Erario.....	59
4.- Derecho Fiscal.....	60
5.- Derecho Tributario.....	64
6.- Materia Fiscal.....	64
b)- Actividad Financiera del Instituto Mexicano del Segu- ro Social.....	71

CAPITULO IV.- El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo Fiscal Autónomo.	
a)- Justificación económica del Estado para procurar el -- desarrollo de un Servicio Público.....	78
1.- Economía Privada.....	79
2.- Economía Pública.....	81
b)- Actuación del Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad fiscal.....	91
1.- Facultad para ordenar visitas domiciliarias.....	95
2.- Dependencias que puedan determinar créditos fiscales.....	100
3.- Procedimiento administrativo de ejecución.....	109
Conclusiones.....	127
Bibliografía..	137

C A P I T U L O P R I M E R O

RECONOCIMIENTO Y CONTENIDO DE LOS CREDITOS FISCALES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

A).- NACIMIENTO Y CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

Es importante establecer que dos factores precipitaron la evolución de los sistemas de seguros existentes y los transformaron en sistemas de seguridad social. Estos los constituyen: - la crisis económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial.

Resulta pertinente mencionar que la palabra seguro - en su definición de diccionario, es un adjetivo con las siguientes acepciones:

- a) libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.
- b) Ciertó, indubitable y en cierta forma infalible.
- c) Firme, constante y que no está en peligro de faltar o caerse.
- d) Desprevenido, ajeno de sospecha.

Asimismo, seguridad, implica en su idea general lo -- siguiente:

- a) Calidad de Seguro.
- b) Fianza u obligación de indemnidad a favor de uno, regularmente - en materia de intereses.

Los Estados Modernos bajo la denominación de Seguri - dad Social han establecido complejos servicios públicos que son - proporcionados a través de administraciones centralizadas o descen-

tralizadas, puesto que no hay que olvidar que el Estado, en esencia, es el sujeto activo de la Política Social, ésta se denomina CIENCIA-POLITICA, para "ANDRES SERRA ROJAS, esta, constituye una disciplina- que estudia la evolución y caracteres de las instituciones políticas y la actividad política del hombre".(1) Guarda una estrecha vinculación con el derecho constitucional que establece una base general de organización y funcionamiento de los órganos fundamentales del Estado, y con el derecho administrativo que lo desarrolla y lo reglamenta.

Así surge la necesidad de preguntar en qué consisten - estos servicios públicos que el Estado, está obligado a prestar para satisfacer las necesidades de su población.

Para ERNESTO FLORES ZAVALA, "El servicio público implica la acción de una personalidad pública, aunque no siempre sean las personas administrativas las que suman esta empresa; da lugar a una serie de relaciones jurídicas constitutivas de un régimen jurídico - especial, distinto, por tanto, del régimen jurídico general de los - servicios privados."(2)

(1).- SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo. Tomo Primero. Editorial Porrúa, 12a. Edición 1983. P. 76.

(2).- FLORES ZAVALA, ERNESTO.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa 23a. Edición 1981. P. 13.

Basta observar nuestro alrededor cotidiano para percibirse de que los servicios públicos se encuentran latentes a cada momento la construcción de escuelas y hospitales; los servicios de tribunales; las comunicaciones; los servicios de limpia, agua potable, drenaje, electrificación, etc., son clara muestra de éstos.

Partiendo de esta base, se esta en posibilidad de comprender en que consiste el nacimiento y el concepto de seguridad social, misma que en su denominación, se aplica a una rama de la Administración Pública donde las funciones esenciales del Estado, son las de proteger necesidades individuales.

HENRI JACOBI, nos dice que, "La organización institucionalizada de los asuntos públicos ha existido como fenómeno, desde los orígenes mismos de los grandes conglomerados humanos, ya que estos para poder subsistir han requerido de algún tipo de estructura orgánica y funcional, así como de los procedimientos y recursos necesarios para instrumentar sus políticas o directrices."(3)

Cabe pues definir a la Administración Pública como el sistema dinámico integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recur

(3).-- JACOBI, HENRI.-- La burocratización del mundo. México, Siglo XXI, 1971, P.P. 9-33

tos económicos y materiales a través del cual se ejecutan o instrumentan las decisiones y la política de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada.

ANDRES SERRA ROJAS, menciona, que "La administración -- pública federal es una organización que forma parte de la actividad -- del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se -- caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender -- legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en -- servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos".(4)

Luego entonces la seguridad social es una de las funciones del estado al planear, organizar y realizar su administración -- pública relacionandola con el conjunto de servicios y medidas sistémicas cuyo objeto regula las relaciones de las clases desprotegidas con respecto a los poderes públicos y otorgarles justicia y equidad.

Los antecedentes históricos del Seguro Social, hacen -- conocer que fue implantado a principios de la penúltima década del --

(4).- SERRA ROJAS, ANDRES.- Ob. Cit. P. 78.

siglo pasado, y se dirigía hacia la protección contra las consecuencias económicas sociales y de salud, de fenómenos mas o menos casuales, cuyo costo no podía cubrirse con los ingresos ordinarios, dentro del presupuesto de un trabajador o de todo ciudadano.

De lo anterior consideramos como el que mejor adecúa la idea del Seguro Social porque:

1.- Establece la forma o estructura (social) de la Institución que prestará el servicio.

2.- Señala la aplicación de técnicas especiales para la organización y actividad de las administradoras del Seguro Social.

3.- Limita la aplicación de recursos a actividades casuales o fortuitas que no pueden ser cubiertas con el presupuesto familiar, pero no lo limita a una necesidad individual, sino que la traslada hacia la colectividad.

4.- Es esencialmente económica puesto que la finalidad del Seguro Social es la protección contra consecuencias económicas, sociales y de salud.

5.- Y finalmente establece una relación jurídica al hacer intervenir al Estado en las actividades del Seguro Social, intervención que necesariamente crea todo un complejo orden jurídico que es la materia de este trabajo.

Es evidente la diferenciación que existe entre los conceptos de Seguro Social y seguridad social, por lo que debe concluirse que la última es una expresión vaga y amplia de la primera que es sin lugar a dudas una institución que ha existido desde tiempos lejanos en toda sociedad organizada.

Por ello se concluye que el Seguro Social en sus medios de aplicación o protección se extienden como actividades parciales de diversidad de organismos y de diversas entidades más o menos complejas, según la forma de organización y estructura de los Estados.

Sin embargo el Seguro Social, como derecho del gobierno es una Institución que ha evolucionado en la época moderna que inclusive de hecho no existe en algunos Estados o bien se desarrolla en forma incipiente.

Luego entonces, el Seguro Social es parte de la seguridad social pero no pueden considerarse como expresiones sinónimas.

B).- EL CONSTITUYENTE DE 1917.

El constituyente dentro de las normas proteccionistas y reivindicatorias para los trabajadores, sancionó en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 a la seguridad social, definiendo que:

"Se considera de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involun

taría de trabajo, de accidentes y otros fines analogos, por lo cual -- tanto el Gobierno Federal como el de cada estado, deberán fomentar -- la organización de Instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".

Lo anterior constituye el nacimiento de la seguridad -- social en la República Mexicana, misma que en el plano legislativo -- como en la práctica socioeconómica no podía quedar estática, por -- ello, la idea del legislador posteriormente, fue mucho mas ambiciosa -- cuando por Decreto de 31 de agosto de 1929, publicado en el Diario -- Oficial de la Federación de 6 de septiembre de ese año, reformó la -- fracción XXIX del precepto constitucional citado para quedar como -- sigue:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la -- Ley del Seguro Social, y ella comprendera seguros de invalidez de -- vida de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros fines análogos".

Asimismo por Decreto de 27 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año -- se reformó nuevamente la fracción XXIX, para quedar como sigue:

"Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella -- comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de --

guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

C).- LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942.

A pesar de que el Constituyente de 1917 implantó las bases para que dentro del marco jurídico existiera un ordenamiento legal que recogiera estas inquietudes y hacer del Seguro Social un instrumento de protección como lo concibió la reforma constitucional de 31 de agosto de 1929, fue hasta el 19 de enero de 1943 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Seguro Social, promulgada el 31 de diciembre de 1942.

La Ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa de nuestra política social. La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero-patronales, dio origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria en México.

Además, los servicios y prestaciones que a partir de entonces empezaron a recibir los trabajadores aumentaron su salario real y, en consecuencia, su capacidad de consumo, en beneficio de la economía nacional.

El régimen del Seguro Social ha contribuido a la expansión económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida -- del trabajador y la reducción de las tensiones laborales y, asimismo, ha coadyuvado a disminuir los resultados negativos de la industrialización, en el seno de una sociedad aún altamente agrícola, en la medida en que es un instrumento redistribuidor del ingreso y un factor de integración nacional.

La medicina social y diversos servicios de carácter cultural para el desarrollo individual y colectivo, han llegado hasta -- apartadas regiones de la República como precursores del progreso y la modernidad. Las instalaciones hospitalarias y los centros educativos y recreativos han servido como punto de encuentro entre personas de -- distinta extracción social y diferente nivel de ingreso. En esta -- forma, el Seguro Social desempeña una función destacada como medio -- para atenuar las diferencias económicas y culturales entre los integrantes de nuestra comunidad.

El incremento demográfico, la continua transformación de -- la sociedad y la creciente complejidad en las relaciones de trabajo -- hacen que el derecho a la seguridad social sea esencialmente dinámico. Debe evolucionar de acuerdo con las circunstancias, mejorando -- las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos.

Las garantías sociales consignadas en el texto constitucional, y en particular las disposiciones del artículo 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto abstracto de relaciones jurídicas. Conforme a esta concepción, se estructuran en México: el derecho del trabajo, la seguridad social y, en un sentido más amplio, todos nuestros sistemas de bienestar colectivo.

Aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del Artículo 123 constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad.

JAVIER MORENO PADILLA, menciona que: "El Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un paso decidido para que la mayor parte de la población goce de un sistema de seguridad social que protege a los económicamente débiles y les permite disfrutar de prestaciones definidas y facultándolos para requerir el otorgamiento de las mismas, lo cual no sucede en la asistencia pública que se presta a los indigentes".(5)

(5).- MORENO PADILLA JAVIER.- Ley del Seguro Social.

Editorial Trillas. México, 92. Edición. P.P. 29 y 30.

Para que nuestra legislación incluyera este tipo de sistemas fue necesario realizar múltiples intentos a fin de asegurar a los trabajadores contra las eventualidades derivadas de su trabajo; el primero fue la Ley de Accidentes de Trabajo, del gobernador del Estado de México, José Vicente Villada, en 1904; después, en Nuevo León, Bernardo Reyes implantó la Ley sobre Accidentes de Trabajo; en 1909, siguieron algunos proyectos en las leyes laborales de los Estados. En 1917, el Constituyente plasma, en la fracción XXIX del Artículo 123, la necesidad de establecer cajas de seguros populares para proteger la invalidez, la cesación involuntaria de trabajo y otros riesgos análogos ordenando al Gobierno Federal que fomentara la creación de este tipo de asociaciones porque eran de utilidad social. El énfasis del artículo dio origen a diversos proyectos y legislaciones que incluían en su texto la implantación de un seguro social obligatorio; el más importante fue el Proyecto de Ley para la Creación del Seguro Obrero que trataba de implantar en 1921 el Presidente Alvaro Obregón. Por desgracia, estos intentos en muy pocas ocasiones tuvieron éxito. Posteriormente, en 1929 se reformó la fracción respectiva del Artículo 123 Constitucional, para considerar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social; asimismo, en 1932 el Congreso de la Unión emitió el Decreto para que en el término de ocho meses se expidiera la Ley del Seguro Social; asimismo, en 1932 el Congreso de la Unión emitió el Decreto para que en el término de -

ocho meses se expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio. Debido a los acontecimientos de la época, esto no sucedió sino hasta el 19 de enero de 1943, fecha en la que el Presidente Manuel Avila Camacho publicó el ordenamiento mencionado.

Esta ley sufrió diversas reformas que a continuación se enumeran a fin de hacerla más eficaz en su cumplimiento y más amplia en sus prestaciones. La reforma de 4 de noviembre de 1944, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 1944 estableció.

Artículo Unico.- Se reforma el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, en los siguientes términos:

La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal--corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias.- El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regulan las fases oficiosa y contenciosa --del procedimiento tributario.- Dichas Oficinas procederán inmediata--

mente a notificación y cobro de las mismas, por la vía económico- coac
tiva.

La reforma de 29 de Diciembre de 1956, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1956, en su parte mas importan
te es al tenor siguiente.

Artículo Unico.- Se reforman los artículos 29, 39, 49, 59, 69, 79, 89, 99, 11, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 25, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, -- 49, 44, 51, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 68, 73, 74, -- 75, 76, 77, 79, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, -- 96, 97, 100, 101, 104, 105, 107, 112, 113, 117, 122, 128, 130, 131, -- 133, 136, 139, 140 y 141 de la Ley del Seguro Social y se adiciona el artículo 29 de la propia ley para quedar como sigue:

Artículo 29.- Para la organización y administración del Seguro Social, se crea, con personalidad jurídica propia, un organismo descentraliza- do, con domicilio en la Ciudad de México, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social".

Artículo 39.- Esta ley comprende los Seguros de:

- I.- Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- II.- Enfermedades no profesionales y maternidad.
- III.- Invalidez, vejez y muerte, y
- IV .- Cesantía en edad avanzada.

La reforma de 30 de Diciembre de 1959, publicada en el Diario Oficial

de la Federación del 31 de Diciembre de ese mismo año, en suma importancia es al tenor siguiente:

Artículo Unico.- Se reforman los artículos 6, 7, 8, 13, 19, 23, 25, - 26, 31, 34, 37, fracción III, 48, 52, 54, 63, 74, 75, 90, 94, 97, - - 117, 120, 130, 140, 141, y 142 de la Ley del Seguro Social para quedar como sigue:

Artículo 7º.- Los patrones tienen la obligación de inscribirse e inscribir a sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social - - dentro de los plazos y cumpliendo los requisitos que fijen los reglamentos respectivos. De la misma manera deberán de comunicar las altas y bajas de sus trabajadores, las modificaciones de sus salarios y las demas condiciones de trabajo que sean de importancia para el Instituto. Al efecto, deberán dar los avisos y proporcionar los informes -- por medio de los formularios que les proporcionará gratuitamente el - Instituto.

El Poder Ejecutivo Federal podrá, a propuesta del Instituto basada en sus experiencias, estadísticas financieras y económicas, implantar el Seguro Social obligatorio de los ejidatarios y pequeños propietarios-agricolas, no pertenecientes a las Sociedades de Crédito mencionadas, mediante decretos, en los que determinará:

a).- Fecha de implantación y modalidades del Seguro Social para los - grupos que deban ser incluidos.

b).- Circunscripciones territoriales en que se aplicaran las disposiciones de los decretos en cuestión.

c).- Fijación de cuotas y contribuciones a cargo de los asegurados y del Gobierno Federal, suficientes para cubrir las prestaciones que -- correspondan a las necesidades sociales de estas personas, así como -- los procedimientos de inscripción y cobro, tomando en consideración -- los ingresos mínimos de los ejidatarios y pequeños propietarios.

La reforma de 30 de Diciembre de 1965, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, es en grado de importancia lo siguiente:

Artículo Unico.- Se reforman los artículos 82, 63, 64, 94, y 95 de la Ley del Seguro Social para quedar como sigue:

Artículo 82.- Son sujetos del régimen del Seguro Social obligatorio, los miembros de las Sociedades Cooperativas de producción, los de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y las de las Sociedades de -- Crédito Ejidal. Las mencionadas Sociedades serán consideradas como -- patronos para los efectos de esta ley.

Para lo ramos de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía y muerte, las mencionadas sociedades cubrirán el 50% de las primas totales y el Gobierno Federal el otro 50%.

Para el ramo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales el Gobierno Federal también contribuirá con el 50% de la prima respectiva, siempre que se trate de ejidatarios o de pequeños propietarios de

no más de diez hectareas de riego o su equivalencia en otra clase de tierras, ya sean o no miembros de Sociedades Cooperativas de Productores, de Sociedades de Crédito Ejidal o de Crédito Agrícola.

La reforma de 30 de Diciembre de 1970, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 siguiente en este aspecto:

Artículo Unico.- Se reforman los artículos 12, 42, 82, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 31, 37, Fracciones III y VII; 52, 56, Fracción II; 57, 61, 63, 65, Fracción II; 74, 90, 94, y 104 de la Ley del Seguro Social.

La reforma publicada el 31 de Diciembre de 1974 en el Diario Oficial de la Federación que entro en vigencia el 12 de enero de 1975 y que se refiere al tenor siguiente:

Artículo Unico.- Se reforma y adiciona la Ley del Seguro Social, en sus artículos 13, 33, 34, 37, 39, 40, 41, 65, 71, 92, 101, 106, 114, 156, 164, 165, 167, 168 y 177. Para quedar como sigue:

En esencia se refiere a cuestiones de mayor protección a los trabajadores.

JAVIER MORENO PADILLA menciona que: "Esencialmente los antecedentes que justificaron la reforma del artículo 135 del 4 de noviembre de 1944, fueron en el sentido de calificar las cuotas obrero patronales con carácter fiscal por lo dilatado y antieconómico que resultaba al Instituto tramitar en los Tribunales los títulos ejecutivos. No obstante esta situación y que el origen fiscal de las cuotas tuvo un carácter pragmático, la evolución misma del Derecho Fiscal ---

ha llevado a incluir estas cotizaciones con el carácter de contribuciones de seguridad social para beneficio de los trabajadores; sin embargo, la tendencia es la de pagar cuotas de seguridad social en cargas impositivas, por la solidaridad social de todos los mexicanos".

(6)

En resumen la Ley del Seguro Social de 1942 inspirada en principios de solidaridad humana y considerando que el sistema de los seguros sociales implica la redistribución de sus beneficios, encomendó al Instituto Mexicano del Seguro Social la protección de aquellos sectores de población que por el estado de desarrollo del país, constituya polos de profunda marginación en los medios rural, suburbano y urbano.

Para esta finalidad se crearon los servicios de solidaridad social que permitirían brindar la protección de salud a aquellos grupos que hubiesen permanecido al margen del desarrollo nacional y que no tenían capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento obligatorio o involuntario señalados en la nueva Ley de 1942 a quienes el Poder Ejecutivo Federal determinó como sujetos de Solidaridad Social.

(6).- MORENO PADILLA JAVIER.- Ob. Cit. P. 143.

A fin de que el eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiados del Régimen Obligatorio del Seguro Social, no se vea comprometido en forma alguna por los nuevos Servicios de Solidaridad Social, la ley tiene establecido un esquema de aseguramiento cuyas características esenciales son las siguientes:

En primer lugar corresponde al Poder Ejecutivo Federal determinar a los grupos de población que deban considerarse sujetos de Solidaridad Social.

Las prestaciones comprenden exclusivamente asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, que serán otorgadas en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud.

La Ley prevé que los Servicios de Seguridad Social, sean financiados en forma tripartita por el Gobierno Federal, el Instituto Mexicano del Seguro Social y los propios grupos beneficiados. Las aportaciones del Instituto se determinan anualmente, tomando en cuenta las del Gobierno Federal. Sin perder de vista que los sujetos de los Servicios de Solidaridad Social son grupos a los cuales su situación económica les impide distraer de su ingreso sumas de dinero necesarias para la subsistencia, la parte del financiamiento que les corresponderá ser cubierta con la realización de trabajos personales de benefi

cio para las comunidades en que habiten, con miras a que dichos trabajos propicien que en un futuro alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en el Régimen del Seguro Social.

Por otra parte, la Ley Mexicana del Seguro Social contiene una disposición en la que se faculta al Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social para conceder a derecho-habientes del Régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socio-económico -- respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas, previstas por la ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito -- legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo y equitativo, teniendo como principal característica, que se trata de un -- documento ejecutivo, cuyo cobro se tramitaba a través de los Tribunales del fuero común.

D).- LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 31 DE DICIEMBRE DE 1974. -

Esta Ley del Seguro Social Mexicana busca abreviar el -- plazo en el que la Seguridad Social alcance a la totalidad de los -- habitantes de la República.

En este nuevo ordenamiento jurídico se establece la inmediata incorporación al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los -- trabajadores a domicilio, cuya protección se había diferido desde la -- expedición de la Ley original de 1943.

La nueva ley introduce procedimientos jurídicos que facilitan y hacen viable la auténtica protección del régimen a los trabajadores asalariados del campo, a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados o no, tomando en cuenta las características particulares de cada grupo, su dispersión geográfica, sus niveles de ingreso y aún sus particulares necesidades e idiosincrasia.

Establece, asimismo, la posibilidad de que numerosos grupos de trabajadores no cubiertos puedan obtener la protección del Seguro Social, mediante el nuevo sistema de incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio.

Así los trabajadores domésticos, los de industrias familiares, los independientes tales como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados, podrán alcanzar, si lo desean, su aseguramiento. En la misma situación jurídica están los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y las personas que empleen las entidades u organismos públicos que no se encuentren ya protegidos por otros organismos de Seguridad Social.

Complementando esta apertura del Seguro Social, la nueva ley enriquece las disposiciones relativas a los seguros facultativos a través de los cuales el Instituto podrá proporcionar asistencia médica a familiares del asegurado que no estén protegidos por la ley, así como a personas que no son sujetas de aseguramiento en los térmi-

minos de la misma.

Esto es, se abren amplias posibilidades para que prácticamente toda persona que lo desee, pueda recibir asistencia médica -- por parte del Instituto mediante la contratación de seguros facultativos.

En forma indirecta la figura que la ley contiene con la denominación de continuación voluntaria del Régimen Obligatorio, contribuye a la extensión del Seguro Social, ya que las personas dadas de baja del Régimen Obligatorio pueden proseguir aseguradas en el Seguro de Enfermedades y Maternidad y en el de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte o bien en uno o en otro; en esta forma es posible que los asegurados conserven los derechos adquiridos.

Dentro de los asegurados mencionados en el párrafo anterior se incluye, desde luego, a los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o -- por motivo de fideicomiso, así como aquellos pequeños propietarios -- que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, están sujetos a contratos de asociación, producción financiamiento o cualquier forma similar a éstas.

La incorporación de todos estos trabajadores rurales se -- ha llevado al cabo, a través de los Decretos previstos en la ley, en los cuales se precisan además del importe de la contribución. las di-

versas prestaciones a que tienen derecho los sujetos de aseguramiento.

Es interesante observar que a partir de la incorporación de los henequeneros de Yucatán, hasta la de los explotadores de la - - cera de candelilla, incluyendo a los tabacaleros, cafeticultores y - - otros, los esquemas de aseguramiento comprenden las prestaciones médicas de todo el sistema nacional del Seguro Social; las pensiones de -- Invalidez, cuando esta implique una incapacidad permanente, Vejez y -- Muerte, las prestaciones respectivas guardan una proporción directa y -- adecuada con las primas que se pagan por el aseguramiento, puesto que -- éstas son calculadas tomando en cuenta el esquema reducido de protec -- ción, que se determina de conformidad con las necesidades y posibilida -- des de los sujetos de aseguramiento.

En resumen puede decirse que:

Durante los 30 años que estuvo en vigor la primera Ley -- del Seguro Social en el país, fué objeto de algunas modificaciones, a -- fin de mejorar el esquema de aseguramiento; sin embargo, no fué sino -- hasta 1974, cuando el Régimen del Seguro Social adquirió nuevas pers -- pectivas al introducirse, mediante una nueva ley, importantes reformas en materia de prestaciones y requisitos para disfrutarlas.

Las reformas realizadas el 31 de diciembre de 1974, con -- sisten fundamentalmente en lo siguiente:

- a) Se crea el ramo de guarderías para hijos de trabajado

ras aseguradas con financiamiento exclusivo a cargo del patrón.

b) Se crean igualmente nuevas prestaciones, tales como rehabilitación y previsión en materia de riesgos de trabajo, asignaciones familiares para la esposa o concubina del pensionado y los padres; ayuda asistencial independiente del estado físico del pensionado, cuando carezca de los anteriores beneficiarios. Asimismo se prevé el establecimiento y administración de velatorios y otros servicios similares.

b) Se amplían las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, dándose el derecho a los servicios médicos a los hijos estudiantes del asegurado y del pensionado, hasta los 25 años, y sin límite cuando se encuentren incapacitados físicamente; y se amplía la prórroga de 26 semanas a 52 para duración de los propios servicios si el asegurado continúa enfermo después de un año de tratamiento.

Se amplía igualmente la prestación médica hacia los trabajadores que se encuentran en estado de huelga.

d) Las prestaciones en dinero también se mejoran, puesto que los subsidios en casos de riesgos de trabajo se pagan - -

durante todo el tiempo en que el trabajador esté incapacitado temporalmente, así como en los periodos de recaída.- Se elevan los topes, mínimo y máximo, de las ayudas para gastos de funeral en los casos de riesgos de trabajo, así como el monto de las pensiones por la misma causa y por - Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.

- e) Con el fin de que los familiares de un pensionado, por -- riesgos de trabajo al morir éste no queden desamparados -- económicamente, dichos beneficiarios tienen derecho a la pensión de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, cuando el pensionado fallezca antes de haber gozado de la pensión por 5 años, sin requisito alguno y si el periodo de goce fuese mayor a ese lapso, tendrán derecho a la pensión si el asegurado hubiere tenido reconocido -- al pensionarse 150 semanas de cotización. Se establece -- una pensión mínima de \$850.00 mensuales, un incremento -- periódico de las pensiones, cada 5 años cuyo aumento puede ser de un 5% o un 10% según que el monto de la misma sea o no superior al salario mínimo general que rija en -- el Distrito Federal.
- f) Se crea el aguinaldo para los pensionados, equivalente a 15 días de pensión.

g) Entre otros beneficios en materia de prestaciones se encuentra: reducción del tiempo de espera para tener derecho a -- recibir el subsidio por enfermedad no profesional; se autoriza el disfrute simultáneo de las pensiones de los asegurados de riesgos de trabajo y de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; se suprime la cuota que cubrían los pensionados para tener derecho al servicio médico y se mejoran las condiciones de la conservación de los derechos y de los requisitos para la continuación voluntaria en el régimen obligatorio.

h) El artículo 280 de la Ley declara inextinguible el derecho al otorgamiento de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial.

Bajo el punto de vista financiero a partir del año de 1973- se introdujo en la Ley del Seguro Social una reforma al sistema de -- cotización, ya que para los salarios o ingresos base de cotización, -- superiores a \$280.00 diarios y con límite de 10 veces el salario mínimo en el Distrito Federal, la contribución por el aseguramiento se determina a base de porcentaje aplicado directamente al ingreso real. -- Este grupo de cotización es además dinámico, ya que el tope máximo -- puede variar según se modifique el salario mínimo general referido. -- Lo anterior permite que los asegurados con salario elevado coticen --

proporcionalmente a su ingreso y que sin necesidad de modificar los porcentajes, se aumenten los recursos del Instituto.

Esta modificación tiene necesariamente sus efectos en el campo de las prestaciones en dinero, ya que éstas guardarán una mejor proporción con los ingresos del trabajador.

A través del anterior resumen es la forma como en principio, se conoce el contenido de los créditos fiscales a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Concluyendo este primer apartado, es importante establecer que la Ley del Seguro Social vigente recoge y plasma esencialmente los principios fundamentales de la seguridad social en cuanto a asistencia médica y hospitalaria relativa a enfermedades no profesionales o a las derivadas de los riesgos del trabajo, así como las prestaciones de seguridad en cuanto a invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; extiende sus objetivos a proporcionar el servicio de guarderías para los hijos de las aseguradas; a brindar servicios sociales y fomentar la salud, prevenir enfermedades, accidentes y contribuir a elevar los niveles de vida de la población; así como mejorar todas aquellas actividades culturales y deportivas, tendiendo a lograr una mejor ocupación del tiempo libre, además de establecer centros vacacionales y de readaptación para el trabajo y todos los demás programas útiles que incrementen el nivel de vida individual y

colectivo. Evidentemente por ello, el artículo 2º de la Ley del Seguro Social establece que la seguridad social tiene por finalidad, ga --
rantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la pro-
tección de los medios de subsistencia y brindar los servicios socia --
les necesarios para el bienestar individual y colectivo.

CAPITULO SEGUNDO
CONNOTACION DE CREDITO FISCAL.

Debemos establecer en primer término si los créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social son créditos fiscales o no.

El artículo 267 de la Ley del Seguro Social establece:

El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal.

Sin embargo originalmente, en la Ley del Seguro Social de -- 1943, formada por 142 artículos y diez transitorios en su artículo -- 135 se establecía:

"El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones tendra el caracter de ejecutivo".

A) CARACTER EJECUTIVO DE UNA LIQUIDACION DE CUOTAS OBRERO PATRONALES.

En principio la Ley, original del Seguro Social de 1943, en su capítulo IX denominado "Del Procedimiento para dirimir controversias".

En este capítulo se establece, en primer lugar, que en casos de inconformidad de los asegurados, patrones o beneficiarios, sobre admisión al seguro, derechos a las diversas prestaciones y garantías de clasificación, se acudirá ante el Consejo Técnico de la Institución, siguiendo un procedimiento administrativo que se fijará en el --

Reglamento. Si la resolución dictada no satisface a los interesados, o bien surgen otras controversias con motivo de la aplicación de esta ley, se dispone la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando sean partes los trabajadores asegurados o sus familiares. La razón para definir esta competencia dimana del artículo 123 Constitucional, que considera la expedición de la Ley del Seguro Social de utilidad pública para proteger a la clase trabajadora, cuyos conflictos sobre sus derechos deben someterse, según lo ordena el mismo precepto, a dichas Juntas de Arbitraje. Así lo ha reconocido expresamente la Ley del Trabajo en vigor, tratándose de las indemnizaciones y demás prestaciones derivadas de los riesgos profesionales. Delegar el conocimiento de tales cuestiones a otras autoridades federales sería demorar el procedimiento y menoscabar la conquista obrera sobre la competencia al respecto de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Para todos los demás casos no comprendidos en los artículos que se comentan, es de reconocerse la competencia de los Juzgados de Distrito. Se ha establecido que los títulos donde consta la obligación de pagar cuotas, tendrán el carácter de ejecutivos para hacer más rápido el procedimiento de exigibilidad y no sufra quebrantos la Institución del Seguro Social por las demoras de los obligados. Asimismo, y para salvaguardar los fondos de dicha Institución, se ha establecido la preferencia de sus créditos sobre cualesquiera otros, excepción hecha de los fiscales y de los correspondientes al trabajador.

B) NATURALEZA FISCAL DE LOS CREDITOS A FAVOR DEL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

En México se ha incluido dentro de las contribuciones o -- tributos, específicamente entre los impuestos y los derechos, como -- recursos derivados ordinarios, a las aportaciones que recibe el Instituto Mexicano del Seguro Social por concepto de fomento a la seguridad social; verdaderas contribuciones en tanto que se incluyen permanentemente en la Ley de Ingresos de la Federación para cada "ejercicio fiscal", aunque sus antecedentes doctrinarios y su peculiaridad de estar afectadas a gastos determinados, las coloca entre los ingresos "para -- fiscales", ya que, además con independencia de los recursos generales del Estado, son recaudadas por el Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo, mediante su actividad financiera, en relación a -- fines específicos y a la necesidad de la seguridad social que, según -- se anotó, ha de satisfacer con su gasto.

Indica CARLOS M. GIULIANI FONROGUE, que: "La raíz griega "para", significa etimológicamente, "al lado" ó "junto a", pero des -- carta que constituyen las contribuciones parafiscales una categoría -- distinta a la tributaria, ya que dichos ingresos para-fiscales provi -- nen de "verdaderos tributos aplicados compulsivamente por ley, que no han de limitarse a las contribuciones de seguridad social y de regula -- ción económica, pudiendo extenderse a otros campos" (7).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversas ejecutorias sobre la parafiscalidad de las aportaciones - al Instituto Mexicano del Seguro Social, lo siguiente:

"Seguro Social. Naturaleza Jurídica de las Cuotas del -- Artículo 267 y 268 (de la vigente ley). El legislador ordinario, en el artículo 135 de la Ley del Seguro Social (la anterior), dio el - - carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los - patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del - Seguro Social, considerándolas como contribuciones de origen gremial- o profesional a cargo del patrón, que hallan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo - 123 de la Carta Magna y su ley reglamentaria. De tal manera que las- cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del- Seguro Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone - el Estado a los particulares, con fines parafiscales, con carácter -- obligatorio, para un objetivo concreto de una persona jurídica que -- tiene a su cargo la prestación de un servicio público en administra - ción indirecta del Estado encargado de la prestación del servicio - - público. En tales circunstancias, no se puede considerar que la obli

(7).- GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- "Derecho Financiero". Vol. II;

Depalma, Argentina; 1962; P.P. 815, 816 y siguientes.

gación de cubrir las cuotas del Seguro Social sea de carácter civil - derivada de un acuerdo de voluntades, sino que su imposición deriva - de la Ley".(8)

La Ley del Seguro Social en vigor prescribe en su artículo 267 que "el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal".

A priori parecería como si en este artículo hubiese aceptado el legislador la tesis de CARLOS M. GIULIANI FONROUGE sobre la -- para-fiscalidad, de la que piensa que "por no constituir una categoría jurídica financiera especial y porque su adopción puede originar confu siones resulta preferible prescindir de ella".(9) pues en él no se - - emplea el vocablo "parafiscal", sino la palabra "fiscal". Realmente - lo que ocurre es que en la original Ley del Seguro Social de 30 de - - diciembre de 1942, se estableció en el artículo 135, con ánimo de faci litar judicialmente la cobranza de los créditos del Instituto, que - - "el título donde conste la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo"; pero cuando resultó evidente el gran cúmulo-

(8).- AMPARO EN REVISION No. 4607/55 MANUFACTURAS UNIDAS, S. A.

Tesis consultable en el Informe rendido por el Presidente de la - Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de - 1971. P. P. 329 y 330.

(9).- ARTICULO SOBRE LA "PARAFISCALIDAD", Contenido en 2º. Núm. extraor dinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación P. 361.

de juicios al efecto, en detrimento de los intereses de la Institución se promovió una reforma a tal precepto; por lo que por Decreto Presidencial, de 4 de noviembre de 1944, ratificado posteriormente en diverso Decreto de 3 de febrero de 1949; se reformó dicho artículo y se otorgó al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de organismo fiscal autónomo; dándose a la vez a las aportaciones de que se trata el carácter de fiscales.

Ahora, de tal tesis de Giuliani, hay que disentir, incluso con apoyo en la doctrina, ya que la parafiscalidad sí es una forma financiera característica de los organismos fiscales autónomos, a los que él mismo conceptúa como "organismos públicos o semipúblicos", que nacen del Decreto Público, con instrumentos coercitivos, para realizar los servicios públicos que les atribuye la ley.

Igualmente opina MANUEL DE JUANO, por incluir a los recursos parafiscales, junto con los impuestos, tasas y contribuciones especiales, en el área de los tributos; afirmando que su naturaleza los diferencia de los restantes tributos señalados, ya que aunque participan de la del impuesto "por su gravitación económica sobre el consumidor, lo que acuerda cierta semejanza con la imposición indirecta y por

(10).- DE JUANO, MANUEL.- Curso de Finanzas y Derecho Tributario Tomo I Ediciones Molachinos, Rosario, Argentina. 1963 P.P. 212 y 214.

su obligatoriedad; en cambio no tienen figuración específica en el presupuesto del Estado y están afectados a gastos determinados, que se concretan por la disposición legal que los ha creado, pues la para fiscalidad deroga la regla de la no afectación de los recursos".(10). (Privativa de los tributos, hay que añadir, cuya recaudación se atribuye legalmente a la satisfacción indivisible de las necesidades y servicios públicos) Añade DE JUANO que "la naturaleza tributaria de los recursos parafiscales se acepta hoy por la generalidad de los autores, - si bien la doctrina francesa suele asimilarlos a los llamados "impuestos de afectación" y aveces destaca su proximidad a la tasa y otras -- veces los ubica como un fenómeno financiero entre la tasa y el impuesto".(11).

La vigente Ley del Seguro Social establece en su artículo 268 que "el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, - con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos".

Este artículo y su concatenación con el que le precede y con todo lo expuesto, conducen el análisis al tema de los créditos - -

(11).- DE JUANO, MANUEL.- Ob. Cit. P. 214.

fiscales y. previamente, al del "interés fiscal".

Otro ángulo es el de este tema, desde el cual se destaca-- la connotación lato sensu de lo fiscal, referida a tributos, productos y aprovechamientos y se observa atento a la regulación que con motivo de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución se hace en los artículos 150 y 108 del Código Fiscal de la Federación; 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación promulgado el 31 de agosto de 1964 y publicado el 3 de octubre de ese año; - y 27 del Reglamento en vigor del artículo 133 de la Ley del Seguro - - Social vigente hasta el 31 de marzo de 1973, actualmente 274 de la Ley del Seguro Social vigente, respecto a cómo se pagará el "interés fiscal" con el producto del remate de los bienes embargados.

En los artículos 150 del Código Fiscal y 58 del Reglamento primeramente invocado, se establece que el interés fiscal (connotado financieramente y no sólo con lo tributario), consiste en: 1.- Diversos gastos de ejecución, comprendidos los honorarios de los ejecutores, depositarios y peritos; 2.- Los recargos y las multas; 3.- Los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que motivaron el embargo y. 4.- Los vencimientos (se deduce que de los tributos, productos y aprovechamientos de referencia) ocurridos durante el procedimiento administrativo, en la ingeligencia de que el artículo 27 del Reglamento de la Ley del Seguro Social citado, remite al articulado del Código Fiscal -

de la Federación, por lo que lo inmediatamente arriba anotado y lo -- que sigue tiene relación con los créditos del Instituto Mexicano del Seguro Social. Cabe añadir que la aceptación en exégesis de "interés fiscal", conduce a la terminología de "crédito fiscal", toda vez que, al tenor del artículo 108 del Código Fiscal: "no satisfecho un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución". En efecto, es obvio que si están relacionados el "interés fiscal" y los "créditos fiscales" por el procedimiento administrativo de ejecución, mediante el cual se pueden hacer efectivos-- los ingresos a favor del fisco federal derivados de los tributos, así como de los productos y de los aprovechamientos; por lo mismo los ingresos del Estado provenientes de productos y de aprovechamientos, -- son créditos fiscales cuando se le adeudan; aún cuando las obligaciones, fiscales, que los originen sean, en su caso, de naturaleza ex contractu y/o ex lege y no esencial y exclusivamente ex-lege.

Conviene agregar que el artículo 12 del anterior Código - Fiscal de la Federación y 141 del Código Fiscal vigente prescriben la forma en que podrán garantizarse las "obligaciones y los créditos fiscales" a que tal Código se refiere.

LOS CREDITOS FISCALES DEL ESTADO Y DEL INSTITUTO MEXICANO DEL - SEGURO SOCIAL.+ Establecían literalmente los artículos 17 y 18 del - Código Fiscal de la Federación lo que sigue, en lo conducente a este-

tema:

Artículo 17.- "La obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales. Dicha obligación se determinará y liquidará conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su nacimiento; pero le serán aplicables las normas sobre el procedimiento que se expidan con posterioridad".

Artículo 18.- "El crédito fiscal es la obligación fiscal determinada en cantidad líquida y debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse a:- ...Fracción III.- Si se trata de obligaciones derivadas de contratos o concesiones (ésto es: productos o aprovechamientos, y no de tributos, pero créditos fiscales, al fin)... que no señalen la fecha de pago, éste deberá hacerse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su celebración u otorgamiento". En Código Fiscal vigente estos principios se recogen en los artículos 59 y 69, mismos que son correlativos del anterior código.

Se advierte que se ha dejado de minimizar los fiscal en lo tributario, toda vez que estos preceptos regulan junto a los créditos de fuentes tributarias, a los derivados de productos y de aprovechamientos y establecen que tratándose de obligaciones derivadas de contratos y de concesiones, las mismas son obligaciones fiscales y en

consecuencia de ellas nacen créditos fiscales.

Al parecer así es y el cambio operado puede apreciarse -- de la lectura de los artículos preanotados, así como de los que si -- guen:

La ya abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de -- Estado, de 23 de diciembre de 1958 publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 siguiente, estableció en su artículo 62 en lo -- relativo y por cuanto al despacho de los asuntos encomendados a la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Fracción II.- "Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las Leyes" y

Fracción III.- "Cobrar los impuestos, derechos, produc -- tos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la -- Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y de las leyes -- fiscales correspondientes".

De estas fracciones se desprende que la Secretaría de Ha -- cienda es el Organó del Poder Ejecutivo encargada de la ejecución de -- las Leyes de Ingresos de la Federación y del Distrito Federal.

Asimismo el 31 de Diciembre de 1976 se publicó la Ley -- Orgánica de la Administración Pública Federal. En cuyo artículo 31 -- fracciones II y III se establece:

II.- "Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprove-

chamientos federales en los términos de las leyes;

III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes".

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación promulgada el 19 de diciembre de 1959, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 siguiente, atribuyó en su artículo 29. dentro de la competencia de la Tesorería de la Federación (luego de prescribir en su artículo 19. que ésta es Dependencia de la Secretaría de Hacienda) y en lo conducente, las siguientes funciones:

I.- Fijar en cantidad líquida el importe de los créditos a favor del gobierno federal, que deba hacer efectivos una vez determinados y fijados previamente por las autoridades competentes.

II.- Recaudar los fondos provenientes de la ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación y por conceptos distintos que -- tenga derecho a percibir el gobierno federal por cuenta propia o ajena.

III.- Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución establecido en el Código Fiscal de la Federación, para hacer -- efectivos los créditos de toda clase en favor del gobierno federal y otros cuyo cobro esté encomendado a la Tesorería de la Federación que

para el efecto se considerarán como créditos fiscales, de acuerdo - - con las prevenciones legales respectivas, excepto cuando el origen y exigibilidad de los mismos se rija por otras leyes.

IV.- Concentrar y custódiar los fondos y valores propios del gobierno federal y los ajenos que estén al cuidado del mismo, y

VII.- Unificar los procedimientos de recaudación, concentración y distribución de los fondos provenientes de la ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación, así como los de otra procedencia que se destinen a formar el patrimonio de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o para otros fines".

A reserva de comentar lo relativo de las fracciones que - anteceden, acerca de los créditos en favor del Instituto Mexicano del Seguro Social obsérvese cómo fué adquiriendo "audacia" el legislador - en cada una de las mismas, para dar a los "créditos fiscales, la conno tación que realmente merecen, y apréciase que, sin embargo, en el - - último momento, duda y tiende a encuadrarse nuevamente en la postura - que ha minimizado el campo de lo fiscal en lo tributario; tal vez - - conociendo la referida tesis jurisprudencial No. 158 de la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación, que estimó que son leyes fiscales las relativas a impuestos exclusivamente. Por ello, al final de la fracción III, habla de "otras leyes", a pesar de que había previamente -- hecho campear, en la primera parte de la misma, el concepto correcto-

de lo fiscal en sentido amplio.

Por otra parte, en el artículo 2º. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, en que se regula la liquidación de los créditos fiscales a cargo de la Tesorería de la Federación y de sus organismos subalternos o auxiliares, se establecen medidas para los casos de créditos (fiscales lato sensu, puesto que se alude a productos y no a tributos, cabe entender, originados por convenios o contratos).

De la fracción III preanotada del artículo 2º. de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, resalta y se ha subrayado, que tal Tesorería puede aplicar el procedimiento administrativo de ejecución "para hacer efectivos los créditos de toda clase en favor del gobierno federal y otros cuyo cobro le esté encomendado, que para el efecto se considerarán como créditos fiscales". Para Benvenuto Grisiotti, en relación a los segundos que en el precepto se mencionan al lado de los créditos "toda clase" apuntados en el mismo, referidos como "otros cuyo cobro le está encomendado", señala que debe entenderse que son los que percibe el fisco sin estar catalogados - - anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación, dado que "no por ello pierden el carácter de fiscales, estén autorizados o no en el presupuesto".(12).

(12).- BENVENUTO GRIZIOTTI. "PRINCIPIOS DE CIENCIA DE LAS FINANZAS".

ROQUE DEPALMA EDITOR; BUENOS AIRES, ARGENTINA; 1959; P. 37.

Y respecto a los cuales acertadamente han criticado - ANICETO ROSAS FIGUEROA Y ROBERTO SANTILLAN LOPEZ: "Que se excluya -- de los renglones de la Ley de referencia, a ingresos que, considerados como percibidos por operaciones no presupuestales y constituidos por las llamadas cuentas de administración (así como percibidos por-- el fisco, debería agregarse), se enlistan, no obstante, dentro de la cuenta pública de la Federación, es decir, con referencia a los egresos de ésta".(13). Tales otros créditos se establecen tanto en la -- fracción que precede a la que se comenta, cuando en los artículos 82. de la Ley Orgánica invocada y 12. de su Reglamento; resultando del -- compendio de dichas disposiciones, que se concentrarán en la Tesore - ría de la Federación los fondos y valores procedentes de la Ley de -- Ingresos de la Federación y los nacidos por conceptos distintos que -- tenga derecho a percibir el gobierno federal por cuenta propia o aje - na; recaudados o percibidos directamente o por conducto de sus orga - nismos subalternos o auxiliares.

El comentario del texto de las fracciones IV y VII del artículo 22. de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación se -- pospone, en relación a los créditos parafiscales en favor del Institu to Mexicano del Seguro Social. De momento ha de agregarse en tor --

(13).- ROSAS FIGUEROA, ANICETO Y ROBERTO SANTILLAN LOPEZ.- Teoría - - General de las Finanzas Públicas y el Caso de México. U.N.A.M. 1962. P. 74 y Siguietes.

no a lo anterior y para reafirmar la connotación lato sensu o financiera de lo fiscal, en exceso a la materia tributaria; que el artículo 19. del Reglamento de la multicitada Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, prescribe, literalmente, lo que a continuación se inserta:

"Los créditos a favor del gobierno federal, que tenga -- derecho a percibir por cuenta ajena o propia, en cumplimiento de -- obligaciones derivadas de la aplicación de leyes u otras disposiciones o estipulaciones consignadas en convenios o contratos, podrán -- originarse, entre otros, por los siguientes conceptos:

- I.- Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos;--
- II.- Préstamos, anticipos, depósitos, avales, financiamientos, intereses, seguros, participaciones, prescripción de créditos y depósitos o cualquier otro provecho o regalía no comprendidos en la -- fracción anterior y en los cuales sea acreedor el gobierno federal;--
- III.- Convenios, contratos, concepciones, autorizaciones y permisos;
- IV.- Responsabilidades a cargo de funcionarios empleados, agentes y particulares que recauden, custodien o administren fondos, valores o bienes de la propiedad o al cuidado del gobierno federal; V.- Resoluciones judiciales o administrativas y disposiciones legales que establezcan obligaciones en favor de terceros, entre las que están comprendidos la reparación de daños, los honorarios y gastos de ejecución, y los descuentos por pensiones alimenticias, para fondos espe-

ciales, por préstamos, por cuotas sindicales y otros similares; y --
 VI.- Los demás que se consignen en las disposiciones legales".

De este precepto resalta la acepción de créditos fiscales, incluidos los derivados de los tributos; en cuanto a que los -- ingresos que resulten de los mismos se apliquen a las finanzas "por-cuenta propia" del fisco federal. Por ende, los que se recauden y - perciban, que implican actividades diferentes pues se percibe lo que se concentra ya recaudado, "por cuenta ajena" y no hayan de gastarse para satisfacer las necesidades y realizar los servicios públicos, - dentro de la administración directamente a cargo del Estado; por lo mismo no tienen el carácter de créditos fiscales, verbigracia: los - que se anotan en la fracción V que antecede, salvo los emanados de - los honorarios y gastos de ejecución que, como ya se anotó en el pre-cedente apartado relativo al "interés fiscal", si tendrán dicho ca - rácter.

El análisis de los créditos fiscales del Instituto Mexi-cano del Seguro Social, connotados anteriormente con las "contribu - ciones gremiales" o de Seguridad Social dentro del género tributa - rio, en calidad también de recursos "parafiscales" del Instituto como organismo fiscal autónomo; calificados por ministerio de la Ley del-Seguro Social con el carácter de "fiscales" según el artículo 267 de la misma; atento a la actividad financiera del Instituto Mexicano -- del Seguro Social, quien, conforme dispone el artículo 268 de tal --

Ordenamiento, tiene facultades para determinarlos junto con las bases para su liquidación, para cobrarlos y percibirlos; se hará en este -- ensayo por remisión a lo expuesto respecto a los artículos anotados, -- aplicables, del Código Fiscal de la Federación observando por cuanto -- a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y a la -- garantía del interés fiscal de la Institución, lo que prescribe el -- artículo 27 del Reglamento en vigor de la Ley del Seguro Social vigen -- te hasta el 31 de marzo de 1973, conforme se asentó en el precedente -- apartado de este estudio; así como examinando que, igualmente el ar -- tículo 269 de la Ley del Seguro Social remite, en lo tocante a la -- prelación para el cobro de los créditos fiscales del Instituto, a los -- términos correspondientes del articulado del Código Fiscal de la Fede -- ración.

Comentario aparte debe hacerse al tenor de las fraccio -- nes IV y VII del artículo 29. de la Ley Orgánica de la Tesorería de -- la Federación antes transcrita; pues, independientemente de que el -- Instituto Mexicano del Seguro Social realice indirectamente parte de -- la administración del estado al prestar el servicio público de la -- seguridad social y que esté aquél íntimamente vinculado con éste en -- su carácter de organismo descentralizado; asimismo existe cierta co -- nexión entre las actividades financieras del Estado y del Instituto, -- tanto en el hecho de que aquél contribuye con éste conforme se esta -- blece en los artículos 17 fracción IV, 113 al 117, 176 y del 178 al --

180 de la Ley del Seguro Social, según se vió al iniciar este estudio; cuanto porque por ministerio de la Ley de que se trata, la Orgánica - de la Tesorería de la Federación, y se prescribe en sus mencionadas - fracciones IV y VII: Los fondos del Instituto se concentran en la -- Tesorería de la Federación, actividad unificada de concentración - -- según la Fracción VII que relaciona a las finanzas del Estado y las - del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En la práctica diaria de la actividad financiera del Instituto ocurre lo siguiente, atento a informes recabados en la Teso - rería General de la propia Institución y según se desprende de la - - ley:

En la actualidad y como se verá con mayor detenimiento en el capítulo IV de este trabajo, en el Distrito Federal recauda sus -- ingresos el Instituto, valido de su caja general y de sus oficinas -- para cobros de cuotas del Seguro Social por una primera parte; mediante el cobro coactivo o por excitativa o gestiones realizadas por las - autoridades y funcionarios competentes del propio instituto; por una - segunda; y por "el sistema de recaudación" de los Bancos atribuidos - al respecto, por la tercera. Todo lo recaudado en la Ciudad lo percibe diariamente la Tesorería General del Instituto Mexicano del Seguro Social y lo suma a lo percibido en los Estados de la República en - - ese mismo día y que se cobró de la siguiente manera: En el interior - se vale el Instituto del sistema bancario y de las oficinas para co -

bros del Instituto Mexicano del Seguro Social que dependen operativamente de la Delegación de su adscripción y normativamente de la Tesorería General y de la Jefatura de Servicios Legales de acuerdo con su competencia, los que, uno y otras, concentran los fondos del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Banco de México, S. A. Tal Banco Central pone lo recaudado en ese día a disposición del Instituto en esta ciudad.

Los fondos, contabilizados diariamente, los concentra el mismo día el Instituto Mexicano del Seguro Social en la Tesorería de la Federación, por medio de cheque que por el total libra a favor de ésta, quien a su vez y generalmente en el día de la concentración de referencia ante ella de lo recaudado los devuelve al Instituto para que realice los gastos e inversiones de su cometido, igualmente con cheque que libra a favor de la Institución, contra el Banco de México, S. A. Entonces, el Instituto Mexicano del Seguro Social deposita -- dicho cheque en su cuenta en la Nacional Financiera o en el propio -- Banco de México, S. A., en términos de lo que establece el artículo -- 262 de la Ley del Seguro Social, hasta disponer de ellos conforme a -- la misma.

Desde luego queda mucho que decir sobre los créditos fiscales y su regulación en el Código Fiscal de la Federación. Las limitaciones del ensayista guían este estudio a la directriz de la conno-

tación de lo fiscal, teniendo tal carácter las aportaciones citadas - en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social.

Ahora bien, obviamente los demás recursos analizados del Instituto, que éste obtiene mediante su actividad financiera examinada e incluso por las contribuciones citadas del Estado, no referidos - en dicho artículo 267 de su ley; si bien el legislador no los ha catalogado como fiscales, tienen el carácter de parafiscales, por su naturaleza y por ser recaudados o percibidos por el Instituto Mexicano -- del Seguro Social como organismo fiscal autónomo que es por ministerio de la propia ley en cuestión, según su artículo 268.

C A P I T U L O T E R C E R O

ASPECTOS ELEMENTALES DE LOS CREDITOS FISCALES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DEN- TRO DE LAS FINANZAS DEL ESTADO MEXICANO.

En el capítulo que antecede se ha establecido el carácter-fiscal de los créditos que determina el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ahora bien, el artículo 16 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, dispone que si el Instituto, al revisar las liquidaciones presentadas por los patronos, advierte errores u omisiones en relación con el importe de las cuotas que debieron enterarse, o aquellos resultaren de las actas que levanten sus inspectores en visitas a las empresas, hará las correcciones u observaciones que procedan, comunicándolas al patrón para que en un término de quince días hábiles formule las aclaraciones pertinentes, debidamente fundadas, y para que en su caso pague o reciba las diferencias pertinentes.

Por su parte, el artículo 17 del mismo ordenamiento establece que cuando el patrón no hiciere el pago de las cotizaciones obrero-patronales en los términos y plazos fijados, el Instituto formulará en su defecto la liquidación respectiva, con los datos que tuviere o que recabare al efecto, procediéndose en igual forma en los casos en que el patrón no cumpliera con la obligación de inscribirse

o inscribir a sus trabajadores y la inscripción se hubiere efectuado por el Instituto directamente o a instancia de alguno o algunos de -- sus trabajadores, agregando que dicha liquidación se notificara al -- patrón para que en un término de quince días hábiles aduzca las aclaraciones debidamente fundadas que estime convenientes, para que en su caso entere las cotizaciones adeudadas.

Los artículos 16 y 17 a que se alude preveen, pues, tres hipótesis diferentes.

PRIMERA.- Errores u omisiones en las liquidaciones, cuando el patrón ha inscrito a sus trabajadores y ha pagado aportes por ellos, aún cuando no en los términos procedentes.

SEGUNDA.- Ausencia de pago de cuotas, en los casos en que el patrón ha inscrito a sus trabajadores.

TERCERA.- Omisión en la inscripción del patrón y de sus trabajadores y por ende en el pago de las cotizaciones.

En la primera hipótesis, de acuerdo con el artículo 16 -- citado, el Instituto debe comunicar al patrón las correcciones u observaciones que procedan, para que en un plazo de quince días hábiles -- haga las aclaraciones debidamente fundadas que estime procedentes, o -- para que en su caso pague o reciba las diferencias respectivas.

En la segunda y tercera hipótesis, el Instituto debe formular en defecto del patrón la liquidación que corresponda, con los --

datos que tuviere o que recabare al efecto, notificándola al patrón - para los mismos efectos antes expresados.

Si en cualquiera de las tres hipótesis anteriores, las -- aclaraciones del patrón son satisfactorias al Instituto, no existirá problema; pero si estas no se formulan o no se desvirtúan las pretensiones del Instituto, ni se efectúa el pago de los adeudos que resulten, dicho organismo les girará una liquidación por el importe de -- éstas, en los términos del artículo 19 del referido reglamento.

Estas liquidaciones formuladas por el Instituto se notificarán al patrón, conforme a lo ordenado por el artículo 20 del multicitado Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro-Social, para que en un plazo de veinte días de calendario acuda a -- pagar su importe más los recargos correspondientes, o las recurra en los términos del artículo 133 de la Ley, añadiendo el artículo 21 del Reglamento que si vencido ese plazo de veinte días no se efectúa el -- pago ni se recurre la liquidación, esta quedará firme.

De todo lo anterior se desprende que en caso de errores -- u omisiones en el entero de las cuotas, el Instituto debe primero -- comunicárselas al patrón, para obtener de este aclaraciones en un plazo de veinte días calendario contados a partir de la fecha de notifica -- ción, pudiendo después, en su caso, formular las liquidaciones que -- estime procedentes, mismas que el patrón puede impugnar en recurso de inconformidad, en un término de quince días hábiles; así lo ha soste-

nido el Tribunal Fiscal de la Federación en los términos de jurisprudencia No. 9 que dice:

RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-TERMINO PARA SU INTERPOSICION.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 17 y 19 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones.- Al Régimen del Seguro Social, cuando se formulan aclaraciones a las liquidaciones de cuotas obrero patronales, el Instituto debe emitir una nueva liquidación debiéndose computar los quince días para hacer valer el recurso de inconformidad a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la misma. En los términos de los propios preceptos, cuando no se hagan aclaraciones la liquidación provisional se convierte en definitiva, debiéndose tomar el momento en que esto acontezca como punto de partida para el cómputo de dicho plazo. Este criterio se encuentra corroborado cuando las propias cédulas de liquidación contengan impresa en su reverso la manifestación del Instituto de que si no se formulan aclaraciones las mismas adquieren el carácter de definitivas, y el plazo para interponer el recurso empieza a correr a partir del décimo sexto día hábil siguiente a la notificación de la liquidación original, esto es, después de transcurrido el plazo para hacer aclaraciones." (14)

(14).- Tesis de Jurisprudencia sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación de conformidad con lo previsto por el artículo 231 fracción III del Código Fiscal de la Federación al resolver las revisiones 178/76 de 16 de agosto de 1978. Tesis visible en jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1978 - 1983 Compilación del Lic. AZUELA GUI TRON, MARIANO. P. 29.

A).--ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO GENERAL

A fin de mantener su estructura y realizar sus funciones, - el Estado, como persona moral de Derecho público dotada de patrimonio propio y como sustrato de gobierno de una determinada sociedad humana, ejercitando su actividad financiera debe allegarse y disponer de los medios y recursos que requiere el financiamiento de los gastos e inversiones que ha de realizar por atribuirse a la prestación de servicios generales a la comunidad de que se integra y a la consecución de satisfactores de las necesidades públicas que surgen en ella.

Por ello si la actividad financiera es la que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines valiéndose de sus recursos, ha de satisfacer el Estado con su gasto, necesidades -- que percibe directamente para conservar su soberanía, sostener fuerzas armadas, administrar la justicia, mantener su personal, etc. Concomitante, ha de resolver necesidades públicas colectivas que, a diferencia de las individuales que en una economía monetaria satisface el individuo con dinero, son las que en general sufren los sujetos por su convivencia social; tales como las de educación, de comunicaciones y transportes, de servicio de panteones, de drenaje, de seguridad social y de asistencia pública, de salubridad y muchísimas más, a fin de

lograr la justicia social y la redistribución de la riqueza, incluso con efectos intervencionistas en la economía privada de ser menester, para desarrollar infraestructuras diversas del bienestar colectivo, -- fomentar la máxima ocupación económica de sus fuerzas productivas, -- etc.

Lo anterior resulta no sólo la acción desarrollada por el Estado al recaudar ingresos que va a gastar, aún más, al calcularlos -- determinando previamente sus erogaciones, sino, consiguientemente, -- que por mediación de su política económica sus finanzas están vincu- ladas a la política con que gobierna la obtención y aplicación de sus recursos, política financiera, ésta, que por coadyuvar con aquélla a- regular y dirigir la acción estatal a la realización de fines genera- les, como por ejemplo la seguridad social, está calificada por prin- cipios sociales.

SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, nos dice que: "Así pues, -- ingresos, gasto público, y satisfacciones de necesidades colectivas y financiamiento de los fines propios del Estado, son los límites de la actividad financiera de éste"(15)

1.- FISCO.- Relacionado con la actividad financiera del -- Estado y de sus organismos, surge la figura del fisco, por algunos --

(15).- De la Garza Sergio Fco. "DERECHO FINANCIERO MEXICANO",

PORRUA, MEXICO, 1973, P. 159.

considerado como tesoro público por su antecedente en el Derecho Romano y en tal suerte confundido con la acepción estática de "hacienda pública". Ernesto Flores Zavala nos da la siguiente definición, - "Por hacienda pública debemos entender el conjunto de bienes que una entidad pública posee en un momento dado, para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo".(16). Es dinámico este concepto por atender al activo y al pasivo del Estado; lo que asimila a la hacienda pública y a la Ciencia de las Finanzas Públicas, o caudal público, y por otros atribuido a las exacciones públicas únicamente, pero que en realidad, como concepto moderno vinculado a las finanzas públicas (que en su área de obtención de ingresos incluye no sólo a los provenientes de los tributos) y no como lo define José Castillejo en el sentido de que se refiere a la historia del tesoro del Estado y que "es una institución que puede equipararse tanto con el patrimonio del propio Estado, cuanto con éste mismo que, siendo titular de la Hacienda Pública está facultado para recaudar los ingresos que a su favor se han derivado de la Ley u originado en su ámbito patrimonial o en su actividad - - comercial o industrial, y constreñido a realizar los gastos e inversiones que para su sostenimiento y en atención a las necesidades --

(16).- FLORES ZAVALA, ERNESTO.- Ob. Cit. P. 20.

públicas, tiene que erogar".(17).

En la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, se --
 aprecia la tendencia a determinar que el fisco es la concreción jurí-
 dico-económica del Estado. Asimismo, MANUEL DE JUANO, dice: "La --
 noción de fisco siempre ha sido vaga e indefinida, a punto tal que --
 con frecuencia se le ha confundido con el propio Estado, olvidando --
 que aquél sólo es una concreción patrimonial y financiera de éste".

(18).- Es evidente que de lo afirmado por este autor se resume en una
 palabra que lo fiscal y lo tributario es lo mismo, aunque se reconoce
 por el mismo autor y lo apoya BENEDITO COPLAN, diciendo que: "a veces
 el fisco comprende no sólo los ingresos públicos (hablando de los pro-
 venientes de los tributos), sino el patrimonio de la persona pública,
 vale decir, los llamados ingresos originales o domiciales del Estado,
 provincia o comuna". (19) con lo que en última instancia este estudio
 se apoya en ese criterio como punto de origen. En efecto, no obstan-
 te que en varios apartados de su obra asume que lo financiero es el -
 género y lo tributario la especie, en vez de establecer la sinonimia-
 que en líneas posteriores se realizará, acerca de que la materia finan-
 ciera es la fiscal, DE JUANO equipara a lo fiscal con lo tributario y

(17).- CASTILLEJO, JOSE "HISTORIA DEL DERECHO ROMANO". MADRID ESPAÑA,
 1935 P.P. 383 y 384.

(18).- DE JUANO, MANUEL.- Idem, P. 44.

(19).- CAPLAN, BENEDICTO.- Finanzas Públicas Eds. Oresme,
 Argentina, 1955, P. 69.

con vista a que reconoce que valido de su actividad financiera el Estado obtiene múltiples ingresos, incluidos los que deriva al erario - de la tributación; para no dejar de lado a los que se allega de otras fuentes el propio Estado, DE JUANO elucubra y escribe: "La actividad financiera puede cumplirse valiéndose el Estado de instrumentos directos procedentes de su dominio para la consecución de sus fines públicos. En este caso tal actividad es de primer grado y se denomina - - actividad financiera extra fiscal... Por otro lado puede aquélla - - cumplirse indirectamente, mediante la detracción de contribuciones e impuestos que irán a satisfacer los fines públicos. Esta es de segundo grado y se llama actividad financiera fiscal".(20). Se observará - lo incongruente de esta disquisición con la postura de sostener que - lo fiscal es lo tributario en la obra de DE JUANO, ya que a pesar de sólo otorgar un valor secundario a la actividad financiera que él - - llama fiscal con referencia a lo tributario, por referir asimismo al sujeto de derecho público, según una concepción formal, con el fisco, diciendo éste "es una concreción patrimonial y financiera del Estado". Sin embargo, incluye dentro de la connotación de actividad financiera fiscal al Derecho Fiscal "Patrimonial", atribuido por su definición a fuentes no atributarias de ingresos del Estado, ésto es, a fuentes no de ingresos derivados a los que DE JUANO denomina por su origen "ex lege" sino de ingresos originarios o dominiales obtenidos de los bie-

(20.- DE JUANO, MANUEL.- Ibidem, P. 73.

nes integrantes del patrimonio propio del Estado como persona jurídica de existencia necesaria. Así, añade normas jurídicas tributarias al Derecho Financiero para regular ingresos derivados del patrimonio del Estado y habla DE JUANO de "bosques y tierras fiscales", de "yacimientos petrolíferos fiscales" y de "yacimientos carboníferos fiscales".(21) versando de fuentes de ingresos no tributarios (y, no obstante, conforme a este ensayo: efectivamente fiscales).

Refiriéndose a la expresión "ministerio fiscal", escribió RAFAEL BIELSA: "Es concepto referido a la gestión o defensa del fisco, es decir, de la persona jurídica Estado (sea Nación, provincia o comuna) en su doble aspecto patrimonial y financiero. Aún cuando en definitiva todo constituye el fisco, porque el término patrimonial concierne más a los bienes del Estado, persona jurídica, y el financiero a los recursos derivados del poder impositivo y de los empréstitos".(22).

Schultz and Harris escribieron en su obra "American Public Finance", que "fiscal" es el adjetivo que corresponde al nombre "Finanzas públicas", y "se refiere a la aplicación de los fondos gubernamentales, tanto como a su obtención".(23).

(21).- DE JUANO, Manuel.- Ib. Id. P.P. 160, 175 y 180.

(22).- Bielsa Rafael "PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO" 3a. Ed., DEPALMA. ARGENTINA, 1966; P. 440.

(23).- FLORES ZAVALA, Ernesto.- Idem. P. 20.

El vocablo fisco se originó de la palabra latina "fiscus" o cesta o canasta en que se recaudaban los tributos, vocablo empleado después en Roma respecto del tesoro del César y, posteriormente, para denominar al tesoro del Estado.

2.- HACIENDA PUEBLICA

En este ensayo, el concepto de "fisco" habrá de destacarse como lo define Ursula K. Hicks que habla de, "El plano de la doble personalidad del Estado y el de hacienda pública".(24). Mismo que — consiste en el examen y evaluación de los métodos por los que el Estado provee a la satisfacción colectiva de necesidades indivisibles y — obtiene los fondos necesarios para llevar a cabo sus propósitos y — ser bifurcado en dos aspectos, uno, el estático de simple caudal público y otro, el dinámico, de campo de la Ciencia de la Hacienda Pública o de las Finanzas Públicas que substancialmente estudian lo — mismo la Ciencia de la Hacienda Pública y la Ciencia de las Finanzas Públicas, o sea cómo el Estado o cualquier otro poder público consiguen riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento y cómo emplean a las mismas.

3.- ERARIO

Al respecto, FLORES ZAVALA nos dice: "Del Derecho Romano pasó a la Península Ibérica, en donde se le quiso distinguir del vo —

(24).- HICKS, Ursula K. "HACIENDA PUBLICA" ED. AGUILAR, ESPAÑA, 1962, P.P.

cablo "erario (aerarium)", llamado fisco al tesoro de los Reyes y --
erario al tesoro público del Estado". (25). Distinción que a la fecha
ha desaparecido por denominar al caudal del Estado "hacienda pública"
denominación que proviene de la palabra latina "facienda", traducida--
por lo que ha de hacerse y del verbo "facera", hacer.

4.- DERECHO FISCAL

Prosiguiendo este estudio a partir de la connotación de--
fisco y de la convicción de que éste se atribuye a recaudar, dentro --
de la actividad financiera del Estado, diversos tipos de ingresos --
públicos conforme a un plan presupuestal de cubrir egresos previamen--
te determinados, de acuerdo a la ley (en nuestro País, según la Ley --
de Ingresos); es preciso volver a analizar si es correcto o no que se
entienda por ingresos fiscales sólo a los recaudados mediante exac --
ciones tributarias; replanteando a la vez si Derecho Fiscal y Derecho
Tributario son vocablos sinónimos o si el Derecho Tributario es sólo--
parte del Derecho Fiscal, aún formando o no éste a su vez, del Dere --
cho Administrativo.

Para AQUILEO DONATO GIANNINI, "El Derecho Financiero es --
el conjunto de normas que regulan la obtención, gestión y el empleo --
de los medios económicos para la vida del Estado y por ende forma --

(25).- FLORES ZAVALA, Ernesto.- Ibidem. P. 20.

parte del Derecho Administrativo, por constituir el desarrollo concreto de la actividad financiera uno de los cometidos de la administración pública"(26).

Para GABINO FRAGA, el Derecho Financiero tiende a segregarse del Derecho Administrativo "como una rama especial y autónoma del Derecho Público"(27).

Asimismo, ERNESTO FLORES ZAVALA afirma que el Derecho -- Financiero Público o Derecho Fiscal, es una rama autónoma del Derecho Administrativo, que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado o de otro poder público y, refiriéndose a GABINO FRAGA para el que dentro del Derecho Administrativo se estudian los medios patrimoniales y financieros de que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación, concluye FLORES ZAVALA, "que el Derecho Financiero -- Público alude a las normas que estudian dichos medios patrimoniales y financieros, así como que en su contenido se encuentra entre otras ramas el Derecho Tributario"(28).

El extinto Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, -

(26).- GIANNINI AQUILEO, Donato.- Instituciones de Derecho Tributario.- ED. de Derecho Financiero, España, 1957, P. 5.

(27).- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo Editorial Porrúa, México, 1963, P. 339.

(28).- FLORES ZAVALA, Ernesto. Ib. Id. P. 11.

en tesis de 19 de noviembre de 1940 estableció que "el Derecho Fiscal, como rama del Derecho Administrativo y a su vez del Derecho Público, ha venido evolucionando en forma tal, que actualmente puede considerarse como una verdadera rama autónoma del Derecho, con características especiales", así como que "el Derecho Tributario concretamente regula las relaciones entre la Hacienda Pública y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes"(29).

En la doctrina, indistintamente se emplea la denominación de Derecho Fiscal o la de Derecho Financiero, ya que se relaciona a ambas con la actividad financiera del Estado y por lo mismo, algunos tratadistas aluden mejor, en otro plano de análisis, a la Ciencia de la Hacienda a la Ciencia de las Finanzas Públicas o a la Economía Financiera pero, en este ensayo, Derecho Financiero (aspecto intrínseco, por su relación con la actividad financiera del Estado) y Derecho Fiscal (connotación extrínseca, atendiendo al fisco como órgano de la actividad financiera estatal), son uno solo.

La siguiente definición de Sergio Francisco de la Garza, se aplica a lo anterior:

"El Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídi-

(29).-- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.-- Resumen de las Tesis más importantes sustentadas por el Pleno y las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, del año de 1940. P. 130 -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D. F. 1940.

cas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: En el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así - como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos - órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado" (30).

Se observa una concepción muy evolucionada del contenido del Derecho Fiscal y Horacio García Belsunse nos dice: "que éste - rige la consecución de distintos ingresos del fisco y no sólo los -- provenientes de las exacciones públicas (rama del Derecho Fiscal, -- consistente en el Derecho Tributario) por una parte y, por otra, que en la relación acreditada surgida de la actividad financiera entre - el Estado y los particulares, normada jurídicamente por el Derecho - Fiscal, el Estado o fisco (y los organismos fiscales autónomos, - -- pues se escribe en singular por economía) puede resultar sujeto pasivo, al devenir deudor; verbigracia cuando el Estado percibe indebidamente ingresos; caso en el cual, habiendo un enriquecimiento sin - - causa, debe devolver lo percibido, atendiendo a los principios de -- la conditio indebiti" (31)

(30).- DE LA GARZA, Sergio Francisco.- Ob. Cit. P.P. 13 y 15.

(31).- GARCIA BELSUNSE, Horacio.- Las Iras. Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario.- Uruguay, P. 19.

5.- DERECHO TRIBUTARIO

Derecho Tributario, según MANUEL DE JUANO, "es aquella - parte del Derecho Financiero que tiene por objeto a las normas que - disciplinan la relación jurídica principal y las accesorias provenientes de los tributos, vale decir, de este tipo de recursos derivados,- entre los que se ofrecen al Estado para lograr los medios pecuniarios necesarios para el desarrollo de sus actividades"(32). Por su parte- FERNANDO SAINZ DE BUJANDA analiza en el primer capítulo de su obra -- "Hacienda y Derecho" (Instituto de Estudios Políticos España 1962; -- Pág. 3) siguientes a la Hacienda Pública, al Derecho Financiero y al Derecho Tributario, en planos distintos; desprendiéndose de su análisis que el Derecho Tributario forma parte del Derecho Financiero - -- (Derecho Financiero o Fiscal, en este ensayo).

6.- MATERIA FISCAL

En nuestro foro jurídico y desde que se estableció como -- tribunal contencioso de anulación en el área administrativa, al Tribunal Fiscal de la Federación, a raíz de que se promulgó la Ley de Justicia Fiscal de 27 de Agosto de 1936, se conceptuó, incorrectamente,- que lo fiscal era lo tributario; que los créditos fiscales eran las - relativas a los tributos; que el Tribunal Fiscal de la Federación - -

(32).- DE JUANO, Manuel, Ib. Id. P. 74.

carecía de competencia para conocer de multas derivadas de infracciones a "leyes no fiscales" o "no tributarias", aunque tuvieran el carácter de aprovechamientos y por lo mismo fueran intrínsecamente créditos fiscales; e incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que por fisco debe entenderse lo perteneciente al Fisco, que significa entre otras cosas, la parte de la hacienda pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos.

Poco a poco ha ido cambiando esa interpretación de fisco y de lo fiscal. Así, por ejemplo se puede ver, por una parte y en la órbita no sólo del Poder Legislativo sino en la de las facultades reglamentarias y de expedición de decretos del Poder Ejecutivo, cómo atendiendo a un ángulo financiero y no tributario, pero fiscal al fin: se emplea la terminología "fiscal" y "fiscalización", respecto a las compras de las dependencias del gobierno federal. Lo que nada tiene que ver con tributos ni con leyes relativas ni con multas por infracción a éstas, sino sólo con simples compras o actos administrativos de gestión o empleo de los recursos públicos, llevados a cabo mediante la actividad financiera del Estado. Por otra parte, puede observarse que múltiples tesis del extinto Pleno y de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación se reconoció la competencia de éste para conocer de asuntos fiscales no tributarios.

Destacando en la doctrina sobre el particular DOLORES -- HEDUAN VIRUES, quien declarándose en favor de que el Tribunal Fiscal

de la Federación sea sustituido por un Tribunal Federal de Justicia Administrativa hizo referencia al Proyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa elaborado en 1964, en el que colaboró y del cual se desprende que para ella hubiera sido ideal como propugnaba ya desde 1961 y sostuvo en su ensayo las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, que el mismo Tribunal citado, como en parte ocurrió con la promulgación, el 24 de diciembre de 1966, de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación: se le fuera atribuyendo más competencia para conocer de juicios de nulidad intentados no predominantemente en relación con lo tributario, sino, mayormente, con lo administrativo (y por ende, puede colegirse: con lo financiero, incluido lo tributario).

Sin embargo, en los albores de la vida del Tribunal Fiscal de la Federación surgieron tesis tan contradictorias como las que a continuación sintetizadas se insertan, pronunciadas por la Suprema-Corte de Justicia de la Nación:

"Por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo a la infracción a las leyes que determinan dichos impuestos"(33).

(33).- Tesis Consultable bajo el número 1001 en la Compilación de Jurisprudencia, 1917 - 1965, P. 565 Mayo Ediciones 1967.

Posteriormente y con referencia a las "multas fiscales", dictó, contradictoriamente, la Suprema Corte de Justicia una ejecutoria y una tesis jurisprudencial, a saber:

"Créditos fiscales. Tratándose de multas, no todas pueden constituir propiamente un crédito fiscal. La palabra crédito, en -- términos generales, significa lo que se debe a una persona, y desde el momento en que algo se adeuda a una Tesorería, existe un crédito a favor de la misma, que tiene derecho a cobrar, pero el hecho de -- que todas las multas vayan a parar al erario, no basta para dar el -- carácter fiscal a toda multa. Por materia fiscal debe entenderse lo -- relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de infraccio -- nes a las leyes de determinen dichos impuestos y el Tribunal Fiscal -- debe conocer solamente de asuntos fiscales. Por lo tanto, aunque -- una multa pertenezca al fisco, esa circunstancia no le imprime natu -- raleza fiscal a la resolución que haya dado origen a esa sanción, -- por lo que el Tribunal Fiscal sólo puede conocer de inconformidades -- contra las leyes tributarias" (34).

(34).- EJECUTORIA VISIBLE EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, 5a. EPOCA; T. LXXII, "MONTEPIO LUZ SAVIÑON", COMPILACION DEL MAESTRO GUILLERMO LOPEZ VELARDE, "RECOPIACION DE LA JURISPRUDENCIA Y TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN ASUNTOS DE LA COMPE -- TENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION". ED. DEL T.F.F. MEX. -- 1960, P.P. 126 y 4567.

En cambio, en la tesis jurisprudencial número 173, estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Todas las multas tienen el carácter de sanciones, pero no por ello dejan de catalogarse dentro de los cobros fiscales"(35).

De donde resulta que rectifica la Suprema Corte y al parecer reconoce que "todas las multas" se catalogan como créditos - - fiscales.

Tal vez siempre se dudó sobre la procedencia del incorrecto criterio de minimizar lo fiscal a lo tributario, por que el caso es que se observan ocasionales flexiones al mismo.

Dos resoluciones plenarios del Tribunal Fiscal de la Federación arrojan información sobre el particular. Ellas son, la dictada el 16 de noviembre de 1937, y la pronunciada en alcance de la misma, con fecha 15 de abril de 1959, a saber:

En la primera, inquiriendo en su considerando tercero -- ¿qué debe entenderse por materia fiscal? y ¿qué por crédito fiscal?,- se determinó en el considerando cuarto que "debe atribuirse el carácter de fiscal a cualquier ingreso del erario, a toda prestación pecuniaria en favor del Estado, con abstracción de la naturaleza del deudor, pues lo que da el carácter de fiscal a un crédito es la circun-

(35).- VISIBLE EN LA REFERIDA COMPILACION DE 1917 A 1965, 3a. PARTE-SEGUNDA SALA, 5a. EPOCA, P. 207.

tancia de que el sujeto activo de él sea el poder público"(36). En este mismo considerando se preguntó: "si debe reputarse como fiscal cualquier crédito activo del Estado y si sólo las obligaciones tributarias y no las incluídas entre los ingresos originarios del erario son obligaciones fiscales, atento a que éstas pueden ser ex-lege y -- provenir de la ley cuando un hecho jurídico previsto en la norma determina la condición para que ella se aplique, o ser excontractu, caso en que la ley sólo tutela la manifestación sinalagmática de voluntades, dejando la determinación de las prestaciones a las partes"(37).

Dicha resolución desestimó la idea que únicamente el primer tipo mer tipo de obligaciones fueran fiscales sosteniendo algo que después fue olvidado: "por no encontrarse en los antecedentes doctrinales, legislativos y jurisprudenciales de México ningún apoyo para excluir del sector oficial la actividad del Estado en su carácter de persona de derecho privado; concluyéndose: que "por razón de su materia entran en la concepción genérica de crédito fiscal todos los créditos existentes en favor del erario federal.

Sin embargo, la Comisión Redactora de la Revista del -- Tribunal Fiscal de la Federación, al sintetizar tan correcta tesis, --

(36).- TOMO DE LA REV. DEL TRIBUNAL FISSCAL DE LA FEDERACION RELATIVO A LAS TESIS COMPRENDIDAS DE 1937 a 1948, P.P. 74 a 80.

(37).- TOMO DE LA REVISTA del Tribunal Fiscal de la Federación Relativo a los años de 1949 a 1959 Volumen II. P.P. 1025 a 1029.

asentó en el sumario de la misma: "créditos fiscales. Tiene ese carácter cualquier crédito en favor del erario federal, sin que importe la índole o situación jurídica del deudor, ni la fuente de la obligación, la que puede derivar de una norma tributaria o de una actividad del Estado en su carácter de persona privada",

Se apreciará la inadecuada redacción en la última cita, -- Como si las obligaciones ex-lege sólo fueran las nacidas de la norma tributaria se redactó tal sumario, acrecentando el error y dando lugar a que en el alcance de referencia a dicha resolución plenaria -- de 1937, se dijera en la de 1959 que una determinada multa no ha de ser conocida por el Tribunal Fiscal de la Federación porque con la -- misma no se sancionó ninguna ley fiscal (entendiéndose que se pensaba en una ley tributaria).

Posteriormente, como ya se expresó, fué flexionándose -- este último criterio y al Tribunal Fiscal de la Federación se le ha ido atribuyendo a situaciones ajenas a lo tributario, pero vinculadas dentro de la actividad financiera del Estado y de los organismos fiscales autónomos con lo fiscal; como se desprende de las reformas que en su turno sufrió el Código Fiscal de la Federación de 1938 -- sobre el particular y ahora de la lectura del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, vigente desde el 12. -- de abril de 1967; lo que ha propiciado que las Salas del Tribunal -- Fiscal de la Federación tengan competencia para conocer entre otras-

situaciones, entre las cuales están obviamente los créditos fiscales, de multas por infracciones a normas administrativas federales o del Distrito Federal, respecto a pensiones militares y civiles, sobre responsabilidades a funcionarios y empleados de la Federación y acerca de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, por ejemplo.

De lo anterior que se afirma que por materia fiscal -- debe entenderse el campo en que desarrollan su actividad financiera el Estado y los organismos fiscales autónomos, para proveerse de -- sus ingresos, incluidos los derivados de los tributos, para luego -- aplicarlos atendiendo a principios sociales y mediante su gasto, a la satisfacción de las necesidades públicas, Verbigracia la de la -- Seguridad Social, de acuerdo a un programa financiero previamente -- planeado y trazado en que se analicen el presupuesto de gastos y -- los ingresos que por ley han de recaudarse por el Estado, incluidos los que se allegue de su patrimonio de operaciones vinculadas con -- el mismo.

B).- ACTIVIDAD FINANCIERA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social -- tiene asimismo que desarrollar su actividad financiera, tendiente, -- por ministerio de la ley que lo rige, a proveerse de ingresos por --

tener un patrimonio propio (Art. 5º de la Ley del Seguro Social), a fin de llevar a cabo la organización y administración del Seguro Social; cubriendo mediante su gasto las contingencias y proporcionando los servicios que se especifican a propósitos de cada régimen a que en particular lo atribuye tal ley, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por la misma - - (Art. 7º) y proporcionando incluso servicios sociales de beneficio colectivo (Art. 8º), a efecto de fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población (Art. 233 al 239), sin importar si los servicios de solidaridad social (asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria), se prestan a quien no está afiliado al Instituto.

Los límites de la actividad financiera del Instituto Mexicano del Seguro Social se destacan en forma general al tenor del - - artículo 240 de la Ley del Seguro Social.

Se aprecia del artículo citado que el Instituto Mexicano del Seguro Social se provee de recursos y hace gastos e inversiones, con vista a la seguridad social. Obtiene igualmente ingresos según el artículo 242 de su ley.

Aparte de los gastos derivados del artículo 240 de su - - ley, antes mencionados, podrá el Instituto Mexicano del Seguro Social efectuar los que se desprendan del artículo 243 del propio orde

namiento.

También hay que atender a los artículos 259 al 266 de la Ley del Seguro Social referidos a las inversiones que de sus reservas de recursos o ingresos realiza el Instituto Mexicano del Seguro Social, que son materia de su actividad financiera.

Podemos concluir este apartado, considerando que en lo relativo a las fuentes de financiamiento de las instituciones de seguridad social, es necesario considerar para fines del establecimiento de normas adecuadas para la incorporación de los sectores de población no cubiertos, y también para una mejor distribución y participación del financiamiento de los aportes, con fines de una mejor incidencia de las cargas económicas que representan dichos aportes dentro de los mecanismos redistributivos que implica la seguridad social.

Tradicionalmente se han venido observando diversas normas derivadas de orientaciones y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, en lo que respecta a las instituciones de seguridad social.

La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, establece en sus artículos 77 a 87, 113 a 117 y 176 a 180 la forma como los diferentes sectores participantes deben contribuir con sus aportaciones al sostenimiento de las prestaciones del Seguro Social, bajo los capítulos denominados "régimen financiero" tanto en los seguros de riesgos profesionales, enfermedades y maternidad, e invalidez, cesan-

tía y muerte, según los cuales se señalan las normas en materia de -
distribución de aportes:

En concepciones clásicas y particularmente en el seguro -
de los trabajadores asalariados, el ingreso que debe ser gravado por -
las cuotas de las instituciones de seguridad social lo constituyen --
las percepciones o remuneraciones del trabajo, conviniéndose general-
mente que tanto los patrones como el estado, en los casos en que éste
participa en el financiamiento de las prestaciones, tomen como refe -
rencia la remuneración del trabajador para establecer los aportes - -
correspondientes.

Es evidente que si en el caso del trabajador la fuente de
financiamiento de los aportes a la seguridad social lo constituye - -
propiamente el salario o la remuneración del trabajo, por lo que se -
refiere a los patrones y al Estado dicha fuente constituye solamente-
una referencia para el cálculo o determinación de los aportes corres-
pondientes, ya que en el caso de los patrones o empresas, las cuotas-
se financian con cargo a los costos de operación, que a su vez se - -
transfieren a los precios de los bienes y servicios que consume la --
población, y por lo que se refiere a los aportes del Estado, las fuen-
tes de financiamiento lo constituyen los impuestos y productos que --
percibe con base en sus recursos fiscales.

En forma tradicional también se ha recomendado tanto por-
organismos como en reuniones internacionales de seguridad social, - -

que preferentemente en el sostenimiento o financiamiento de los aportes de los seguros sociales participen los sectores de trabajadores, los patronos y el propio Estado para establecer una distribución o financiamiento de dichos aportes en forma menos gravosa y con una -- mejor incidencia entre la población del país.

Desde el punto de vista de la progresividad y el efecto -- redistributivo de los aportes, tanto los de los trabajadores como los del Estado, presentan una característica de mayor progresividad que -- los aportes patronales que actúan en forma más regresiva al transfe -- rirse a los precios de los artículos, bienes de consumo y servicios.-- Sin embargo, la necesidad de no gravar solamente los salarios de los -- trabajadores ni de transferir la parte más importante de las cargas -- hacia los recursos fiscales de los gobiernos, ha dado lugar a que las aportaciones patronales representen una parte importante y, en ocasio -- nes mayoritaria, del financiamiento de las cuotas de los seguros so -- ciales.

Si bien estas concepciones son sostenibles y recomendables en países en donde la proporción de trabajadores de la industria, el -- comercio, y los servicios representan la parte predominante de la -- fuerza de trabajo, en los países con diferente estructura de mano de -- obra, requiere de enfoques diferentes o de carácter propio, que esta -- blezcan normas más adecuadas que hagan posible el financiamiento de -- las prestaciones y con ello intrínsecamente que los servicios y la --

protección social se extienda con mayor rapidez a estos sectores, que generalmente están todavía excluidos de la protección de los regímenes de seguridad social.

Es decir, que el establecimiento de fuentes adecuadas de financiamiento y de distribución de aportes debe operar en tal forma que el financiamiento de las prestaciones para cada sector no gravite sobre las aportaciones directas de los seguros de los trabajadores asalariados urbanos, ya que no es posible ni práctico establecer una redistribución en forma simplista o directa, sino que dicha distribución debe ser lograda a través de mecanismos más perfeccionados desde el punto de vista económico, que hagan incidir de mejor manera los costos de la seguridad social entre la población, sin crear ni desfinanciamiento en el equilibrio económico de los seguros de los trabajadores asalariados urbanos, ni tampoco limitarse a los conceptos tradicionales de las fuentes a las que generalmente se recurre para dichos trabajadores.

C A P I T U L O C U A R T O

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO

En los términos del artículo 268 de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos fiscales y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la ley de la materia y sus disposiciones reglamentarias.

De lo anterior, resulta evidente que el Instituto -- Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de organismo fiscal -- autónomo, o dicho en otras palabras, es el sujeto activo de la relación tributaria con facultades perfectamente establecidas para realizar las actividades encomendadas.

Por ello el Instituto Mexicano del Seguro Social como "autoridad administrativa es un representante del Poder Público que gobierna y administra, y cuya legitimidad depende de una norma legal y nombramiento oficial. Ahora bien, para Francisco LERDO DE TEJADA - autoridad competente es aquella que posee investidura legítima, capaz de emitir un acto o resolución creadora de una actuación jurídica - - concreta derivada de una ley a un caso determinado".(38).

(38).- LERDO DE TEJADA, Francisco.- ASPECTOS FISCALES DE LA LEY DEL - SEGURO SOCIAL.- ENSAYOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO PARA CONMEMORAR EL XL ANIVERSARIO DE LA CREACION DEL TRIBUNAL-FISCAL DE LA FEDERACION.- REVISTA DEL TRIB. FIS. DE LA FEDERACION. SEPTIMO NUMERO EXTRAORDINARIO.- MEXICO 1976. P. 77.

Dicho acto o resolución necesariamente entraña una decisión o comportamiento de autoridad, cuya eficacia o validez perjudica derechos o intereses de los particulares.

A).- JUSTIFICACION ECONOMICA DEL ESTADO PARA PROCURAR
EL DESARROLLO DE UN SERVICIO PUBLICO.

Tomando en cuenta que la economía nacional reciente ha --
tenido una elevada inflación y sumada a bajos precios internacionales
de los productos que nuestro país exporta, altos intereses de la deuda
tanto externa como interna y la nula actividad económica que afecta
a la mayoría de la población. Resulta indispensable modificar las
condiciones económicas para reforzar el sistema tributario de nuestro
país a fin de disminuir el déficit financiero del gobierno federal.

Ahora bien conociendo que el Estado puede prestar los --
servicios públicos directamente a través de un organismo descentrali-
zado, se justifica el derecho del Estado para procurarse económicamen-
te el desarrollo de un servicio público, es decir se está allegando --
que un conjunto de riquezas, cuyo origen fundamental es la aportación
que hacen los ciudadanos del propio Estado, no en forma voluntaria, --
sino en forma obligatoria, derivada del imperativo legal y hecha efec-
tiva a través del ejercicio de la facultad económica coactiva, es --
decir, a través de la acción del Estado exigiendo por sí mismo y en --
uso de su autoridad, el pago de las cantidades que él mismo ha esta --

blecido como créditos a cargo de sus miembros. Este problema está -- estrechamente vinculado con el de los fines y atribuciones del Estado, porque el Estado necesita la riqueza precisamente para estar en la -- posibilidad de lograr los fines y ejercitar las atribuciones que se -- le han asignado; y no queremos con esto dar a entender que consideramos que el Estado constituye una persona jurídica, de tal manera distinta a sus miembros, que pueda tener fines propios, ajenos a los de los individuos que lo forman, si no que queremos decir simplemente -- que cualquiera que sea la tesis que se adopte sobre la personalidad -- del Estado, ya sea que ésta se afirme o se niegue, ya sea que se le -- atribuyan fines propios o íntimamente ligados a los de los individuos que lo integran, lo cierto es que el Estado tiene a su cargo la reali -- zación de ciertas tareas, variables en el tiempo, pero que correspon -- den en cada época al pensamiento político de la colectividad y para -- cuyo cumplimiento requiere bienes muebles e inmuebles, servicios y, -- por lo mismo, dinero en efectivo.

1.- ECONOMIA PRIVADA

Hemos de partir de la base de que la economía privada -- tiene como objeto obtener la satisfacción de determinadas necesida -- des concretas y que la fuente del ingreso es el esfuerzo personal de los individuos, de la explotación de su capital o de ambos factores -- combinados.

Debe señalarse que el sistema de economía privada indu --

dablemente alimenta o da razón de ser a la economía pública pero de-
bemos precisar las semejanzas y diferencias que existen entre la - -
economía pública y la economía privada. Existen grandes puntos de -
contacto entre ellas, porque se norman por principios generales que-
son aplicables por igual a una y a otra; en efecto, tanto en la eco-
nomía pública como en la privada existe una relación de interdependen-
cia entre los ingresos y los gastos, y tanto en una como en otra, - -
debe procurarse obtener la mayor utilidad posible de la inversión que
se haga; es decir, que los gastos deben realizarse dentro de las más-
estrictas normas de aprovechamiento de las cantidades invertidas y de
honestidad. Se dice a menudo que en la Economía Pública primero - --
deben determinarse los gastos y después los ingresos necesarios para-
cubrirlos, pero esta afirmación como principio absoluto es falsa, la-
relación entre gastos e ingresos es de estrecha interdependencia y --
ambos deben determinarse al mismo tiempo; carecería de todo objeto --
que el Estado determinara los gastos que debe hacer si la capacidad -
económica de sus miembros no es bastante para soportar los impuestos-
necesarios para cubrirlos; por otra parte, si la capacidad económica-
general permite al Estado obtener fuertes ingresos, sin gravar con --
exceso la economía particular con cantidades elevadas, ese Estado - -
estará en condiciones de realizar una mayor actividad; aumentar las -
obras públicas, mejorar o aumentar los servicios, etc. Esto nos reve-
la la necesidad de fijar la cuantía de los gastos en relación con las

posibilidades de ingresos y a su vez calcular éstos según la cuantía de los gastos indispensables, es decir, existe como decíamos entre -- ingresos y egresos una relación de interdependencia exactamente como en la Economía Privada.

2.- ECONOMIA PUBLICA

El objetivo primordial del sistema imperativo federal o -- economía pública consiste en lograr una transferencia de recursos de los particulares al estado, para que pueda realizar sus funciones de derecho público, es decir, para que el Estado pueda financiar los -- bienes públicos, financiar los bienes y servicios socialmente deseados y financiar los gastos de la administración pública.

Al objetivo fundamental de su sistema de economía pública debe sumarse la plena justificación desde un punto de vista social -- como es a través de un cobro de un crédito fiscal, en nuestro trabajo proteger a los trabajadores e incluso ir introduciendo una mayor -- complejidad al sistema sin olvidar que deben repetirse los principios indispensables de todo sistema tributario.

Los principios constitucionales de proporcionalidad y -- equidad, los principios de generalidad y uniformidad, de certidumbre y de Economía.

RICARDO CIBORTI Y ENRIQUE SIERRA, nos definen, la Econo -

mía pública y nos dicen que: "La Economía Pública puede resumirse -- en varias acciones del Estado; por un lado, estarían las regulaciones- y por otro, las actividades públicas de producción de bienes y servi-- cios".(39). Esta clasificación conviene detallarla a fin de llegar a- comprender más cabalmente la participación del Estado en las economías administrativas que caracterizan la organización formal del Estado, se consideran los siguientes tipos de acciones:

a). Acciones de regulación del comportamiento de los a -- gentes económicos:

b). Acciones de producción de bienes y servicios:

Acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del Estado.

Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector- privado.

c). Acciones de acumulación:

Acciones de instalación de capital para realizar sus acciones de producción.

(39).-- CIBORTI, RICARDO y SIERRA, ENRIQUE.-- El Sector Público en la Economía Investigación Fiscal, Edic. del Instituto Nacional- de Capacitación Fiscal, 1983, P. 100.

Acciones de instalación de capital, que constituyen por sí mismas economías externas.

d). Acciones en el campo del financiamiento:

Acciones que proporcionan al Estado recursos para cumplir sus funciones de producción y de acumulación.

Acciones dirigidas a transferir ingresos dentro del sector privado.

Estas acciones se han diferenciado según las características más sobresalientes o esenciales que presentan, pues en la práctica las categorías que se mencionarán, tienen, en alguna medida, -- aspectos comunes o singularidades semejantes. Lo importante es reconocer, y es éste el punto de vista de la clasificación que se presenta, el objetivo central de cada tipo de acción.

Cabe advertir que este análisis se hará considerando al -- gobierno general en todos sus niveles administrativos, es decir, a -- las empresas públicas, a las entidades descentralizadas o institutos -- autónomos, así como a las reparticiones de los gobiernos estatales y -- comunales. Ello se hace con el propósito de trabajar utilizando la -- categoría más amplia e integrada del Estado. También conviene advertir que la clasificación antes presentada constituye un primer intento de esquematización de las acciones del Estado en la economía; mas -- adelante se ofrecerán otras formas de análisis de las acciones públi-

cas, desde otros puntos de vista, según lo requiera el estudio de los tributos que definen la función del Estado en el sistema económico y en el proceso de planificación.

LAS ACCIONES DE REGULACION

Si se entiende que las regulaciones tienen por objeto --- inducir a los agentes económicos hacia determinados comportamientos--- debe admitirse que todos los tipos de acciones de la clasificación anterior cumplen, aunque en diferente medida, con dicha finalidad. En efecto, el Estado, tanto al producir bienes y servicios así como al instalar capacidad productiva, crea corrientes de factores y de insumos y moviliza recursos financieros, los que sin duda influyen sobre las decisiones que se derivan del mercado. En este sentido todas las acciones poseen una capacidad de regulación que se ejerce, directa o indirectamente, según las circunstancias como se presenten en el sistema económico.

Sin embargo, existen acciones cuyo único objetivo es la regulación en sí misma, o sea, son típicamente normativas; se caracterizan porque para cumplir con sus propósitos no necesitan que el Estado movilice directamente recursos físicos y financieros como los demandados por los otros tipos de acciones. Ejemplos de esta clase de acciones son las disposiciones de los códigos que reglamentan la edificación urbana, la instalación de industrias en las ciudades, el régimen de explotación de recursos naturales, los sistemas de fijación de - -

salarios para el sector privado, las normas a las cuales deben atenerse las transacciones del comercio internacional y las operaciones de divisas, las reglamentaciones acerca del funcionamiento del sistema bancario y del mercado de valores, etc. Las acciones de este tipo -- originan medidas concretas, que en el caso de los ejemplos mencionados suelen referirse a la altura de los edificios en determinadas -- calles y avenidas, zonificación de las áreas industriales, demarcación de reservas forestales, determinación de niveles mínimos, fijación de tipos de cambio, autorizaciones para importar y exportar, -- establecimiento de las tasas de encaje bancario, etcétera.

Para realizar estas acciones se requiere disponer, naturalmente, de un aparato administrativo que formule e imponga las normas y reglamentaciones y observe su funcionamiento. Esto implica, en -- alguna medida, movilización de recursos financieros y físicos, pero -- no es esta movilización la característica que determine la esencia de este tipo de acciones.

ACCIONES DE PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS

Es inherente a la naturaleza del Estado su responsabilidad en la prestación de ciertos servicios generales relacionados con la organización y el funcionamiento de la comunidad y del propio gobierno. Así, aun en la concepción liberal más extrema, se admite que el Estado organice y preste los servicios de justicia, policía, defensa nacional, representación en el exterior, aduana, correo, registros

de personas y propiedades, etcétera.

Los organismos públicos a cargo de la prestación de los servicios que implican estas acciones constituyen una proporción importante del aparato estatal, entre los cuales también pueden incluirse aquellas instituciones que forman parte de la cúspide del gobierno y que representan los poderes característicos de la organización republicana adoptada por los países de la región; así, entre otras, los ministerios mismos, la contraloría, la dirección impositiva, el banco central, las entidades encargadas del comercio exterior, etcétera.

Desde un punto de vista económico, lo que se denomina "administración pública" puede concebirse como una unidad productora de ciertos servicios indispensables en una comunidad organizada, que combina factores de producción, genera valor agregado y obtiene resultados que dependen, en parte, de la eficiencia con que funcione y de los recursos que se le asignen.

El carácter mixto de las economías latinoamericanas adquiere una de sus expresiones más cabales en las acciones de producción de bienes y servicios a cargo del Estado, pero que también son o podrían ser realizadas por el sector privado; tales actividades no resultan inherentes a las responsabilidades del Estado como ocurre con muchas regulaciones o con los servicios antes comentados. En este tipo de acciones se destacan los servicios públicos de educación, sa -

lud y provisión de agua potable y alcantarillado, transportes, almacenaje, comercialización y comunicaciones, la producción de ciertos insumos de uso difundido como sucede con el acero y el petróleo, y en algunos casos, la fabricación de ciertos artículos de consumo y de bienes de capital.

Estas acciones de producción de bienes y servicios en parte se realizan mediante los organismos de la administración central en especial las relacionadas con la prestación de servicios sociales; mientras que las referidas a bienes propiamente tales se llevan a cabo, generalmente, por medio de empresas públicas u organismos autónomos que funcionan en forma similar a las empresas privadas. En algunos casos la producción de estos bienes y servicios tiene carácter monopolístico nacional o regional; en otros, en cambio, se hace en competencia con el sector privado. Aun en estos últimos el manejo de las entidades públicas se diferencia de las del sector privado, pues sus orientaciones, modalidades de producción, precios, etc., no se deciden, en lo principal, en función de la más alta tasa de ganancias; sino que también gravita consideraciones de política económica.

Las motivaciones o causas que determinan la extensión de las actividades estatales hasta este tipo de acciones son muy variadas; unas se vinculan con las ideologías de los gobiernos, otras responden a consideraciones técnicas (indivisibilidad de la inversión e intensi-

dad de capital que requieren); las hay también que obedecen a respuestas inmediatas dadas a problemas que surgen de la coyuntura, o a tendencias generales sobre las responsabilidades del Estado para satisfacer ciertos tipos de demandas en el campo social o de servicios básicos.

En el caso de estas acciones es obvio que el Estado está realizando una actividad productiva con funciones de producción bien definidas e interviene, por tanto, en el proceso económico como una típica unidad productora.

ACCIONES DE ACUMULACION

Estas acciones contribuyen a la formación del acervo de instalaciones y equipos necesarios para efectuar la prestación de servicios, públicos, tales como escuelas, hospitales; a la construcción o adquisición de los edificios de la administración pública, equipo de transporte, de comunicaciones, etc. Pertenecen a la misma categoría las inversiones de las empresas públicas destinadas a ampliar su producción. Además, en los países de la región existe una fuerte inversión a cargo del Estado, destinada a suministrar instalaciones de capital que la comunidad requiere para el desenvolvimiento de las actividades privadas en todas sus manifestaciones; y cuyos ejemplos más conspicuos los constituyen los caminos, las calles urbanas, los parques y jardines, instalaciones portuarias, etcétera.

Una diferencia importante entre esos dos tipos de acumula-

ción reside en el hecho de que el primero requiere, para su funcionamiento, un gasto operativo anual con cargo al Estado; mientras que en el segundo ese gasto se remite al mantenimiento y conservación del capital instalado. Los gastos de operación necesarios para utilizar ese tipo de capital, de hecho, lo hacen los agentes privados y las entidades públicas que los emplean.

Por otra parte, los bienes de capital de cualquiera de los dos tipos de acumulación pueden ser directamente producidos por entidades públicas o adquiridos al sector privado. En el primer término de la alternativa la acción de acumulación se confunde con la producción, que en este caso se trataría de bienes de capital; el segundo de hecho es una transacción de compraventa realizada por las agencias públicas correspondientes, que en algunos casos se hace sobre bienes de capital ya existentes en el mercado y que las agencias públicas simplemente adquieren, o, en otros, sobre bienes que deben ser producidos por empresas privadas a pedido de las entidades públicas.

Las transacciones sobre activos ya existentes suelen comprender equipos para la administración, vehículos de transporte, máquinas y herramientas para las empresas públicas industriales o mineras, etc., en general, bienes que no requieren especificaciones muy rígidas. El otro tipo de transacciones en realidad significa una "ejecución delegada" del bien de capital, ya que en numerosas ocasiones pueden también construirse por administración, como es el caso de

caminos, puentes, edificios, perforaciones de pozos de petróleo, embalses, etc. Sobre este último tipo de transacciones cabe pensar que si bien el Estado no produjo dicho bien, sin embargo, resolvió hacerlo, de modo que sin esa decisión dicho bien no se hubiera creado. En la práctica las acciones de producción fueron delegadas a una unidad-productora privada, pero, dadas las especificaciones exigidas, el Estado se reserva el derecho de supervisar y aprobar la ejecución correspondiente. Como en la mayoría de los casos se trata de la construcción de equipos o instalaciones, el proyecto de ingeniería lo realiza el Estado y sólo queda a cargo de la entidad privada su ejecución.

ACCIONES EN EL CAMPO DEL FINANCIAMIENTO

Hasta aquí las acciones de acumulación y de producción han sido tratadas según las particularidades que tienen las corrientes físicas de factores o de productos que representan, sin referirlas a las expresiones financieras que adquieren, lo que queda comprendido en este cuarto tipo de acciones. En efecto, para que el Estado pueda obtener los insumos y factores necesarios para la producción y acumulación, debe movilizar medios de pago que le permitan trasladar dichos recursos físicos al ámbito de la economía estatal.

Lo anterior se efectúa, en general, mediante tres mecanismos; el sistema impositivo, el sistema de precios y tarifas de deuda pública. Pero además del propósito relacionado con la producción y

acumulación, el Estado realiza acciones orientadas a modificar el destino de las corrientes financieras, sin que su motivo central sea la utilización de recursos para sí mismo. En este sentido sus fines son, en último término, alterar la distribución de los ingresos para favorecer el desarrollo de ciertas actividades privadas o proporcionar a determinados grupos un ingreso relativamente mayor que el que obtendrían del juego del mercado. Ejemplos típicos de estas acciones son las que realizan los bancos estatales de fomento industrial, minero o agropecuario; los beneficios otorgados por las cajas de seguridad social y los subsidios y transferencias financiadas con cargo al presupuesto del gobierno central.

**B.- ACTUACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
COMO AUTORIDAD FISCAL.**

La Ley del Seguro Social vigente en sus artículos -- 267 y 268, preceptúa que el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal y que el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así -- como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

Resulta indudable que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado y a la vez un organismo fiscal autónomo.

Es pues, ante esta autoridad administrativa, que los -- sujetos se encuentran obligados a cubrir las cuotas obrero-patrona -- les, en los términos previstos por la Ley del Seguro Social y sus -- Reglamentos. Siempre que sean sujetos de aplicación de los mismos.

El artículo 3º. del Reglamento para el pago de cuotas y -- contribuciones del Seguro Social, señala que el pago de las cuotas -- se hará directamente en las oficinas del Instituto o en los lugares -- que éste autorice para el efecto, en las formas que el propio Insti -- tuto determine y el entero se efectúa en los meses de enero, marzo, -- mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año.

Cuando el patrón no hiciere el pago de las cuotas obrero -- patronales en los términos y plazos relativos, el Instituto formula -- rá, en su defecto, la liquidación respectiva, con los datos que tuvie -- re o recabare al respecto. Las liquidaciones emitidas en términos de -- los artículos 16 y 17 del Reglamento citado, son notificadas al deu -- dor para que en un plazo de veinte días de calendario, acuda a pagar -- su importe más los recargos correspondientes o las recurra en los -- términos de ley. Si vencido el plazo referido, no se efectúa el pago -- ni recurre las liquidaciones formuladas, las mismas al considerarse -- firmes dan origen a que sea exhibidas a través del procedimiento admi -- nistrativo de ejecución.

Las liquidaciones formuladas por el Instituto, por tener -- el carácter de créditos fiscales, deben notificarse a los deudores en

los términos señalados por los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación.

- I.- Personalmente o por correo certificado, en caso de -
actos que puedan ser recurridos.
- II.- Por correo ordinario o telegrama en casos distintos-
a la fracción I.
- III.- Por estrados.
- IV.- Por edictos, en caso de que la persona a quien deba-
notificarse hubiera fallecido y se ignore quien es -
el albacea, haya desaparecido, se ignore su domici -
lio o no se encuentre en territorio nacional.

Las notificaciones se deben realizar en el domicilio del-
deudor mismo que el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación -
define en la siguiente forma:

- I.- Tratándose de personas físicas:
 - a) El principal asiento de sus negocios.
 - b) El local que utilicen como base fija para el - -
desempeño de sus actividades.
 - c) El lugar donde tengan el asiento principal de --
sus actividades.
- II.- Tratándose de personas morales.
 - a) Para residentes en el país, el lugar en el que --

esté establecida la administración principal del negocio.

- b) Para residentes en el extranjero, el lugar en el que se encuentre el principal establecimiento.

Las notificaciones personales deben ajustarse a los requisitos previstos por el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, que dispone que las mismas se entienden con la persona que deba ser notificada o con su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que se le espere a una hora fija del día siguiente o para que acuda a notificarse en un plazo de seis días a las oficinas de la propia autoridad.

Además, siguiendo los requisitos que marcan los artículos 310 y 311 del Código Federal de Procedimientos Civiles, si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato o con un agente de policía. Si la persona a quien haya de notificarse, no atendiere el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia, y de negarse ésta a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio. En el acto de la notificación, se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia del documento a que se refiere la notificación; de las diligencias de notificación o citatorio, el -

notificador debe tomar razón por escrito.

Una vez que la liquidación ha sido notificada y ésta notificación surta efectos, el deudor tiene dos opciones, a saber:

1º. Impugnarla ante el Consejo Técnico o Consejo Consultivo mediante el recurso que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social o bien formular las aclaraciones que se estimen procedentes, aclaraciones que no tienen el carácter de recurso administrativo.

Lo anterior debe ser en la forma y términos en que lo -- marca el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, pues de lo contrario, esa liquidación puede entenderse como consentida.

2º. De considerar ajustada a derecho esa liquidación, -- cubrir su importe.

1.- FACULTADES PARA ORDENAR VISITAS DOMICILIARIAS

El Instituto Mexicano del Seguro Social siendo una auto-- ridad fiscal autónoma, tiene facultades para ordenar la práctica de -- inspecciones y visitas domiciliarias, según puede apreciarse en el -- artículo 25 fracción VI de la Ley del Seguro Social.

Este artículo fue derogado por el artículo Segundo del -- Decreto que reforma y adiciona la Ley del Seguro Social publicado en

el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1984, cuya vigencia es a partir del 29 del mismo mes y año.

Con la Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Diciembre de 1984, las facultades para ordenar - la práctica de visitas domiciliarias se encuentran integradas en el artículo 240 fracción XVIII de la Ley del Seguro Social.

Sentado lo anterior, es importante mencionar que con -- fecha 15 de abril de 1983, el Ejecutivo Federal expidió un Reglamento mediante el cual, otorgó facultades y reconoció la existencia de -- diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Definitivamente el C. Presidente de la República, al -- expedir el Reglamento por el que se determinan las atribuciones de -- diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, le -- asigna a las mismas, facultades que sólo son propias de la soberanía del Estado en materia tributaria, como es la de ordenar y practicar -- visitas domiciliarias a los gobernados, ya que la realización de las mismas, es por su incidencia y repercusión en su domicilio y en su -- patrimonio, lo que sin lugar a dudas, incumbe exclusivamente a la -- administración pública centralizada.

La atribución de ordenar y practicar visitas domicilia -- rias a los gobernados, no es competencia exclusiva de la administra -- ción pública centralizada, puesto que el segundo párrafo del artículo

16 Constitucional, establece la facultad de las autoridades administrativas de practicar visitas domiciliarias para cerciorarse del cumplimiento de los Reglamentos Sanitarios y de Policía; así como el exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables, para comprobar el acatamiento de las disposiciones fiscales; facultad cuyo ejercicio debe sujetar a las autoridades administrativas a cumplir con -- las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Ahora bien, el artículo 16 de nuestra Carta Magna, no --- hace distinción respecto a que tipo de autoridades administrativas son a las que se confiere la facultad de practicar visitas domiciliarias, por lo que es de concluirse que se refiere a todas aquéllas autoridades que tengan el carácter de administrativas, ya sea que formen parte de la Administración Pública Centralizada o Descentralizada, como en este caso lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que es un organismo fiscal autónomo.

Las únicas limitaciones que señala el artículo 16 Constitucional es que en el ejercicio de esa facultad, las autoridades administrativas se sujeten a las leyes respectivas y a las formalidades -- prescritas para los cateos.

De la primera de las mencionadas limitaciones, se desprende de que el Congreso de la Unión, mediante la expedición de una ley, -- puede facultar a un órgano de la Administración Pública en general, -- para realizar visitas domiciliarias, con el objeto de constatar que --

los particulares han cumplido las normas de orden público que esta --
blezca la propia Ley y que resulten aplicables.

En relación con ello, se debe señalar que las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social para ordenar y practicar --
visitas domiciliarias no fueron otorgadas en el Reglamento de 15 de --
abril de 1983, sino en la propia Ley del Seguro Social, en cuyo ar --
tículo actual 240 fracción XVIII y 25 fracción VI, en el de la ante --
rior redacción de la ley, se faculta al Instituto para practicar ins --
pecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros --
y documentos a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligacio --
nes legales.

Igualmente, en el artículo 19 fracción V de esa Ley, se --
establece la obligación de los patrones para facilitar las inspeccio --
nes y visitas domiciliarias que practique el Instituto.

Por lo que el Reglamento invocado no puede interpretarse --
otorgando esas facultades, ya que en él, el Presidente de la Repúbli --
ca no hizo sino fijar y reglamentar las atribuciones concedidas en la --
ley expedida por el Congreso de la Unión al Instituto, determinando --
las dependencias con que éste contará para ejercerlas, así como las --
atribuciones específicamente asignadas a las mismas.

Así lo ha determinado la H. Segunda Sala de la Suprema --
Corte de Justicia de la Nación, al sostener lo siguiente:

"VISITAS DOMICILIARIAS. FACULTAD DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA ORDENARLAS Y PRACTICARLAS. Las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social para ordenar y practicar visitas domiciliarias no fueron otorgadas en el Reglamento por el que se determinaron las atribuciones de diversas dependencias de dicho organismo, sino en la propia Ley del Seguro Social, en cuyo artículo 25 fracción VI, se faculta al Instituto para practicar inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos a efecto de comprobar las obligaciones legales. Igualmente en el artículo 19 fracción V de la Ley se establece la obligación de los patrones para facilitar las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto. En cambio, en el reglamento anteriormente citado, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha quince de abril de mil novecientos ochenta y tres, el Presidente de la República no hizo sino reglamentar las atribuciones concedidas en la Ley expedida por el Congreso de la Unión al Instituto, determinando las dependencias con que éste contará para ejercerlas, así como las atribuciones específicamente asignadas a las mismas."(40).

En consecuencia, el Reglamento de 15 de abril de 1983, única - mente está regulando las facultades que el Congreso de la Unión le otorgó en el artículo 25 fracción VI de la Ley del Seguro Social al propio Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta facultad en particular como ya se dijo se encuentra sancionada por el Congreso de la Unión al expedir el Decreto que hemos mencionado al inicio de este capítulo, por el que se reformó y adicionó la Ley del Seguro Social, y en cuyo artículo 240 fracción XVIII,-

(40).- Tesis consultable en la P. 127 del Informe rendido por el - - Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al terminar el año 1984.

se recoge el contenido del artículo 25, derogado por este Decreto.

2.- DEPENDENCIAS QUE PUEDEN DETERMINAR CREDITOS FISCALES

Tomando en consideración que las cuestiones de competencia de una autoridad, resultan esenciales para calificar la legalidad de un acto que afecta la esfera jurídica del gobernado, dado que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite en forma particular se sostiene que hasta el 16 de abril de 1983 existía invariablemente la falta de competencia tanto del Tesorero General como de los Delegados del Instituto Mexicano del Seguro Social, esta situación se plasmó en los diferentes proyectos sustentados por las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación, mismos que fueron elevados a sentencia, una vez que en los mismos constó la firma de los tres magistrados integrantes de las mismas.

Sistemáticamente el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de su Director General, promovió diversos recursos de revisión en los términos marcados por el Código Fiscal de la Federación vigente en aquella época y en las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, se conformó la Tesis de Juris número 95, misma que a la letra dice:

"COMPETENCIA. NO LA TIENE EL TESORERO GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA EMITIR LIQUIDACIONES DE CUOTAS OBRERO PATRONALES. En la Ley del Seguro Social y en el Reglamento de Organización Interna, no existe disposición alguna en la que se establezca la competencia o facultad --

del Tesorero, en consecuencia, no puede estimarse que el mismo la tenga para formular liquidaciones de cuotas - obrero patronales, ya que en ninguna norma jurídica le confiere tal facultad, sin que pueda entenderse tampoco que las facultades que la Ley les otorga a los órganos superiores del Instituto Mexicano del Seguro Social, le corresponde también al Tesorero, porque la competencia es un principio de orden jurídico que sólo puede derivar de la ley o reglamento y no inferirse a base de presunciones que ningún precepto legal autoriza, pues las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les permite" (41)

Este criterio, que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación sostuvo en todos aquéllos asuntos de los que conoció, dieron motivo al recurso de revisión fiscal que también promovió el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social y al resolverse por la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dió pauta para que se sustentara la Tesis de Jurisprudencia No. 3, que a la letra dice:

"CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL SUS FACULTADES CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 107, FRACCION VIII DE LA ANTERIOR LEY DEL SEGURO SOCIAL Y 240 DE LA VIGENTE. UNICAMENTE AUTORIZA AL INSTITUTO PARA ORGANIZAR ADMINISTRATIVAMENTE SUS DEPENDENCIAS.- No es cierto que la atribución que el legislador confirió al Instituto Mexicano del Seguro Social en el artículo 107, fracción VIII, de la anterior Ley del Seguro Social y 240 de la vigente, de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, que por efecto

(41).- Tesis consultable en la P. 118 de la jurisprudencia 1978, - 1983 del Tribunal Fiscal de la Federación, Compilación del Lic. Mariano Azuela Guitrón.

de lo dispuesto en los artículos 117, fracción IX, y 253 fracción XIV, correspondía y corresponde al Consejo Técnico tenga el alcance de facultar a dicho Consejo para otorgar una atribución como la de liquidar y recaudar -- cuotas que la ley le confiere, ya que únicamente autoriza al Instituto para organizar administrativamente sus -- dependencias y para fijar su estructura y funcionamiento como entidades meramente auxiliares de los órganos superiores. Estimar lo contrario significaría, amén de interpretar la ley en donde por su claridad no es permitido hacerlo, autorizar, en un sistema de derecho como el nuestro en el que rigen a título de garantías individuales la seguridad jurídica y la legalidad entre otras, el que pudiera afectarse la esfera jurídica de la persona -- por actos de autoridades no facultadas expresamente por la ley para realizarlos, cuando es principio general de derecho que, en salvaguarda de dichas garantías, la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le autoriza."

(42).

Indudablemente que la H. Segunda Sala de la Suprema Corte -- de Justicia de la Nación sentó sus tesis de jurisprudencia respecto -- de asuntos que son anteriores a la fecha 16 de abril de 1983, hago -- hincapié en esta fecha puesto que en el Diario Oficial de la Federa -- ción se publicó el día 15 de abril de 1983 el Reglamento por el que -- se determinan las atribuciones de diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, expedido por el C. Presidente Constitu -- cional de los Estados Unidos Mexicanos Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo -- (42).-- Tesis consultable en las P.P. 7 y 8 del Informe rendido a la -- Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente en -- año de 1985.

89 fracción I de la Constitución Política Mexicana y con fundamento - además en los artículos 39. fracción I, 90. de la Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal, 50., 19, 25, 45, 46, 55, 56, 61, 79,- 84, 91, 96, 181, 190, 191, 240, 253, 257, 267, 268, 270 y 271 de la - Ley del Seguro Social, misma que entró en vigor según su artículo - - único transitorio al día siguiente de su publicación en el Diario Ofi - cial de la Federación.

Habiendo efectuado un resumen de las anteriores considera - ciones ya expuestas debe considerarse a juicio del expositor que:

El Reglamento de 15 de abril de 1983, cumple con la ga - rantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución - Federal, por que las autoridades señaladas en las fracciones I, II,- IV y V del artículo 10. del Reglamento citado, aunque fueron creadas sólo por acuerdos del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Se - guro Social y no por reglamento alguno expedido por el Presidente de la República, o por el Congreso de la Unión, no por ello debe olvidar se que tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen, que la fa - cultad reglamentaria recae única y exclusivamente al Presidente de la República en su ámbito competencial.

En principio, las hipótesis previstas por los artículos - 107 fracción VIII de la anterior Ley del Seguro Social y 240 de la - vigente (la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social de or -

ganizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de -- las mismas), que por efecto de lo dispuesto en los artículos 117 fracción IX de la Ley anterior y 253 fracción XIV de la actual, correspondía y corresponde al Consejo Técnico de dicho Instituto, no tienen el alcance de facultar al Consejo Técnico para crear entes autoritarios.

En efecto, es cierto que conforme al artículo 253 fracción VI y XIV de la Ley del Seguro Social, esta última en relación directa con lo dispuesto por el artículo 240 de la propia ley, El Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo tiene facultades para expedir los reglamentos interiores del Instituto en los que organice sus dependencias, fijando sus estructuras y funcionamiento, como entidades meramente auxiliares de los órganos superiores -- del Instituto; y que dentro de esas facultades no queda comprendida -- la de crear organismos que realicen funciones fiscales, puesto que -- este aspecto no le compete.

Estimar lo contrario significaría, amén de interpretar -- la Ley en donde por su claridad no es permitido hacerlo, autorizar en un sistema de derecho como el nuestro, en el que rigen a título de -- derechos fundamentales la seguridad jurídica y la legalidad, entre -- otras, el que pudiera afectarse la esfera jurídica de los gobernados, por actos de autoridad no facultadas expresamente por la ley para realizarlos, cuando es principio general de derecho, que en salvaguardia de dichas garantías, la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley

le autoriza.

Asimismo, de la lectura del artículo 19. del Reglamento - por el que se determinan las atribuciones de diversas dependencias - del Instituto Mexicano del Seguro Social, se aprecia que las dependencias que se señalan en las fracciones I, II, III, IV y V de dicho precepto legal (Jefatura de Servicios Técnicos, Tesorería General, - Jefatura de Auditoría a Patronos, Jefatura de servicios de Seguridad en el Trabajo y Jefatura de Servicios Legales), fueron creadas por - diversos acuerdos emitidos por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien como ya se ha dicho carecía de facultades para ello.

Sin embargo, tomando en consideración que el Presidente - de la República, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le concede el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, sí tiene - la capacidad legal suficiente para determinar facultades de los órganos de autoridad y que el Reglamento multicitado lo emitió el Titular del Ejecutivo con ese fin o sea, de determinar las atribuciones de -- diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, entre ellas las creadas por acuerdos del Consejo Técnico de dicho Instituto - que han quedado antes indicadas, es por lo que se debe de concluir - que, independientemente de cualquier vicio que pudiera haber existido en la creación de esas autoridades, con la expedición del Reglamento-

de que se trata, el mismo quedó insubsistente, pues en este Reglamento se está dando reconocimiento jurídico por la autoridad constitucionalmente competente para ello, a dichas autoridades.

Lo anterior, de acuerdo con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis publicada con el número 104 en las páginas 100-101 del Informe de Labores correspondiente al año de 1984, Segunda Parte, cuyo rubro es: "FACULTAD REGLAMENTARIA, INCLUYE LA CREACION DE AUTORIDADES Y LA DETERMINACION DE LAS QUE ESPECIFICAMENTE EJERCERAN LAS FACULTADES CONCEDIDAS", está dentro de la facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República por el artículo 89 fracción I de la Constitución, el crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la Ley de la materia a determinado organismo de la administración pública, igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad el determinar las dependencias y órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercitar las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentaria.

Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aún cuando sea un órgano descentralizado, como en este caso lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, es precisamente el Presidente de la República, titular de esa administra

ción quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.

Por lo que, independientemente de que las autoridades que se indican en un principio hayan sido creadas por acuerdo del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cierto es que con la expedición del Reglamento en cuestión, el Presidente de la República les dió pleno reconocimiento jurídico y determinó las facultades -- que les corresponde ejercitar, a fin de proveer la exacta observancia de las disposiciones establecidas en la Ley del Seguro Social.

Con lo cual se cumplió en forma debida con la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional Federal.

El H. Congreso de la Unión al reformar y adicionar la Ley del Seguro Social mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, mismo que se ha mencionado en el capítulo 5 de este -- análisis, plasmó en forma clara y concreta, la existencia y facultades de diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo importante destacar que dentro del articulado reformado, para -- nuestra materia revisten especial importancia los siguientes:

Artículo 258 C.- Los delegados del Instituto tendrán las -- facultades y atribuciones siguientes:

.....

Fracción VII.- Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación, las facultades previstas en las fracciones X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 240 de esta Ley; y

Artículo 258.- Los subdelegados del Instituto, tendrán las siguientes facultades y atribuciones:

Fracción III.- Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la subdelegación, las facultades previstas en las fracciones X, XII, XIV, XV, y XVIII del artículo 240 de esta ley: y

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

.....

Fracción XII.- Recaudar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto.

.....

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

.....

Fracción XV.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patronos y demás sujetos relativos, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o con los de acuerdo con sus experiencias considerados como probables.

.....

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

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

Debemos concluir este análisis, manifestando que aún y cuando en la última reforma a la Ley del Seguro Social, no se marcan por el H. Congreso de la Unión, facultades perfectamente señaladas o atribuciones indudablemente definidas, lo cierto es que la competencia del llamado tesorero general del Instituto Mexicano del Seguro Social a partir del 16 de abril de 1983, fue establecida por el Titular del Ejecutivo Federal y no existe motivo legal, que no sea catalogado como un desconocimiento lato a las facultades del C. Presidente de la República ejercitadas al amparo del artículo 89 fracción Constitucional, por insistir en carencia de facultades de este funcionario.

3.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

El procedimiento administrativo de ejecución lo inician las Oficinas para cobros del Seguro Social requiriendo al deudor para que efectúe el pago del crédito y sus accesorios legales, apercibiéndolo de que, de no hacerlo en dicho plazo, se le embargarán bienes -- suficientes para asegurar el importe del crédito, los recargos y los-

gastos de ejecución.

Si el deudor no cubre totalmente el crédito a su cargo - la exactora, a través de su personal de ejecutores, procede a practicar embargo en bienes del deudor, en los términos del artículo 155- del Código Fiscal de la Federación en cuya diligencia el deudor tendrá derecho a designar los bienes que deban embargarse, siempre que se ajuste el orden siguiente:

- 1º. Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.
- 2º. Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro.
- 3º. Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.
- 4º. Bienes inmuebles.

El ejecutor designado por la Oficina para cobros del Seguro Social podrá embargar sin sujetarse al orden anterior:

- 1º. Si el deudor no señala bienes suficientes, a juicio del ejecutor, o si no ha seguido el deudor el orden al hacer el señalamiento.
- 2º. Si el deudor, teniendo otros bienes susceptibles de embargo, señalare:

- a). Bienes ubicados fuera de la circunscripción de la Oficina ejecutora.
- b). Bienes que ya reporten cualquier gravamen real o -- algún embargo anterior.
- c). Bienes de fácil descomposición o deterioro o materias inflamables.

El ejecutor designado por la exactora trará ejecución -- en bienes bastantes del deudor para garantizar las prestaciones pen -- dientes de pago, los gastos de ejecución y los vencimientos futuros, -- poniendo todo lo secuestrado, previa identificación, bajo la guarda -- del o de los depositarios que fueron necesarios y que, salvo cuando -- lo hubiere designado anticipadamente la oficina ejecutora, nombrará -- el ejecutor en el mismo acto de la diligencia.

En la práctica se presenta el caso de que las Oficinas -- para cobros del Seguro Social, al tratar de hacer efectivos créditos -- de gran cuantía, como los deudores son, por lo general, propietarios -- de negociaciones comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o -- pesqueras, se abstienen, por disposición del Código Fiscal de la Fede -- ración, de embargar de manera aislada, alguna maquinaria, enseres o -- semovientes propios para las actividades de la negociación, por ser -- dichos bienes necesarios para su funcionamiento y, si se embargarán, -- provocarían la paralización de la actividad económica de la negocia -- ción. Por tal razón, el ejecutor de la exactora opta por embargar la

negociación en su conjunto, como un todo económico, con todo cuanto de hecho y por derecho le corresponda y procede a designar a un depositario interventor con cargo a la caja, conforme lo ordena el artículo 164 del Código Fiscal de la Federación.

Debe hacerse mención, que los embargos sobre bienes raíces o sobre negociaciones de cualquier género, deben inscribirse, según sea el caso, en el Registro Público de la Propiedad o en la Sección de Comercio.

Al décimosexto día de practicado el embargo, la Oficina Federal de Hacienda procederá a la venta de los bienes embargados para cuyo efecto designará a un perito valuador, haciendo saber dicha designación al deudor para que éste, de no estar conforme con el designado, nombre el suyo dentro del término de tres días.

El remate de los bienes se convocará para una fecha fijada dentro de los 30 días siguientes al del avalúo y la publicación de la convocatoria se hará cuando menos 10 días antes de la fecha del remate, pero cuando el valor de los bienes exceda el equivalente a cinco veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, la convocatoria se publicará en el órgano oficial de la Entidad en la que resida la autoridad ejecutora y en el periódico local de mayor circulación, si lo hubiere; la publicación se hará dos veces, con un intermedio de siete días.

Una vez que las Oficinas para Cobros del Seguro Social i-nician el procedimiento administrativo de ejecución practicando el -- requerimiento de pago correspondiente, se origina a cargo de los deudores la obligación de pagar honorarios y gastos de ejecución.

Como los créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social tienen, por disposición de la ley, naturaleza de créditos -- fiscales, cuando los patrones deudores solicitan la suspensión del -- procedimiento de cobro, bien sea por haber interpuesto algún recurso -- administrativo, promovido juicio o celebrado convenio con el Instituto, deben garantizar el interés fiscal, (el importe del crédito, los posibles recargos y los gastos de ejecución) en alguna de las formas -- autorizadas por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación y -- que son:

- 1º. Depósito de dinero en la Institución de Crédito autori-zada legalmente.
- 2º. Prenda o hipoteca.
- 3º. Fianza otorgada por Compañía autorizada, la que no -- gozará de los beneficios de orden y excusión.
- 4º. Embargo en la vía administrativa.
- 5º. Obligación solidaria asumida por tercero que comprue -- be su idoneidad y solvencia.

Las autoridades fiscales tienen obligación de vigilar que

las garantías sean suficientes tanto en el momento de su aceptación -- como con posterioridad y, si no lo fueren, a exigir su ampliación o -- procederán al embargo de otros bienes.

En relación a lo anterior, los requisitos a que deben -- sujetarse las garantías otorgadas por los deudores; son a saber:

- I. Depósito en dinero.- Se aceptará en billete o certificado de depósito expedido por la Nacional Financiera o cualquiera de sus corresponsales. El custodio del billete de depósito debe ser la autoridad ante la cual se encuentra radicado el crédito y precisamente a su favor debe expedirse el billete.
- II. Prenda o hipoteca.- La prenda puede otorgarse, perfectamente, en alhajas y metales preciosos; en segundo lugar; en bonos, títulos emitidos por el Gobierno Federal, por instituciones nacionales de crédito, -- cédulas hipotecarias o bonos emitidos por instituciones de crédito autorizadas por la Secretaría de Hacienda, certificados de participación, obligaciones hipotecarias y obligaciones emitidas por organismos descentralizados de carácter federal y, por último -- sobre bienes muebles que sean susceptibles de embargo. Tratándose de metales preciosos, alhajas y bienes muebles, el monto admisible es el 50% del impor-

te del avalúo que practique alguna institución autorizada o persona idónea. El deudor debe acreditar ser el legítimo propietario de los bienes dados en prenda y dichos bienes no deben estar en dominio fiscal o en el de algún particular.

La hipoteca puede constituirse sobre bienes inmuebles que comprendan predios y construcciones, siempre que los mismos estén libres de afectación urbanística o agraria, que estén al corriente en el pago de sus contribuciones locales, prediales y derechos de agua. -- Su valor de recepción será cuando las dos terceras -- partes de su valor satisfagan el monto del crédito y sus accesorios, previo avalúo que practique alguna -- institución de crédito autorizada.

- III. Fianza de compañía legalmente autorizada.--Debera congtar en póliza, la que se ajustará al modelo aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La póliza deberá contener una cláusula que diga: "En el caso de que la presente fianza se haga exigible, la institución fiadora se somete expresamente al procedimiento de ejecución establecido en las disposiciones legales vigentes y está conforme en que se aplique dicho procedimiento con exclusión de cualquier --

otro".

Cuando la fianza tenga por objeto obtener la suspensión - del procedimiento de cobro de los créditos hasta en tanto se tramitan y resuelven recursos o juicios promovidos por los interesados, se exigirá la inserción en la póliza de una cláusula que diga: "Esta garantía estará en vigor - - durante la substanciación de todos los recursos legales o juicios que se interpongan, hasta que se dicte resolución definitiva por autoridad competente".

- IV. Embargo en la vía administrativa.- Sólo se autoriza este - tipo de garantía cuando se solicite por el interesado el - embargo de bienes inmuebles o negociaciones de su propie - dad. En este caso, el deudor aceptará previamente que, a - su costa, se le practique auditoría por Contador Público - registrado en la Auditoría Fiscal dependiente de la Secre - taría de Hacienda y Crédito Público, a que se designe en - su negocio un depositario interventor que ejercerá las fun - ciones de comisario y si se trata de una sociedad, ésta no debe tener en su escritura constitutiva, cláusulas prohibi - tiva para comprometer en garantía la negociación, así como que el tiempo de duración de la sociedad, sescontando el - tiempo transcurrido, no sea inferior al de la probable - - vigencia de la garantía. Además, cuando se ofrece el em -

bargo de bienes para garantizar algún crédito fiscal, - el deudor deberá, cubrir por anticipado los honorarios- que se causen con motivo de las diligencias a que diere lugar.

- V. Obligación solidaria asumida por tercero.- Conforme a - lo establecido por el oficio-circular 401-TS-19333 emi- tido el 5 de abril de 1971 por la Tesorería de la Federa- ción, la idoneidad y solvencia del tercero, cuando se - trate de personas físicas, debe acreditarse con el testi- monio de escrituras públicas que acrediten la propiedad- de bienes raíces, con la licencia respectiva cuando se - trate de negociaciones no constituidas en forma de socie- dad y con los comprobantes de pago que comprueben que -- los bienes de su propiedad están al corriente de sus - - pagos locales y federales. Cuando se trate de personas- morales, deberá exhibir testimonio de su escritura cons- titutiva debidamente inscrita en el Registro Público. Deberá presentar balance actualizado y exhibir los com- probantes que acrediten que la negociación está al co -- rriente en sus impuestos locales y federales. En ambos- casos, ya sea que se trate de personas físicas o de per- sonas morales, el obligado solidario aceptará expresamen- te el no enajenar o gravar, sin autorización expresa de- de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los - -

bienes de su propiedad y obligándose a que la garantía - subsista durante todo el tiempo que abarque la prórroga -- o autorización para pagar en parcialidades o mientras dure la subsistencia de los recursos legales, juicios o instancias legales que se interpongan y asegure además el pago - del adeudo, los recargos y accesorios legales que se cau - sen. El acta que se levante al efecto al aceptar la garan - tía, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad - y del Comercio del lugar de ubicación de dichos bienes.

Una vez que las Oficinas para Cobros del Seguro Social, a - través del procedimiento administrativo de ejecución, logran la recupe - ración del importe de las liquidaciones emitidas por el Instituto Mexi - cano del Seguro Social, proceden en los términos del artículo 271 de - la Ley del Seguro Social a concentrar al Instituto las sumas recauda - das.

Por último cabe señalar que a través de la siguiente circu - lar tuvieron su origen las actuales Oficinas para Cobros del Seguro -- Social. CIRCULAR 212-3-30 que da a conocer la creación de la Oficina - Federal de Hacienda para cobros del Seguro Social, publicada en el "Dia - rio Oficial" de 10. de mayo de 1945.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Dirección de -- Ingresos. Departamento de Oficinas Federales de Hacienda.- Expediente- 101.1-(015)/8100.

CC.- Jefes de las Oficinas Federales de Hacienda y dependencias interiores de esta Secretaría.

A partir del día 16 de los corrientes, se establecerá la Oficina Federal de Hacienda para cobros del Seguro Social, que estará ubicada en las calles de Basilio Badillo número 44, de esta capital.

Consultando previamente la opinión del Instituto sobre la inversión que se pretende hacer.

NOTA:.- El decreto de 30 de diciembre de 1947, publicado en el "Diario Oficial" de 31 del mismo mes, en vigor desde esta fecha que reformó los artículos 19, 37, 52, 63, 74, 96, 128, 129, 130, 131 y 132 de esta ley, contiene los siguientes artículos transitorios que aluden a las RESERVAS.

T R A N S I T O R I O S

AR. PRIMERO.- Para equilibrar financieramente el seguro de enfermedades generales y maternidad, el Ejecutivo Federal queda facultado para aumentar las primas actuales, escuchando la opinión de la asamblea general del Instituto Mexicano del Seguro Social y sin alterar el régimen financiero de los demás ramos, que se conservarán en la forma prevista por la ley en vigor y bajo el régimen de reservas existente en la actualidad. El Ejecutivo Federal queda igualmente

te facultado para señalar la fecha en que deba entrar en vigor el aumento de primas.

ART. SEGUNDO.- El déficit existente y el que se registre mientras no se decrete el aumento de las primas, será cubierto con -- cargo a las reservas constituidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en la forma y términos que acuerde el Consejo Técnico del propio organismo.

CAPITULO IX

De las normas para casos de controversia.

Artículo 133.- (Reformado por decreto de 29 de diciembre de 1956, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de 31 del mismo mes y año, en vigor al día primero de marzo de 1957.

ART. 133.- En caso de inconformidad de los patrones, los -- asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el -- Seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, -- distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones -- de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgos, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier acto del Instituto que -- lesionen derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los -- patrones sujetos al régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico del -- Instituto, el que decidirá en definitiva.

Las certificaciones, liquidaciones y otros documentos que contengan resoluciones, acuerdos o disposiciones del Instituto se -- reputarán consentidas por las personas a quienes se refieren o a quienes afecten, si no se presenta inconformidad acerca de los mismos.

La Oficina Federal de Hacienda de referencia será de un -- tipo especial, ya que tendrá a su cargo la ejecución de los diversos cobros que corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social en el Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en el decreto de 4 de -- noviembre de 1944, publicado en el "Diario Oficial" de 24 del mismo mes, (al que se refiere el artículo 135 de la Ley del Seguro Social), con exclusión de otros asuntos encomendados a las Oficinas Federales de Hacienda.

A la Oficina mencionada se le asignaron las siguientes clasificaciones:

Cuentadante: 2099.

Característica: 4217 A.

Atentamente.- Sufragio Efectivo. No Reeleccion.- México, - Distrito Federal, a 12 de abril de 1945.- El Subsecretario, Ramón - - Beteta Rúbrica.

Otra Reforma al artículo 271 de la Ley del Seguro Social, - se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre -

de 1981, mediante la Ley que reforma adiciona y deroga diversas -- disposiciones en materia fiscal disponiendo que las oficinas para -- Cobros adscritas al Instituto aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución sujetándose a las normas del Código Fiscal de la -- Federación y demás leyes aplicables, a este respecto el Consejo Técnico emitió en el acuerdo 684/82 de 14 de abril de 1982, publicado -- en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril del mismo año, -- y que en su parte conducente es del siguiente contenido: "...Número- 684,14/Abril/1982.- Establecimiento de 23 Oficinas para Cobros del -- Instituto Mexicano del Seguro Social, su ambito territorial y su -- competencia.- Artículo 271.- En ejercicio de las atribuciones del -- Instituto Mexicano del Seguro Social, establecidas en los artículos- 240, fracción VIII y 271 de la Ley del Seguro Social, y de las facultades del H. Consejo Técnico, contenidas en los diversos 252 y 253 -- del mismo ordenamiento este Consejo Técnico acuerda: I.- Autorizar -- el establecimiento de veintitres Oficinas para Cobros del Instituto- Mexicano del Seguro Social en la forma siguiente:

Delegación	Sede	Oficinas
Baja California Norte	Mexicali y Tijuana	2
Cohauila	Torreón	1
Guanajuato	León	1
Guerrero	Acapulco	1

Delegación	Sede	Oficinas
Jalisco	Guadalajara	1
Morelos	Cuernavaca	1
Nuevo León	Monterrey	1
Oaxaca	Oaxaca	1
Puebla	Puebla	1
Querétaro	Querétaro	1
Sinaloa	Culiacán	1
Sonora	Hermosillo	1
Tabasco	Villahermosa	1
Tamaulipas	Tampico	1
Veracruz Norte	Veracruz	1
Yucatán	Mérida	1
Núm. 1	Delegación No. 1	1
Núm. 2	Delegación No. 2	1
Núm. 3	Delegación No. 3	1
Núm. 4	Delegación No. 4	1
Núm. 5	Delegación No. 5	1
Núm. 6	Delegación No. 6	1

Delegaciones y Oficinas ubicadas en el Valle de México.

II. Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán competencia territorial dentro del ámbito de la Delegación de su adscripción, para el cobro de los documentos que se les remitan, - en donde consten los créditos que no hubiesen sido cubiertos oportunamente al Instituto. III.- Las Oficinas para Cobros del Instituto - - Mexicano del Seguro Social, dependerán operativamente de la Delegación de su adscripción y normativamente de la Tesorería General y de la Jefatura de Servicios Legales en el ámbito de su respectiva competencia.- IV.- Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social comenzarán a funcionar el día siguiente a la publicación de este Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación..., posteriormente en el acuerdo 1889 de 17 de noviembre de 1982, se emitió por -- el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, el acuerdo mediante el cual se duplicaban de 6 a 12 el número de Oficinas - - para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social en las Delegaciones del Valle de México y que es al tenor siguiente: "... NUM. 1889, - 17/noviembre/1982.- Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social, se duplica, de 6 a 12 del número de Oficinas para Cobros - del Instituto Mexicano del Seguro Social, en las Delegaciones del - - Valle de México artículo 271. En ejercicio de las atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, establecidas en los Artículos - 240, fracción VIII, 271 de la Ley del Seguro Social y de las facultades

des del H. Consejo Técnico contenidas en los diversos 252 y 253 del mismo ordenamiento, este Consejo Técnico acuerda: I.- Duplicar, de 6 a 12 el número de Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social en las Delegaciones del Valle de México, para quedar establecidas en la forma siguiente:

NUM. DE DELEGACIONES	NUM. DE OFICINAS
1	1
1	9
2	3
2	6
3	2
3	7
4	10
4	11
5	4
5	5
6	8
6	12

II.- Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social tendrán competencia territorial dentro del ámbito de la Delegación de su adscripción para el cobro de los documentos que se les remitan en donde consten los créditos que no hubiesen sido cubierto oportunamente al Instituto.- III.- Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, dependerán operativamente de la Delegación de su adscripción y normativamente de la Tesorería General y de la Jefatura de Servicios Legales, de acuerdo con la respectiva competencia de ésta.

IV.- Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social comenzarán a funcionar al día siguiente de la publicación de este a -- acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.- V.- Se modifica el di - verso acuerdo 684/82 en lo relativo al establecimiento de una Oficina para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, en cada una de las seis Delegaciones del Valle de México.- VI.- Este acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior constituye la esencia del procedimiento administrativo de ejecución.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Siendo el Estado el sujeto activo de la Política Social, a través de Administraciones Centralizadas o Descentralizadas se proporcionan servicios públicos bajo la denominación de Seguridad Social.

SEGUNDA.- La Seguridad Social se aplica como denominación a una rama de la Administración Pública donde la función del Estado es proteger necesidades individuales.

TERCERA.- El Seguro Social es una función del Estado relacionada con el conjunto de servicios que otorga justicia y equidad a las clases desprotegidas.

CUARTA.- El constituyente de 1917 sancionó la Seguridad Social en el artículo 123 fracción XXXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTA.- La Ley del Seguro Social promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1943 creó un sistema de protección para el Trabajador y su familia.

SEXTA.- Fue hasta 1974 cuando el Régimen del Seguro Social adquirió nuevas perspectivas al introducirse reformas en materia de prestaciones.

SEPTIMA.- Originalmente una liquidación de - -

cuotas obrero patronales tenía el carácter de ejecutivo y el procedimiento debía conocerse para dirimir controversias ante un Juzgado de Distrito.

OCTAVA.- En la actualidad la naturaleza jurídica de las cuotas recargos y capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal.

NOVENA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo que tiene el carácter de organismo fiscal autónomo -- con facultades para determinar los créditos y dar las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

DECIMA.- Atento a su connotación con lo fiscal -- en el plano de las finanzas públicas del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social desarrolla su actividad financiera haciendo abstracción de los diversos regímenes a que lo atribuye la ley con apoyo en lo dispuesto, en general, en los artículos 5, 7, 8, 233 al 239, -- fracciones I al IV y VI, del 240; 242, 17 fracción IV, 113 al 117, -- 178 al 180, 243 y del 259 al 266 de su ley en vigor; recabando los -- recursos que gestiona, gasta e invierte en la realización de las a -- tribuciones de su cometido legal, a fin de prestar el servicio público del Seguro Social y satisfacer la correspondiente necesidad pública de seguridad social: en administración indirecta que desempeña por el Estado, en su carácter de organismo descentralizado.

DECIMA PRIMERA.- La noción que se realice de "fisco" debe prescindir de conceptos y adquisiciones históricas sobre la raíz latina de tal vocablo y su comparación con las expresiones "erario" y "hacienda pública", ésta desde su ángulo estático - equivalente a caudal público; para atender a su relación moderna con las finanzas públicas y la actividad financiera del Estado y no sólo a un aspecto de ésta como lo es la recaudación de los ingresos públicos provenientes de los tributos, con todo y que éstos tengan gran importancia.

DECIMA SEGUNDA.- Debe conceptuarse por "fisco", a una institución equiparable tanto con el patrimonio del Estado, - cuanto con éste mismo como titular de la hacienda pública, facultado para recaudar los ingresos que a su favor se derivan de la ley u origen en su patrimonio o en sus actividades comerciales o industriales, y obligado a realizar los gastos e inversiones que para su sostenimiento y en atención a las necesidades públicas tiene que erogar.

DECIMA TERCERA.- Estando atribuido el Derecho Financiero a la regulación jurídica de la actividad financiera del Estado y siendo el "fisco" el órgano de ésta; Obviamente Derecho Financiero y Derecho Fiscal son uno sólo.

DECIMA CUARTA.- Independientemente al problema de la autonomía o de la heteronomía del Derecho Tributario, por regu-

lar jurídicamente éste sólo una parte de la actividad financiera del Estado, la traducida en la recaudación, gestión y empleo de ingresos públicos derivados de los tributos; por lo mismo Derecho Fiscal y -- Derecho Tributario son Ordenamientos diversos.

DECIMA QUINTA.- En tal suerte, es criticable -- que se haya minimizado el campo de la materia fiscal, considerándose que por ella debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo a la infracción a las leyes que determinan dichos impuestos; toda vez que el concepto valedero y aplicable a las conclusiones que preceden será el que afirme que por materia fiscal debe entenderse el campo en que desarrollan su actividad financiera el Estado y los organismos fiscales autónomos (aunque en este caso -- será materia parafiscal), para proveerse de sus ingresos, incluidos los procedentes de los tributos, para luego aplicarlos atendiendo a principios socioeconómicos y mediante a su gasto, a la satisfacción de las necesidades públicas, V. Gr. la de la seguridad social, y a -- la prestación de los servicios públicos.

DECIMA SEXTA.- En México, atento a la base constitucional de los tributos, se equipara genéricamente a los mismos -- con las "contribuciones" y se les relaciona con el presupuesto de -- egresos de la Federación y con las leyes anuales de Ingresos de la -- misma; por lo que los tributos, entre los que la Suprema Corte de --

Justicia de la Nación ha incluido a las aportaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social como "contribuciones gremiales" forman -- parte, por muy importante que ésta sea, de los ingresos listados en dichas leyes, que los refieren como tributos (impuestos y derechos), productos y aprovechamientos diversos; debiendo entenderse que todos los ingresos públicos del Estado son "fiscales".

DECIMA SEPTIMA.- Al lado de o junto al "fisco",-- como órgano de la actividad financiera del Estado, han surgido, legalmente, los organismos fiscales autónomos, con actividad financiera propia que desarrollar, entre cuyas atribuciones o facultades se observa la recaudación de ingresos, por tal motivo denominados "recursos para-fiscales". El Instituto Mexicano del Seguro Social, por ministerio del artículo 268 de su ley en vigor, es organismo fiscal-autónomo.

DECIMA OCTABA.- Por ende, independientemente de que en el artículo 267 de tal Ley del Seguro Social, se otorgue el carácter de fiscales "al pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos" de referencia en la propia ley y haciendo abstracción a la causa del texto de dicho precepto cuyo incómodo antecedente, el artículo 135 de la original Ley del Seguro Social, otorgaba ejecutoriedad a los títulos de las respectivas prestaciones a favor del Instituto; así como con independencia de que la Suprema Corte de Justicia

de la Nación estima que el legislador ordinario "dió el carácter de -
aportaciones fiscales a las cuotas y capitales constitutivos del Ins-
tituto Mexicano del Seguro Social considerándolas como contribuciones
de origen gremial o profesional"; sin embargo, desde el ángulo de la-
actividad financiera del Instituto, que ha de realizarse al lado de -
la del Estado, incluso en administración indirecta de éste y para la-
prestación del servicio público del Seguro Social, según la propia --
Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo mismo los ingresos del
Instituto Mexicano del Seguro Social, en general, son por su naturalez
a y por sus fines "recursos parafiscales", incluidos los provenien -
tes de la contribución del Estado según la Ley del Seguro Social.

DECIMA NOVENA.- En tratándose de los créditos adeu
cuados al Estado, los artículos relativos del Código Fiscal de la Fe-
deración acerca del "interés fiscal", respecto a cómo debe garantizar
se el mismo y sobre la suspensión del procedimiento administrativo de
ejecución; así como los conducentes a la acepción de "obligación fis-
cal" y de "crédito fiscal"; se refieren no sólo a los créditos proce-
dentes de los tributos, sino también a los provenientes de los producu
tos y de los aprovechamientos por lo que de tales preceptos se deriva
que son "créditos fiscales" así mismo los emanados de las dos últimas
fuentes no tributarias, citadas. También de los artículos anotados -
en este estudio, de la Ley de Secretarías de Estado, de la Ley Orgá -

nica de la Tesorería de la Federación y del Reglamento de ésta y de la Ley de Ingresos de la Federación, se desprende que los ingresos - provenientes de productos y aprovechamientos son, junto a los derivados de los tributos, cuando se adeudan al Estado: créditos fiscales.

VIGESIMA.- Están vinculadas las actividades financieras del Estado y del Instituto Mexicano del Seguro Social, no sólo porque aquél contribuye con éste en términos de los artículos 17 fracción -- IV, 113 al 117, 176 y del 178 al 180 o porque el Instituto es organismo descentralizado del Estado, sino porque conforme se establece por las fracciones IV y VII del artículo 29. de la Ley Orgánica de la - - Tesorería de la Federación, los fondos del Instituto Mexicano del Seguro Social se concentran en la Tesorería de la Federación por breve tiempo, antes de ser regresados al mismo.

VIGESIMA PRIMERA.- La justificación del derecho del Estado para procurar económicamente el desarrollo de un servicio público no es otra cosa que constituirse de un conjunto de riquezas cuyo origen fundamental es la aportación que hacen los miembros del propio Estado, no en forma voluntaria, sino en forma obligatoria, derivada del imperativo legal y hecha efectiva a través del ejercicio de la facultad - económica coactiva.

VIGESIMA SEGUNDA.- La economía privada tiene como objeto obtener la satisfacción de determinadas necesidades concretas y que la fuente del ingreso es el esfuerzo personal de los individuos, de-

la explotación de su capital o de ambos factores combinados.

VIGESIMA TERCERA.- El objetivo primordial del sig tema imperativo federal o economía pública consiste en lograr una -- transferencia de recursos de los particulares al estado, para que -- pueda realizar sus funciones de derecho público, es decir, para que -- el Estado pueda financiar los bienes públicos, financiar los bienes -- y servicios socialmente deseados y financiar los gastos de la admi -- nistración pública.

VIGESIMA CUARTA.- Es inherente a la naturaleza -- del Estado su responsabilidad en la prestación de ciertos servicios -- generales relacionados con la organización y el funcionamiento de la comunidad y del propio gobierno. Así, aun en la concepción liberal -- más extrema, se admite que el Estado organice y preste los servicios de justicia, policía, defensa nacional, representación en el exte -- rior, aduana, correo, registros de personas y propiedades, etcétera.

VIGESIMA QUINTA.- El artículo 39. del Reglamen -- to para el pago de cuotas y contribuciones del Seguro Socia, señala -- que el pago de las cuotas se hará directamente en las Oficinas del -- Instituto o en los lugares que éste autorice para ela efecto, en las -- formas que el propio Instituto determine y el entero se efectúa en -- los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de -- cada año.

VIGESIMA SEXTA.- Las liquidaciones formuladas por el Instituto por tener el carácter de créditos fiscales, deben notificarse a los deudores en los términos señalados por los artículos 134- y 137 del Código Fiscal de la Federación.

VIGESIMA SEPTIMA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social siendo una autoridad fiscal autónoma, tiene facultades para ordenar la práctica de inspecciones y visitas domiciliarias, según puede apreciarse en el artículo 25 fracción VI de la Ley del Seguro Social y con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1984, en el artículo 240 fracción XVIII de la misma ley.

VIGESIMA OCTAVA.- Se debe señalar que las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social para ordenar y practicar visitas domiciliarias no fueron otorgadas en el Reglamento de 15 de abril de 1983, sino en la propia Ley del Seguro Social, en cuyo artículo 25 fracción VI, se faculta al Instituto para practicar inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales.

VIGESIMA NOVENA.- El Reglamento de 15 de abril de 1983, cumple con la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal, porque las autoridades señaladas en

las fracciones I, II, IV y V del artículo 1º. del Reglamento citado - aunque fueron creadas sólo por acuerdos del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social y no por reglamento alguno expedido - por el Presidente de la República, o por el Congreso de la Unión, no por ello debe olvidarse que tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen, que la facultad reglamentaria recae única y exclusivamente al Presidente de la República en su ámbito competencial.

TRIGESIMA.- El procedimiento administrativo de ejecución lo inician las Oficinas para Cobros del Seguro Social requiriendo al deudor para que efectúe el pago del crédito y sus accesorios -- legales, apercibiéndolo de que, de no hacerlo en dicho plazo se le -- embargarán bienes suficientes para asegurar el importe del crédito, -- los recargos y los gastos de ejecución.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Academia Mexicana del Derecho Fiscal.
4a. Década
del Tribunal Fiscal de la Federación.
México. 1971.
- 2.- Bielsa, Rafael.
Principios de Derecho Administrativo.
3a. Edición.
de Palaosa Argentina 1966.
- 3.- Castillejo José.
Historia del Derecho Romano.
Madrid España 1935.
- 4.- Caplan Benedicto.
Finanzas Públicas.
Ediciones Oresme.
Argentina 1955.
- 5.- Compilación de Tesis y Jurisprudencia
de la Segunda Sala de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación 1917 a 1965.
- 6.- Ciborti Ricardo y Enrique Sierra.
El Sector Público en la Economía.
Investigación Fiscal. Nos. 7 y 8
Edición del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal.
- 7.- Diccionario Enciclopédico Hachette
Castell España.
Edic. 1981 Tomo X.

- 8.- De Juano Manuel.
Curso de Finanzas y Derecho Tributario
T.I. Eds. Molachino Rosario.
Argentina 1963.
- 9.- De la Garza Sergio Francisco.
Derecho Financiero Mexicano.
Editorial Porrúa.
México 1973.
- 10- Flores Zavala Ernesto.
Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.
Editorial Porrúa 23a. Edición 1981.
- 11- Fraga Gabino.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa.
México 1963.
- 12- Giuliani Fonrouge Carlos M.
Derecho Financiero.
Vol. II de Polita Argentina 1962.
- 13- Gtiziotti Bevenuto.
Principios de Ciencia de las Finanzas.
Roque de Polita Editor
Buenos Aires Argentina 1959.
- 14- Giannini Aquileo Donato.
Instituciones de Derecho Tributario.
Ediciones de Derecho Financiero.
España 1957.

- 15.- **García Belsunse Horacio.**
Las Primeras Jornadas Latinoamericanas
de Derecho Tributario.
Uruguay.
- 16.- **Herrera Gutiérrez Alfonso.**
Problemas Técnicos y Jurídicos del Seguro Social
México, 1955.
- 17.- **Hices K. Ursula.**
Hacienda Pública.
Ediciones Aguilar
España 1962.
- 18.- **Jacobi Henri.**
La Burocratización del Mundo.
México. Siglo XXI
1971
- 19.- **Lerdo de Tejada Francisco.**
Aspectos Fiscales de la Ley del Seguro Social
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.
72. Número extraordinario.
México 1976.
- 20.- **Moreno Padilla Javier.**
Ley del Seguro Social.
Editorial Trillas.
México 9a. Edición.
- 21.- **Peruves Bassas Juan José.**
Manual de Derecho Fiscal. Librería Bosch.
Barcelona España 1961.

- 22.- Rosas Figueroa Aniceto y Roberto Santillán López.
Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México
UNAM 1962.
- 23.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación
años 1937 y 1948.
- 24.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.
años 1949 y 1959.
- 25.- Sierra Rojas Andrés.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa.
12a. Edición 1983.
- 26.- Semanario Judicial de la Federación.
Copilación del Ministro Guillermo López Velarde Recopilación
de la Jurisprudencia y Tesis de la Suprema Corte de Justicia --
de la Nación en asuntos de la competencia del Tribunal Fiscal -
de la Federación ED. del Tribunal Fiscal de la Federación 1960.

L E Y E S

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Edición 1926.
Ediciones Andrade.
- 2.- Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de 1929.
- 3.- Exposición y Motivos. Ley del Seguro Social. Reglamento. Decreto
Presidencial Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social 1943.

- 4.- Diario Oficial de la Federación de 19. de mayo de 1945.
- 5.- Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1974.
- 6.- Diario Oficial de la Federación de 15 de abril de 1983.
- 7.- Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1984.