

320809

57
2oj-

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

**PLANTEL TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO**

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**



**ANALISIS JURIDICO DE LA FACULTAD ECONOMICA COACTIVA
OTORGADA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Rubén Velasco Díaz

Asesor de Tesis: Lic. RENE A. PALAVICINI E.

México, D. F.

1992



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E G E N E R A L

PROLOGO.

CAPITULO	Pág.
CAPITULO PRIMERO.- LOS INGRESOS DEL ESTADO MEXICANO	
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.- Epocas Prehispanica; Colonial; Independiente; y Revolucionaria	1
2.- Contribuciones y Tributos	21
3.- La Potestad Tributaria del Estado	23
4.- Clasificación de los Ingresos del Estado	25
5.- Clasificación en la Legislación Mexicana	27
CAPITULO SEGUNDO.- LA FACULTAD ECONOMICA COACTIVA DEL ESTADO	
1.- Concepto Legal	29
2.- Constitucionalidad de la Facultad Económica Coactiva del Estado	34
3.- Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo de Ejecución	45
4.- Suspensión al Procedimiento Administrativo de Ejecución	48
CAPITULO TERCERO.- El Instituto Mexicano del Seguro Social	
1.- El I.M.S.S., como Organismo Descentralizado	54
2.- El I.M.S.S., como Organismo Fiscal Autónomo	62
3.- Naturaleza Jurídica del I.M.S.S.	67
4.- Naturaleza Jurídica de las Cuotas Obrero Patronales	76

CAPITULO CUARTO.- LA FACULTAD ECONOMICA COACTIVA OTORGADA	P4g
AL I.M.S.S.	
1.- Reforma que atribuye la Titularidad de la Facultad Económica Coactiva al I.M.S.S.	86
2.- Constitucionalidad de la Facultad Económica Coactiva Otorgada al I.M.S.S.	89
3.- Constitución de las Oficinas para Cobros del I.M.S.S.	101
4.- Aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución	104
CAPITULO QUINTO.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE SE PUEDEN HACER VALER CON MOTIVO DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A FAVOR DEL I.M.S.S.	
1.- Concepto de Recurso Administrativo	112
2.- Elementos del Recurso Administrativo	119
3.- Clasificación de los Recursos Administrativos	125
4.- Formalidades de los Recursos Administrativos	129
5.- Recursos Administrativos regulados por el Código Fiscal de la Federación.	134
CONCLUSIONES.	141
BIBLIOGRAFIA.	144

P R O L O G O

El Instituto Mexicano del Seguro Social, ha tenido desde su creación, grandes retos que enfrentar a fin de obtener los recursos económicos necesarios para satisfacer las necesidades públicas específicas para lo cual fue creado, éstas necesidades que otorga el organismo en mención, - provienen principalmente como todo impuesto, del patrimonio de los particulares, aunque también de acuerdo con la Ley del Seguro Social, se obtienen ingresos por parte de los trabajadores y por la otra del Gobierno Federal.

Los recursos económicos con los que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social provienen del pago de las Cédulas de Liquidaciones de Cuotas Obrero Patronales, Capitales Constitutivos, Recargos y otros, documentos que tenían que remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que activara el cobro, ya que ésta era la única dependencia o Secretaría de Estado autorizada para aplicar la facultad económica coactiva.

El procedimiento anteriormente citado, retardaba la recaudación, por lo que el legislador al percatarse de tal situación, le confiere a través de la reforma al artículo 271 de la Ley del Seguro Social del 31 de diciembre de 1981, la facultad de aplicar por primera vez en nuestro sig

tema jurídico, a un organismo descentralizado dependiente - de la administración pública paraestatal, el procedimiento - administrativo de ejecución.

He considerado elaborar el presente trabajo a fin de dar a conocer los obstáculos por los que ha tenido que - pasar la Institución en mención, como lo es la facultad - atribuída referente a la aplicación del procedimiento admi- nistrativo de ejecución que en estricto derecho, no está - acorde a la realidad jurídica.

También es de reconocerse, que al concederle la - facultad económica coactiva al Instituto Mexicano del Seguro Social, fortalecieron el procedimiento de cobro, al ha- cerlo más rápido y ágil y por lo tanto la recaudación por - concepto de aportaciones de seguridad social incrementan - en forma substancial, las finanzas de una Institución tan- necesaria como lo es, el Instituto Mexicano del Seguro So- cial.

CAPITULO I.- LOS INGRESOS DEL ESTADO MEXICANO

- 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS: Epoca Prehispanica; Epoca Colonial; Epoca Independiente; Epoca Revolucionaria
- 2.- Contribuciones y Tributos
- 3.- La Potestad Tributaria del Estado
- 4.- Clasificación de los Ingresos del Estado
- 5.- Clasificación en la Legislación Mexicana

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

EPOCA PREHISPANICA.- Como un antecedente obligado para entender una teoría de la contribución mexicana, es preciso conocer aunque sea en forma muy limitada y breve, cómo se ha desarrollado el tributo en nuestro país.

Los impuestos son tan antiguos como el hombre, la historia, la economía y la literatura de todos los países y de todos los tiempos, contiene por tal motivo, infinidad de temas relativos a los impuestos en los que se incluyen como veremos más adelante, los tributos como prestaciones personales y otras muchas formas de pago.

El imperio (México-Tenochtitlan) se había iniciado en el siglo XVI bajo la forma de una triple alianza, ligera triacéfala que agrupaba a las ciudades estado de México, Texcoco y Tlacoman. Pero la naturaleza orgánica de la triple alianza se alteró rápidamente. Primero Tlacoman y después la propia Texcoco habían visto disminuir sus privilegios y su independencia bajo la presión de los mexicanos.

En teoría, los impuestos que pagaban las provincias se repartían siempre entre las tres ciudades dominantes de acuerdo con una proporción fijada al principio en 2/5 partes para México otro tanto para Texcoco y 1/5 parte para Tlacoman. El imperio, a fines del reinado de Moctezuma II, estaba integrado por treinta y ocho provincias tributarias, las cuales cada una de ellas constituía más una unidad fiscal que una unidad política. En cada capital residía un funcionario, el calpixqui, encargado de recaudar el impuesto: a eso se limitaba su papel y sus atribuciones.

Los funcionarios encargados de la administración y especialmente de los impuestos eran designados por el término genérico de calpixque "guardias de casa", su tarea principal consistía en hacer que se cultivaran las tierras destinadas al pago del impuesto, en recibir los granos, mercancías y productos que cada provincia debía enviar a intervalos fijos, y en asegurar su transporte hasta México.

Debían rendir al emperador informes sobre el estado de los cultivos y del comercio: si se presentaba la escasez, era un deber informar de ello al soberano y, una vez que éste lo ordenara, exponer a la provincia de todo impuesto e incluso ordenar que se habrieran los graneros públicos y se distribuyeran víveres a la población.

"Todos los habitantes de la ciudad y del imperio pagaban impuesto, con excepción de los dignatarios, los sacerdotes, los nobles, los niños, los huérfanos y los indigentes, y por supuesto, los esclavos. Los mexcauhtin "debeyos" mexicanos daban su trabajo; los comerciantes y los artesanos pagaban con productos u objetos propios del oficio de cada uno, y pagaban cada veinte o cada ochenta días" (1)

Entre los habitantes del anahuac, el pago de los tributos era en especie ya que no existía una verdadera moneda como equivalente único de cambio.

Uno de los documentos más importantes con que cuenta cualquier interesado en la Historia de México, para conocer la realidad tributaria pre-cortesana, es el Códice conocido como "Matricula de los Tributos", y que por orden del Virrey de Méndo

(1) BOURILLIE Jacques.- La vida cotidiana de los Aztecas en vísperas de la conquista.- Fondo de Cultura Económica.- México-1991.- Pág. 90.

za fué además transcrito y aparece en esa forma, en la segunda parte del Códice conocido como Mendocino.

SOUSTELLE S., en relación con el Códice citado, señala que: "Las listas que proporciona el Códice andota permiten comprobar cuán variadas eran esas contribuciones. Una provincia de "tierra fría", la de Xilototec, tenía fijada una cuota anual de 800 cargas de vestidos para mujer (16,000 piezas), 816 cargas de taparrabos para hombre, 200 cargas de faldas bordadas, 3,216 cargas de quachtli, 2 trajes de guerrero con sus adornos y escudos, 4 silos de maíz y de otros granos y finalmente de 1 a 4 -- águilas vivas" (2)

"La de Tochoan, situada en la costa del Golfo, debía entregar 6,946 cargas de mantos de diversos estilos, 600 cargas de taparrabos y otras tantas de faldas, 200 cargas de chile, 20 sacos de plumas, 2 collares de jade para los jefes militares. -- Tochtepec, cuartel general de los comerciantes situado al final de los ríos del sureste contribuía, además de con numerosos vestidos, con 16,000 bolas de caucho, 24,000 ramilletes de plumas de papagayo, 80 paquetes de plumas de quetzal, 1 escudo, 1 diadema, 1 banda para la cabeza y 2 collares de oro, joyas de -- émbar y de cristal y cacao" (3)

Las provincias conquistadas por los ejércitos mex canas -- eran tributarias de la corona ; pagaban de los frutos, animales y minerales de la tierra según la tasa que se les había -- rescrito, y además de eso los mercaderes contribuían con una parte de sus mercancías y muchas otras cosas diferentes según la calidad de las tierras.

(2) SOUSTELLE Jacques.- Ob. Cit.- Pág. 91.

(3) Idem.- Pág. 91.

CHAVERO Alfredo al tratar el tema que nos ocupa con un estilo muy singular, afirma que "los mexicanos no tenían moneda: lo que fué causa de que recurrían al sistema de tributos para el pago de lo que constituía la Hacienda Pública. Los tributos producían al año inmensas cantidades de todos los productos y artefactos del territorio que conquistaban, que cada ochenta días se recaudaba y remitían a México. Almacenábanse aquí por los calpix que que estaban al mando del Metlalcacatl, señor de la casa de los tercios, o administrador de los almacenes, cuya representación nos ha conservado el Códice Mendocino. Estos tributos constituían la hacienda pública y se daban para la sustentación del gobierno y para las guerras que eran ordinarias; de ellos tomabáse la remuneración o paga para los dignatarios y jueces, para los principales y jefes guerreros, y para la provisión en campaña. El rey tenía su parte señalada, y con ellas y sus propias rentas y los productos de los bienes de su señoría, Tlatocamilli hacían los cuantiosos gastos anexos a su cargo, pues era costumbre que todo lo que se cobráse de los bienes del señorío se gastara en cosas porque no sólo acudían a ella los principales, sino los mensajeros y los nobres" (4)

El derecho de servidumbre entre los mexicanos correspondía a tres especies de esclavos: la primera de los prisioneros de guerra, la segunda de los comprados y la tercera de los que en pena de algún delito eran privados de su libertad. Los prisioneros de guerra morían en su mayor parte sacrificados a los dioses.

La compra de un esclavo no era válida si no se hacía delante de testigos verdaderos, por lo menos cuatro, aunque ordinariamente eran más, la cual se celebraba con mucha solemnidad.

(4) CHAVERO Alfredo.- México a través de los siglos.- Ed. Cumbre S.A.- México, 1971.- Tomo I, pags. 651-652.

La esclavitud no era hereditaria, los padres menesterosos podían vender alguno de sus hijos para socorrer sus necesidades, y a cualquier hombre libre era lícito venderse por el mismo fin; pero los unos no podían vender a sus esclavos contra la voluntad de éstos.

Originalmente el tributo constituía un verdadero contrato de rescate, la idea que fundamentaba la acción tributaria era la definición del vencido como un pueblo cautivo que tenía que pagar rescate porque lo dejaran vivir, desde el punto de vista de la explotación de recursos, era una medida más razonable que el hacer esclavos individuales, que al ser arrancados del sistema de producción en el que funcionaban, podían rendir menos.

MOLINS FÁBRIGA aclara que "... las cantidades de granos que las provincias del Imperio tributaban al gran señor de Tenochtitlan, según el Códice Mendocino, en cifras modernas eran las siguientes: maíz, por año: 6,993,000 litros, cerca de 7,000 toneladas; frijol: 4,995,000 litros por año, más de cuatro mil toneladas; chía igual cantidad que de frijol; huautla 4,145,750 litros, unas 4,000 toneladas. Del mismo modo que vistas en atrosjes las cantidades parecen de poca importancia, vistas así en cantidades del sistema métrico decimal son ya mayores" (5)

YANEZ Ruiz, señala que los tributos que existían en la cultura azteca o mexicana, pueden dividirse en dos grandes grupos: (6)

(5) MOLINS Fábrega M.- El Códice mendocino y la Economía de Tenochtitlan.- U.N.A.M.- Instituto de Investigaciones Históricas.- México, 1972.- Pág. 376.

(6) YANEZ Ruiz M.- El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización Política.- T. Graficos de Imp. de Estampillas y Valores.- México 1958.- Pág. 19.

- "a) tributos impuestos a los pueblos sometidos y
- b) tributos interiores que debían pagar los mexicas.

Los tributos impuestos a los pueblos sometidos a los mexicanos, los había de dos maneras diferentes.

1a. La de los pueblos que se daban en paz, que solamente entregaban su tributo, conservando su completa autonomía.

2a. La de los pueblos sometidos por la fuerza de las armas.

Los tributos a que estaban obligados los pueblos sometidos a los Aztecas era de dos clases:

1a. Tributos en especie o mercancías.

2a. Tributos en servicios personales que estaban obligados a prestar los vecinos de los pueblos sometidos.

Los tributos interiores que debían pagar los propios mexicanos eran de tres clases:

I.- El que pagaban a sus señores naturales

II.- El tributo religioso

III.- El de tiempo de guerra"

De la breve exposición en la época prehispánica, que de las contribuciones se hacen, se puede apreciar la gran importancia que tienen los tributos en toda ciudad-estado, a tal grado que la grandeza de la cultura mexicana, quedó de manifiesto ante los ojos de los conquistadores.

EPOCA COLONIAL.- Inmediatamente después de la conquista encontramos verdaderamente superpuestos los sistemas tributarios tanto de los vencidos como de los conquistadores.

La Nueva España únicamente podía comerciar con la metrópoli; en realidad se trataba de un mercado cerrado, monopolista en favor de la península. Esta situación en sí mismo grave - todavía alcanzaba un grado superlativo ante la multitud de impuestos, a partir de la fundación de la Villa Rica de la Vera-Cruz se estableció el "quinto real" destinado al rey de España - que siempre se separaba en forma previa del botín conquistado -- por los españoles.

El problema de los tributos, represento una preocupación fundamental para Hernán Cortés, el cual al fundar la Villa-Rica de la Vera-Cruz, entre otros nombramientos hizo los de Tesorero y Contador, designando a Gonzalo Mexía y a Alonso de Avila como tales: primeros oficiales reales en la tierra azteca, directos representantes del fisco español durante la conquista. (7)

El sistema fiscal que aplicaba la Corona española para procurarse de ingresos se regía por criterios estrictamente feudales según los cuales toda producción o ingresos conocidos debían ser gravados. El sistema español de aduanas y monopolios no se distinguía del sistema de pillaje organizado de los señores feudales que gravaban desde el tránsito por los caminos, hasta la apertura de ventanas.

(7) MACEDO, Pablo., La evolución Mercantil. _ Comunicación y Obras Públicas.- La Hacienda Pública., J. Ballester y Ca. Edit. México, 1965. Pág. 339.

En el siglo XVI, el tributo era el principal ingreso - de la Corona. Las principales imposiciones de la Corona eran los derechos sobre metales preciosos como el oro y la plata. Desde mediados del siglo XVIII, el monto del tributo real aumentaba, - pero su importancia relativa decrecía, pues los ingresos procedentes del estanco del tabaco, la alcabala (pago por pasar mercancía de una provincia a otra, introducida en la Nueva España - en 1571), el peaje (derecho de paso), y los derechos sobre el - producto de las minas, crecían más aprisa.

El tributo en especie, dinero o trabajo, así como el - diezmo en el sentido amplio de la palabra, eran ellos expresión de la relación despótica-tributaria que existía entre la comunidad indígena y la comunidad Estado-Iglesia.

Por lo anterior, en numerosas ocasiones, la comunidad indígena se vió obligada a vender sus tierras para pagar los tributos que pesaba sobre ellos.

YANÉZ MUÍZ, señala en relación con la obligación que - tenían las comunidades indígenas para tributar en favor de la - Corona las siguientes consideraciones: "Para quitar a la invasión toda duda sobre la ilegalidad, se ejecutaba el requerimiento por el cual a nombre del Rey se les requería para que dejaren aquella tierra pues le pertenecía al Rey y que si quisieran vivir en ella como estaban, le diesen la obediencia como su señor y en señal de obediencia alguna cosa cada año. En el caso de - la Nueva España, éste requerimiento se completó, con el discurso de Moctezuma en el palacio de Axayacatl durante su prisión, - delante de la nobleza India y los castellanos, en donde antes - les dijo que "de aquí en adelante tenéis y obedezcaís a éste - gran Rey, pues él es vuestro natural señor, y en su lugar ten-

gáis a este su capitán: y todos los tributos y servicios que hagte aquí a mi me haciades, los haced y dad a él, porque yo así mismo tengo de contribuir y servir con todo lo que se me mandare"(8)

El tributo en servicios formó la base de la obligación del encomendado, aunque estaba rodeado de medidas de protección a los indios, es evidente que no funcionaron. El tributo se fijó a mediados del siglo XVI en un peso de oro común y media fanega de maíz por indio al año y la tributación en servicios cesó legalmente por cédula de 22 de febrero de 1549.

VASCONCELOS J., en relación con el tema que nos ocupa hace notar que desde la etapa inmediata a la conquista, expresamente quedó establecido que Cortés quedaba sujeto a la autoridad del Virrey Antonio de Mendoza y uno de los primeros encargos de éste fué "medir cuentas a Cortés y hacerle el censo de sus esclavos". Posteriormente Don Luis de Velasco, toma posesión de su cargo de Virrey en noviembre de 1551, y su primer decreto fué para la liberación de los indios, que es precisamente en las minas donde eran tratados con extrema dureza. Se calcula que 100 mil indios quedaron libres a consecuencia de las primeras medidas dictadas por el segundo Virrey de la Nueva España. (9)

En el procedimiento de recaudación de los tributos en los pueblos de la Corona existían dos fases:

a) El repartimiento del tributo entre los tributarios.

Consistía en la fijación de una cuota individual teniendo en cuenta lo que cada tributario pudiese bualmente dar según su cantidad, calidad, posibilidad, reemplazándose poste-

(8) Yañer Ruiz, M., Op. cit. Pag. 31

(9) Vasconcelos Jose., Breve Historia de México.-Tomo I.- Fernandez Editores, S.A., México, 1907, pag. 243.

riormente la posibilidad, por la igualdad en el repartimiento de manera que los indígenes supieran lo que debían al año, ordenando el Virrey que se evitaran daños y hurtos con los indígenas -- con motivo del repartimiento y cobro.

b) El cobro. Este correspondió a los caciques y gobernadores, a veces el Virrey nombraba encargado especial del cobro a algún indio principal, casi siempre de la nobleza.

Los abusos en materia tributaria cometidos en perjuicio de los indígenas, propiciaban que éstos elevaran sus quejas a las autoridades de la colonia, principalmente acudían al Virrey en demanda de desagravio, con el propósito de que reparasen la injusticia haciendo desaparecer el gravio.

Es importante hacer resaltar, en cuanto a los afanes -- que guiaba tanto a los encomenderos como a la hacienda Real, nunca sus intereses fueron los mismos, si bien los reyes al principio de la colonia consideraban que los tributos debían ser moderados, al final de esa época sólo les interesaba el oro de la Nueva España, sin tomar en cuenta la forma de obtenerlo, al encomendero siempre le guió la misma ansia de enriquecimiento rápido y fácil sin importarle la religión, la cultura y las costumbres de los pueblos.

Como hemos citado los tributos no sólo fueron en dinero, sino también en servicios muy variados, incluyendo los peregrinajes: esto pone de manifiesto una vez más que lo que interesaba era la captación por el conquistador de la plusvalía que generaban los pueblos conquistados por lo cual la esclavitud formaba parte del sistema tributario como renglón principal.

EPOCA INDEPENDIENTE.- Durante el transcurso de los 300 años el sistema hacendario de la colonia, fue verdaderamente caótico: los tributos existentes empobrecieron a la Nueva España y fueron obstáculo para su desarrollo. Dialécticamente podemos determinar que los defectos del sistema tributario de la colonia - habrían de conducir, como síntesis, hacia la independencia de la Nueva España.

El momento en que nace a la vida independiente la Nueva España, es un momento doloroso y costoso.

Doloroso, porque se ha derramado la sangre de los insurgentes para obtener la independencia política.

Costoso, en cuanto que esa independencia, representó - la obligación de cubrir la deuda pública que la península había contraído en la Nueva España, además de que se reconoció plenamente cualquier adeudo contraído por los jefes insurgentes como fueron los ruinosos empréstitos concedidos por las casas inglesas.

En consecuencia México nace a la vida política en forma independiente a nivel internacional, pero no obtiene su independencia económica, pues nace atado por los problemas financieros de la colonia.

A partir del México Independiente, empiezan a surgir - y a desarrollarse infinidad de disposiciones jurídicas tutelares no sólo de las comunidades indígenas sino de la población en general, siendo en materia tributaria las más trascendentales las que a continuación exponemos:

Ya en Guadalajara, el 29 de noviembre de 1810, el Padre de la Patria, el Generalísimo de América, Don Miguel Hidalgo y Costilla, en el bando de esa fecha, además de abolir la esclavitud, que era uno de los principales pagos de tributo en esa época, deroga diversas leyes relativas a los tributos, a saber:

"que ninguno de los individuos de las castas de la antigua legislación, que llevaba consigo la ejecutoria de su envilecimiento en las mismas cartas de tributo que se les exigía, no lo paguen en lo sucesivo, quedando exentos de una contribución tan nociva al recomendable vasallo?"

"que supuestos los fines asentados de beneficencia y magnanimidad se atiende al alivio de los litigantes, concediéndoles para siempre la gracia de que en todos sus negocios, desahucos, escritos, documentos y demás actuaciones judiciales o extrajudiciales se use el papel común, abrogándose todas las leyes cédulas y reales órdenes que establecieron el uso del sellado?"

En este mismo bando libera el comercio del vino (el cual sólo pagará el derecho establecido en Nueva Galicia), la siembra, comercio del tabaco y la fabricación de pólvora. (10)

Bajo la influencia benéfica de Don José María Morelos y Pavón, el Supremo Congreso de Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, en el artículo 3º del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, ordenaba textualmente que:

(10) ZARATE, Julio.- México a través de los Siglos.- Ed. Cumbrea S.A.- México, 1972.- Tomo III.- Pág. 762.

"Las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa.

El Soberano Congreso Constituyente Mexicano, el 31 de enero de 1824, dictó el "Acta Constitutiva de la Federación", ordenando en su artículo 13:

"Pertenece exclusivamente al Congreso General dar -- leyes y decretos:

"VIII.- Para fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo.

"IX.- Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar en cuenta de ella al Poder Ejecutivo". (11)

En igual forma el Soberano Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 4 de octubre de 1824, expide la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, en su artículo 50 fracción VIII ordena:

"Las facultades exclusivas del Congreso General son -- las siguientes:

"VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al Gobierno" (12).

(11) YANEZ, P. M. - b. Cit. - Pág. 281

(12) Idem. - Pág. 287.

Posteriormente la Ley Primera de las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 en su artículo 30. ordenaba.

"Son obligaciones del mexicano:

"II.- Cooperar con los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y lo comprendan" (13)

Finalmente, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, en su artículo 31, fracción II, -- ordenó:

"Es obligación de todo mexicano:

"II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residia, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (14)

Este precepto, se encuentra actualmente vigente en -- nuestra Constitución Federal, artículo 31, fracción IV, representando una garantía más a que tienen derecho los ciudadanos mexicanos, constituyendo el "Principio de Legalidad Tributaria"

Por lo que se refiere a la legalidad del procedimiento de ejecución que entonces y todavía por muchos se le llama " facultad económica coactiva", cuya aplicación impugnaron muchos -- particulares por considerarla violatoria de las garantías que -- otorgaba la Constitución. Por ese motivo el insigne Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Ignacio L. Vallarta, concluyó el 26 de febrero de 1870, un estudio del procedimiento de ejecución en donde se reconoce plenamente la necesidad de su aplicación y legalidad.

(13) YAÑEZ Ruiz M.- Ob. Cit.- Pág. 334.

(14) ZARCO, Francisco.- Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). El Colegio de México. 1959.- Pág. 1349

SANCHEZ LEON, citando a Ignacio L. Vallarta acerca de su estudio sobre la "Constitucionalidad de la facultad económica coactiva", señala que: "En el ejercicio de la facultad económica coactiva, no es necesario que las autoridades fiscales entablen un procedimiento ante autoridades formal y materialmente jurisdiccionales para lograr coercitivamente el cobro de las prestaciones fiscales", agregando que: "el pago del impuesto no es una deuda nacida del contrato, que la ley civil sancione: es el resultado de una necesidad política, que el derecho público consagra; ese pago no tiene ninguno de los caracteres que al contrato distinguen; sin él, no sólo la existencia del Estado, sino la del mismo utópico pacto social sería imposible; y la resistencia que se le opone, no puede producir una contención de que juzguen los tribunales, porque no hay derecho que esa resistencia legitime, porque no es posible excepción, que la acción social enerve porque la necesidad de los servicios públicos no se rige por las reglas que determinan las obligaciones del contrato. Y no puede ser judicial el apremio del impuesto, lo diré viendo la cuestión por otra de sus fases, porque el poder administrativo debe tener en su esfera de acción la suma de facultades necesarias, los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos, sin necesidad de pedir auxilio extraño. Reputo tan correctas estas teorías científicas, que sólo subvirtiendo los principios, podría intentarse que en México fuera judicial una atribución, que en todos los países cultos es administrativo"

(15)

EPOCA REVOLUCIONARIA.- Como líder del grupo revolucionario, Don Venustiano Carranza, convocó a un Congreso Constituyente que se reunió en Queretaro en 1916 a fin de estudiar el proyecto de una nueva Constitución.

Aún cuando en muchos aspectos el proyecto difería sustancialmente de la Constitución de 1857, el proyecto presentado a la convención y el texto finalmente adoptado, en relación a los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, continúan el mismo sistema de concurrencia de poderes tributarios con sólo unas cuantas materias reservadas a favor del Gobierno Federal.

Es así como la Constitución del 5 de febrero de 1917, en vigor desde el 10 de mayo del mismo año, en su artículo 31 -fracción IV obliga precisamente a todos los mexicanos:

"A contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que se ordena en las leyes".

Con fecha 3 de mayo de 1917, el Poder Ejecutivo Federal presentó al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos un proyecto de ley, por el cual se autoriza al Poder Ejecutivo de la Unión para continuar recaudando los ingresos del erario federal conforme a los decretos, circulares y demás disposiciones dictadas por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, mientras no los derogue o modifique el Congreso de la Unión.

En la exposición de motivos del proyecto mencionado, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista afirmaba:

". . . El Gobierno de la Revolución tuvo que dictar numerosas leyes o disposiciones en el ramo de Hacienda encaminadas unas, a la obtención de fondos para sostener la campaña contra la usurpación, y otras, que forman la mayoría, a cubrir las necesidades de la Hacienda Pública mediante la recaudación de los -- ingresos necesarios. Ese conjunto de disposiciones legales ha -- servido de base, hasta ahora, para establecer los sistemas ren- -- tísticos actuales, así como de antecedentes para la preparación de las nuevas leyes de ingresos del Erario Federal. Ahora bien, -- el funcionamiento de recaudación y distribución de los fondos pú- -- blicos, no debe ni puede, por su naturaleza y sus fines, parali- -- zarse o interrumpirse un solo momento, sin gravísimo perjuicio -- de todas las funciones gubernamentales y de la vida misma del -- Estado". (16)

El sistema fiscal mexicano generado por el movimiento -- armado de 1910, empezó a tener manifestaciones apreciables a par- -- tir de los años 1918 y 1924 en la nueva legislación de impuestos al petróleo y a la minería.

Una de las manifestaciones igualmente apreciable y -- trascendente lo fué la legislación referente al impuesto sobre -- la renta, que como es lógico debía desprenderse del objeto de la Ley del Timbre.

En el informe presidencial rendido por el General Alva -- ro Obregón, el 10. de setiembre de 1924, manifestó que, "aunque -- anticuado y defectuoso el régimen fiscal de la Federación, se -- consideró aventurado, en las condiciones anormales por que atrave- -- saba el país, cualquier intento de reforma radical; por lo que -- se conservaron la estructura fiscal anterior, los sistemas de --

(16) Memoria de la Sría. de Hacienda y Crédito Público.--Talleres de Imp. de Estampillas y Valores.-- 16 abril 1917 a 28 mayo- -- de 1920.-- Tomo III.-- Pág. 9.

tributación y la tasación de los gravámenes, pero que, no obstante, se introdujeron para regir en el año de 1924 algunas modificaciones y adiciones tendientes entre otros objetivos, al de inculcar, cuando menos, algunos gérmenes de la futura reforma fiscal, principalmente por la creación del impuesto sobre sueldos, salarios y emolumentos y sobre utilidades de sociedades y empresas, cuyo rendimiento se afectó al servicio de la deuda pública-externa (17)

La Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1924 autorizó en los incisos c y d de la fracción XII de su artículo 10. la recaudación de impuestos respectivamente, sobre sueldos, salarios, emolumentos y sobre las utilidades de sociedades y empresas.

Para hacer efectiva esa autorización, el Ejecutivo Federal, en uso de facultades extraordinarias en el ramo de la hacienda pública, promulgó la ley del 21 de febrero de 1924, denominada "Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en los Incisos C y D de la Fracción XII del Artículo 10. de la Ley de Ingresos", generalmente conocida como ley de impuestos sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de Sociedades y Empresas.

En el informe presidencial del 10. de septiembre de 1925, el General Plutarco S. Calles expresó:

"Las principales modificaciones introducidas en la Ley de Ingresos de 1925, tienden a simplificar los ingresos federales mediante la clasificación más técnica de los ingresos, en cuatro

(17) OPTIGA, Joaquín B.- Desarrollo del impuesto sobre la renta en México.- Conferencia.- 17 de agosto de 1964.- Edit. Compañía Mex.- Capítulo XX.- Pág. 381.

grupos de "impuestos", "derechos", "productos", y "aprovechamientos", y la supresión de gabelas improductivas y estorbosas a - - aumentar en lo posible, y sin perjuicio de la economía nacional, los recursos del erario y, sobre todo, a preparar la futura reforma fiscal por medio de la creación de nuevos elementos correctores del defectuoso régimen imperante, y de la vigorización del germen, ya incubado, de dicha reforma: el impuesto, sueldos y - emolumentos y sobre utilidades de sociedades y empresas, o en - - menos palabras, el impuesto sobre la renta" (18)

Otro aspecto importante en la legislación fiscal, posterior al movimiento armado de 1910, lo es la promulgación del - Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938, en - vigor desde el 1.º de enero de 1939, con su obligado antecedente el Proyecto Oficial del Departamento Técnico Calificador de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público del año de 1929, y la - Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, en vigor desde - el 1.º de enero de 1937.

"Se pone en vigor la ley del impuesto sobre ingresos - mercantiles obtenidos por concepto de ventas, de prestación de - servicios, de comisiones, consignaciones, agencias de turismo, - representaciones, corretajes, y distribuciones. La cuota es de - 33 al millar; 18 para la Federación y 15 para el Distrito Fed-- eral, desde luego, y para los Estados que acepten su estableci- - miento en sustitución de sus impuestos locales" (19)

(18) OTEGA, J. B.- Ob. Cit.- Pág. 389.

(19) FLORES Zavala Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Me- xicanas.- Editorial Porrúa S.A.- México, 1965.- Pág. 410.

Se publica la Ley del Seguro Social, según Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1943, lo cual motiva -- que en la Ley de Ingresos de la Federación aparezca una figura -- jurídica tributaria que no corresponde a impuesto, derechos, productos o aprovechamientos, y que la doctrina denomina "Contribución Especial"

Así mismo, el 20 de diciembre de 1959, el Gobierno Federal instituye por Ley, otro organismo público descentralizado -- prestador de la seguridad social a los trabajadores de la Administración Pública Federal, Poderes de la Unión y del Gobierno -- del Distrito Federal, así como a sus beneficiarios, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado, "Instituto de -- Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, -- en vigor hasta el 10 de enero de 1984, fecha en que entró en vigor la actual ley. Creándose también otra "Contribución Especial"

En igual forma se publica en el Diario Oficial de la -- Federación el 24 de abril de 1972, la ley que crea el Instituto -- del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que en -- 1973 a forma se refiere a una Contribución Especial.

Por lo antes expuesto, podemos concluir, que el sistema impositivo imperante en el México contemporáneo, goza de una -- sólida estructura económica para dotar de ingresos al Estado y -- poder satisfacer los fines para lo cual fue creado, gracias al -- esfuerzo que ha realizado el Gobierno Mexicano a través de su -- historia Independiente.

2.- CONTRIBUCIONES Y TRIBUTOS

En la actualidad una de las grandes preocupaciones - consiste en que todo Estado para su sostenimiento, organización y funcionamiento, debe de procurarse de los recursos económicos indispensables para efectuar los gastos públicos con el fin de satisfacer sus necesidades colectivas.

Para efectuar esos gastos públicos, el Estado tiene - la necesidad de obtener los recursos necesarios a través de las contribuciones y tributos, con el objeto de satisfacer plenamente las funciones para lo cual fue creado.

Debemos de diferenciar primeramente estos dos conceptos que guardan una estrecha relación sin ser sinónimos o equivalentes.

La contribución es un concepto más amplio con el cual se alude a todo lo que contribuye o se aporta para satisfacer - los gastos del Estado, con lo anterior podemos señalar que todo tributo es una contribución, pero no toda contribución es un - tributo en base a lo que exponemos a continuación:

A las contribuciones podemos subdividirlas en contribuciones forzadas y contribuciones voluntarias. Son contribuciones forzadas o exacciones aquellas que fija la ley a cargo de - los particulares que se adecuen a la hipótesis normativa prevista en la ley. Son contribuciones voluntarias aquellas que ocurren ya sea de un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular (contrato de compra-venta, de arrendamiento etc.), o - bien una declaración unilateral de voluntad por parte de un particular como es la donación o un legado.

A las contribuciones del primer tipo de los mencionados se les denomina tributos toda vez que el Estado, puede exigir de los particulares que contribuyan para los gastos públicos en forma obligatoria y ante la negativa de éstos, puede recurrir el propio Estado a la vía de ejecución forzosa que es característica de este tipo de contribuciones.

Giuliani Ponrouge define el tributo como " una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho". (26)

Nuestra Constitución Política, en su artículo 31, fracción IV, nos habla de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Podemos concluir que los tributos son la más importante clase de ingresos del Estado moderno a través de los cuales puede hacer frente a los múltiples fines, siempre y cuando se ajusten a lo establecido por el artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República.

(26) GIULIANI Ponrouge, citado por Le La Garza Sergio Francisco-Larocca Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa.- México, - 1968.- Pág. 322.

3.- LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO

"Recibe el nombre de Potestad Tributaria, la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares, la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas". (21)

El Poder Tributario no es ejercido por el Estado únicamente en el momento en que procede a hacer efectivas las contribuciones que los particulares deben pagarle, como consecuencia de la realización de aquellos hechos que han sido señalados por el Estado como generadores de los créditos fiscales. En ese momento, el Estado actúa en una forma análoga a la que observa cualquier acreedor particular, y el ejercicio de su actividad de recaudación se encuentra sometido a las leyes aplicables de manera tal que cualquier ilegalidad respecto a aquéllas que han sido establecidas por la ley producirán como consecuencia que el particular tenga derecho a impugnar la actuación del Estado.

La Potestad o Poder Tributario es exclusivo del Estado y éste lo ejerce, en primer lugar, a través del Poder legislativo, pues en observancia del principio de legalidad, este Poder expide las leyes que establecen los tributos y que deben contener los elementos esenciales de los mismos. Su fundamento lo encontramos en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal que confiere al Congreso de la Unión, facultades para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto Federal. La fracción XXX del artículo antes citado, faculta al Congreso para expedir las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que le concede la ley Suprema al propio Congreso.

(21) DE LA GARZA.- Ob. Cit.- Pág. 207.

El Poder Tributario se ejerce en segundo lugar a través del Poder Ejecutivo, pues éste debe aplicar la ley tributaria y su fundamento Constitucional lo encontramos en el artículo 89, fracción I, que dispone las facultades y obligaciones del Presidente y que son las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que emite el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Por último, el Poder Tributario se ejerce a través del Poder Judicial, cuando éste dirige las controversias entre la administración y el particular sobre la legalidad o la Constitucionalidad de la actuación de dichos poderes.

4.- CLASIFICACION DE LOS INGRESOS DEL ESTADO

Con numerosas las clasificaciones de los ingresos del Estado, por lo que creemos necesario señalar las principales clasificaciones que la doctrina ha elaborado.

FLORES ZAVALA señala que "los ingresos del Estado se clasifican en dos grupos: ordinarios y extraordinarios" (22)

"Ordinarios son aquellos que se perciben regularmente repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido, deben cubrir enteramente los gastos ordinarios.

Los ingresos ordinarios son:

- | | |
|--------------------------|---|
| 1° Los impuestos | Estos reciben el nombre de rentas derivadas o de derecho público por que entran en el ejercicio del Poder Soberano. |
| 2° Los derechos | |
| 3° Los productos | También se les llama rentas originarias, patrimoniales o de derecho privado. |
| 4° Los aprovechamientos. | |

Extraordinarios son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a recurrir a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc. Los ingresos extraordinarios son: impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios, contribuciones, empréstitos, emisión de moneda, expropiación, servicios personales."

(22) FLORES Zavala E.- Ob. Cit.- Pág. 23 y 24.

Para Einaudi, los ingresos del Estado se agrupan en dos categorías: "ingresos derivados del impuesto e ingresos no derivados del impuesto. Los ingresos comprendidos dentro de esta segunda categoría son: los precios privados, los precios cuasi-privados, los precios públicos, los precios políticos, las contribuciones y los empréstitos" (23)

DE LA GARZA clasifica a los ingresos del Estado en dos grandes ramas: "la de los ingresos tributarios por una parte y la de los ingresos no tributarios, por la otra. En la primera quedan comprendidos exclusivamente los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. En la segunda quedan comprendidos todos los demás ingresos públicos, sea que se deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como la adquisición, o de un acto de derecho privado, como puede ser la venta de bienes del Estado" (24)

Por lo anterior podemos afirmar que el Estado Mexicano para poder afrontar las funciones que le exige la colectividad, tiene que crear nuevas formas de ingresos para el mismo Estado para satisfacer las principales necesidades ya sea en la prestación de servicios o a través de su riqueza patrimonial.

(23) EINAUDI Luigi.- Citado por Morgan Manautou.- Introducción al estudio del derecho tributario.- Ed. Porrúa S.A.- México 1969.- Pág. 66.

(24) DE LA GARZA Sergio P.- Ob. Cit.- Pág. 117.

5.- CLASIFICACION EN LA LEGISLACION MEXICANA

El 31 de diciembre de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Código Fiscal que entro en vigor en parte el 1o. de enero de 1983 y otra parte el 1o. de abril de 1983, el cual introduce cambios substanciales a los conceptos de ingresos públicos, y los clasifica de la siguiente manera en los artículos 2o. y 3o. del citado ordenamiento.

I. IMPUESTOS son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma - y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III- y IV de éste artículo.

II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo estado.

III. CONTRIBUCIONES DE MEJORA son las establecidas en la ley a cargo de personas físicas y morales que se benefician - de manera directa por obras públicas.

IV. DEFICHOES son las contribuciones establecidas por la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos - las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

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

V. SON APROVECHAMIENTOS los ingresos que percibe el - Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de - participación estatal.

VI. SON PRODUCTOS las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, - así como por el uso, aprovechamientos o enajenación de bienes - del dominio privado.

Como podemos apreciar, el Código Fiscal vigente presenta como innovación, en materia de contribuciones, el reconocimiento de la contribución especial a través de las aportaciones de - seguridad social,

La alteración por reforma se originó porque cuando surgió la obligación del pago de las cuotas del Seguro Social, nuestros - tribunales asimilaron estas prestaciones a la figura de los derechos y posteriormente se conceptualizaron como el pago de un impuesto. Sin embargo, ante la imposibilidad de caracterizar dichas - prestaciones exactamente como un impuesto o un derecho, el legislador mexicano optó por citarla en la Ley de Ingresos de la Federación así como en el Código Fiscal de la Federación al término de la enumeración de los impuestos y antes de la enumeración de los derechos.

Con el reconocimiento de que las aportaciones de seguridad social son contribuciones independientes de los impuestos y derechos, se da fin a este problema.

COMENTARIO PERSONAL

Considero que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, ha consolidado a través de su historia, su estructura Política, Social y Económica, gracias a las normas contenidas desde su creación de los modelos de las Constituciones de 1824, 1857 - y la Constitución de 1917, que está actualmente en vigor. Lo cual repercute en que las Instituciones y particulares, gozan de un sistema de garantías que permiten el desarrollo óptimo de un Estado en forma general e individual, como se demuestra actualmente en éste México de hoy.

CAPITULO II.- LA FACULTAD ECONOMICA COACTIVA DEL ESTADO

- 1.- Concepto Legal
- 2.- Constitucionalidad de la Facultad Económica Coactiva del Estado.
- 3.- Naturaleza Juridica del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- 4.- Suspensión al Procedimiento Administrativo de -- Ejecución.

1.- CONCEPTO LEGAL

El Estado tiene a su cargo la realización de ciertas - tareas, variables en el tiempo, pero que corresponden en cada - época al pensamiento político de la colectividad y para cuyo cum - plimiento requiere bienes muebles e inmuebles, servicios y por - lo mismo, dinero en efectivo.

Las necesidades colectivas pueden ser satisfechas en - ocasiones por la actividad particular actuando libremente, pero - en la mayor parte de los casos ocurre que no interesa a la ini - ciativa privada la satisfacción de esas necesidades, o bien que - interesándole no le resulta costeable, o bien, por último, por - que es más conveniente para la colectividad que esa necesidad no - sea satisfecha por la libre actividad privada y entonces se en - comiende su satisfacción a los organismos públicos, dando así - nacimiento a los servicios públicos que constituyen la parte más - importante de las atribuciones del Estado.

Una situación relevante que surge de inmediato, es el - de la justificación del derecho que tiene el Estado para consti - tuirse en propietario 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, deri - vada del imperativo legal y hecha efectiva a través del ejerci - cio de la facultad económica coactiva, es decir, a través de la - acción del Estado exigiendo por sí mismo y en uso de su autori - dad, el pago de las cantidades que él mismo ha establecido como - créditos a cargo de sus miembros.

Esta justificación se encuentra estrechamente vinculada con el de los fines y atribuciones del Estado, porque el Estado necesita riquezas precisamente para estar en posibilidad de lograr los fines y ejercitar las atribuciones que se le han asignado.

"La actividad administrativa que desarrolla el Estado para hacer efectivos en vía de ejecución forzosa los créditos fiscales a su favor, se ha conocido en México tradicionalmente como facultad económica-coactiva y el Código Fiscal de la Federación la regula con el nombre de procedimiento administrativo de ejecución" (25)

Ahora bien, el concepto de crédito, se encuentra precisado en el primer párrafo del artículo 4to del Código Fiscal de la Federación que dice: " Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".

Como se puede observar la aplicación de la facultad económica-coactiva esta condicionada a la existencia de los créditos fiscales o la existencia de la obligación tributaria la cual nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales, como presupuesto de imposición.

(25) DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano-Editorial Porrúa., México, 1988., Pag. 605

En relación con el momento del nacimiento de la obligación tributaria, podemos afirmar, que en la mayoría de los casos la ley tributaria se aplica a hechos generadores presentes o lo que es lo mismo, se aplica a hechos generadores en el momento en que se producen, porque también puede producirse el resultado de que llegue, en forma mucho menos frecuente, a hechos generadores futuros.

FLORES ZAVALA señala que "no es, necesaria resolución de autoridad alguna para que se genere el crédito, éste nace - automáticamente al realizarse la hipótesis legal; la resolución que en muchos casos a cta la autoridad fiscal es sólo declarativa de la existencia del crédito" (26)

Por lo tanto, cuando el organismo público del Estado - ha determinado en cantidad líquida el crédito fiscal, éste ha de pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones fiscales legales respectivas y a falta de pago oportuna - la obligación fiscal puede ser exigida por la autoridad fiscal - a través de la facultad económica coactiva la cual jurídicamente podemos definir como:

La facultad propia y exclusiva del Estado para obtener o asegurar en forma rápida, económica y oportuna, los créditos - fiscales que le corresponden mediante el uso de los medios de - coerción, o sea de ejecución forzada.

(26) FLORES ZAVALA Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.- Editorial Porrúa S.A.-México 1965.- Pág. 44.

RODRIGUEZ LOBATO, lo define como "El procedimiento económico coactivo es aquél a través del cual el Estado ejerce su facultad económica coactiva es decir, su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales exigibles sin necesidad de que intervenga el poder judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valer el derecho" (27)

FORPHEA CHERIGO FLORENCIA, afirma que "la facultad económica coactiva, es el derecho que tiene el Estado para actuar directamente y sin intervención judicial para hacer efectivos los créditos fiscales que no se cubren voluntariamente por los causantes, aplicándoles los medios de apremio legales" (28)

De la exposición que anteriormente realizamos, podemos hacer las siguientes conclusiones:

Con base en el principio de legalidad, el fundamento inmediato de la obligación tributaria es la Ley, una persona está obligada a pagar un impuesto porque la ley le impone esa obligación, pero concluimos en realidad, que el único fundamento o principal de la obligación tributaria, es que el Estado tiene a su cargo tareas, atribuciones que le han sido impuestas por la colectividad y que necesita medios económicos para realizarlas. Es decir la justificación o el fundamento no es sólo la necesidad del dinero, sino propiamente la satisfacción de atribuciones.

(27) RODRIGUEZ LOBATO Raul.- Derecho Fiscal.- Colección Textos Jurídicos Universitarios Ed. Harla.- México 1986.- Pág. 237

(28) CITA DE BERRA F. JAS A.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa S.A.- México 1986.- Pág. 108.- T-II.

Las atribuciones en todo Estado de derecho deben ser -
satisfechas en forma rápida y oportuna, de acuerdo a las necesi-
dades de la colectividad, por medio de las contribuciones que -
realizan los particulares y en caso de que éstas no se cumplan -
voluntariamente, lo serán coactivamente a través de la facultad-
económica coactiva, con lo cual todo Estado justifica su existen-
cia.

2.- CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONOMICA COACTIVA DEL ESTADO.

El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales siendo esto así, es lógico que la administración de un Estado tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines.

Dentro de las funciones de promoción del bien común el Estado debe procurar satisfacer todas aquellas actividades muchas veces individuales (como sucede con la salud y la atención médica, a través de los seguros sociales).

Así mismo el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida. El Estado debe expedir las leyes que rijan la conducta entre los particulares, entre los particulares y el Estado y la actuación del Estado mismo, además tiene que realizar una serie de funciones como ya se ha señalado y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares, por sí mismos no podrían realizar ni prestar.

Para realizar todas esas actividades, el Estado tiene necesidad de obtener recursos, que deben encontrar su fuente, en la gran mayoría de los casos, en los patrimonios de los particulares que integran ese Estado a través de su potestad tributaria.

DE LA GARZA, nos señala que " Los tributos, son ingresos que el Estado percibe en virtud de su soberanía, es decir, - en virtud de su potestad de imperio". (29)

Por lo tanto en todas las épocas de la historia, el Estado ha ejercido su poder tributario, exigiendo a los particulares que le trasladen una parte de su riqueza. Tales aportaciones han recibido el nombre de tributo, de contribuciones, impuestos etc.

Tributos e impuestos son palabras que denotan por sí mismas esa situación de superioridad o de soberanía del Estado ejercida muchas veces en épocas pasadas, en forma desótica y arbitraria. La palabra contribución en cambio tiene una denotación más democrática ya que el Estado procura guiarse por criterios de justicia, haciendo que los particulares trasladen esas aportaciones de acuerdo con su capacidad contributiva, dando sentido real de que "contribuyen" para que el Estado pueda realizar sus atribuciones.

Ahora bien, en los Estados modernos, que rigen su vida por Constituciones, y conforme al sistema de la división de poderes, el poder tributario es atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, el cual lo ejerce en el momento en que expide las leyes que determinan que hechos o situaciones son las que al producirse en la realidad, generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones.

En cambio, el poder fiscal corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de administración fiscal, al determinar o al comprobar cuándo se han producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la ley.

Para que el Estado logre la satisfacción del interés en percibir los tributos, no es suficiente que el poder legislativo dicte las leyes que crean los hechos imposables y que en la vida real se produzcan hechos generadores que produzcan obligaciones a cargo de determinados sujetos, sino que debe desarrollarse una actividad por parte de la administración para que esos hechos generadores no queden sin cubrirse cuando los causantes no han pagado sus obligaciones fiscales en los términos que señala la ley y para controlar que efectivamente ingresen a las cajas públicas los créditos que se han creado a favor del Estado.

Existe pues, una actividad administrativa que se desarrolla en el campo de la tributación y que es la dirigida a la satisfacción de la pretensión tributaria pues la administración no puede ni debe simplemente esperar que todos los ciudadanos cumplan espontánea e íntegramente con sus obligaciones tributarias.

Esta actividad administrativa tributaria, que se extiende a que no se sustraigan los deudores al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, es la llamada facultad económica coactiva y que como señalamos nuestra legislación tributaria la denomina con el nombre de procedimiento administrativo de ejecu-

ción.

Dicha facultad se caracteriza, en que cuando los particulares no cumplen puntualmente las obligaciones que le son impuestas por dichas disposiciones, la administración tiene el derecho de reealizar sus pretensiones mediante el uso de los medios de coerción, o sea de ejecución forzada.

"¿que es la ejecución forzosa?. Es la potestad de la administración pública para cumplir sus resoluciones, mediante una actuación material que se impone a la resistencia ofrecida por los particulares" (30)

Mientras los particulares no pueden realizar sus pretensiones hacia otros particulares, o hacia los entes públicos - sino recurriendo a la acción judicial, la administración pública no tiene necesidad de solicitar de la intervención de ninguna autoridad para la consecución de sus fines, sino que los puede alcanzar por medio de la actividad directa e inmediata de sus propios órganos administrativos.

FRAGA G., manifiesta que "está convencido de la absoluta necesidad de que el Poder Administrativo sea el que tenga en sus manos la posibilidad de hacer efectivos los impuestos, pues de otra manera el Estado se vería en apuros para poder realizar las atribuciones que le están encomendadas. (31)

(30) MANUAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.- Centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios. Cit. por Lerra -- Rojas.- Ob. Cit.- Pág. 234.- Tomo I.

(31) GABINO FRAGA.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa - S.A.- México, 1990.- Pág. 338.

Nuestra legislación y jurisprudencia han reconocido la facultad del Poder Ejecutivo para la aprobación y ejecución de las resoluciones administrativas, con independencia del Poder Judicial aunque afecten intereses particulares.

Por lo que respecta a la facultad de la administración para ejecutar sus propias resoluciones sin intervención de ningún otro Poder, su fundamento legal lo encontramos en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ella se otorga al Ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes del Congreso de la Unión.

Como esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos es natural que se entienda que el propio Poder Ejecutivo es competente para imponer el cumplimiento de sus propias resoluciones.

Por su parte la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis: "FACULTAD ECONOMICA COACTIVA.- El uso de la facultad económica-coactiva por las autoridades administrativas, no está en pugna con el artículo 14 Constitucional". (32)

Como hemos visto, la facultad económica-coactiva es un procedimiento de ejecución ligado necesariamente a la materia impositiva.

(32) Tesis Jurisprudencial No. 160, del apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1975, del Semanario Judicial de la Federación

Dicha ejecución se realiza como lo hemos demostrado, principalmente a través de la administración pública federal la cual es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y que llevan a cabo los órganos centralizados, desconcentrados y, por excepción paraestatales, ya que a través de la recuperación de las contribuciones se atienden legalmente las imprescindibles necesidades públicas.

A pesar del análisis que hemos expuesto sobre la legalidad del procedimiento de ejecución, siempre se ha discutido acerca de la constitucionalidad de la facultad económica-coactiva, pues los causantes la han objetado considerando que su ejercicio es violatorio de las garantías que otorgan los artículos 14, 16, 17, 22 de la Constitución Federal, siendo necesario entre otros que los Tribunales Judiciales Federales acudieran en auxilio de la administración pública, declarando a dicha institución sujeción a las normas de la ley fundamental.

He aquí una síntesis de los argumentos:

Se alegaba que la facultad económica coactiva violaba el artículo 14 Constitucional, porque éste ordenaba que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"A este respecto FRAGA, afirma que " han reconsiderado los argumentos que sostienen que como la obligación de pago del impuesto no es una obligación de carácter civil que este regulada por el derecho común, sino una imperiosa exigencia de una necesidad política que la constituye en un servicio público, que debe prestarse aún contra la voluntad del obligado, no puede dicha obligación asumir la forma judicial" (33)

"Por su parte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que en materia tributaria no rige la garantía de la audiencia previa establecida por el artículo 14 - Constitucional pues de otra manera podría faltar los elementos económicos para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos y que "basta que la ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación del impuesto para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia consagrado por el artículo 14 Constitucional, precepto que no requiere necesariamente y en todo caso la audiencia previa," (34)

Otra objeción que se señalaba era la violación al -- artículo 16 Constitucional, que se hacía consistir en que la -- autoridad administrativa no es una autoridad competente, que -- pueda fundar y motivar la causa legal del procedimiento por el que se moleste a una persona en sus posesiones.

(33)FRAGA, G., Op., Cit., Pag. 33b

(34)Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1975, Pleno, Tesis No. 10, Pag. 62.

Vallarta sostuvo que la facultad económica-coactiva sí forma parte de las funciones administrativas, por lo que el Poder Ejecutivo es competente para poder ejercitarla, tesis que a continuación transcribiremos:

"del mismo modo que no es de la competencia judicial - apremiar al ciudadano a tomar las armas, formando de - su resistencia una cuestión contenciosa, tampoco lo es hacer efectivo el pago del impuesto, ni aún en el caso que el deudor se oponga a verificarlo para convertir - así en judicial, negocio que por su esencia es adminis - trativo". Agregando que " El pago del impuesto no es - una deuda nacida del contrato, que la ley civil sancio - ne; es el resultado de una necesidad política que el - Derecho Público consagra; ese pago no tiene ninguno de los caracteres que al contrato distinguen sin él, no - sólo la existencia del Estado, sino la del mismo utópi - co pacto social sería imposible, y la resistencia que - se le opone, no puede producir una contención de que - juzguen los tribunales, porque no hay derecho que esa - resistencia legitime, porque no es posible excepción, - que la acción social enerve, porque la necesidad de - los servicios públicos no se rige por las reglas que - determinan las obligaciones del contrato. Y no puede - ser judicial el apremio del impuesto, lo diré viendo - la cuestión por otra de sus fases, porque el Poder - - Administrativo debe tener en su esfera de acción la su - ma de facultades necesarias, los medios de autoridad - indispensables para hacer efectivos los servicios pú - blicos, sin necesidad de pedir auxilio extraño. (35)

(35) VAILLANT, Ignacio.- Estudio sobre la Constitucionalidad de la facultad económica coactiva.- Cit. por Sanchez Leon G.- Derecho Fiscal Mexicano.- Cardenas Editor y Distribución.- Méx co, 1926.- págs. 03 y 04.

Se alegó también que se violaba el artículo 17 Constitucional, porque éste prohíbe hacerse justicia por sí mismo y ejercer violencia para reclamar su derecho, por lo tanto el Poder Ejecutivo, al exigir en la vía de embargo el pago de los créditos fiscales, en realidad se estaba haciendo justicia a sí mismo y ejerciendo violencia para reclamar sus derechos.

VALLARTA, contestó que " si el Poder Administrativo ejerciera violencia exigiendo los servicios públicos que la ley impone a los ciudadanos, de la manera proporcional y equitativa que la misma ley ordena; si a ese poder le estuviera prohibido obligar al particular, aún por la fuerza, a que preste los servicios públicos que le tocan, el sería imposible y estaría de sobreabundancia aquel de los tres poderes a quien la Constitución encarga que provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, supuesto que para cada uno de sus actos, aún para exigir una multa por infracción de bandos de policía, necesitaría del auxilio de un juez que legitimara estas violencias. Incluyendo que " todas las legislaciones han considerado como esencial elemento de la violencia la injusticia, la falta de derecho y el abuso de la fuerza del que la emplea. Suponer pues que una autoridad hace violencia cuando obedece la ley, es subvertir todos los principios. (36)

Se alegó también, que la facultad económica coactiva violaba el artículo 22 de la Constitución, pues al hablar éste de que no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los que correspondan a una persona para el pago de impuestos o multas, indica que esto ocurre siempre que esa aplicación sea hecha por la autoridad judicial - - - -

(36) VALLARTA Ignacio L.- Estudio sobre la Constitucionalidad de la facultad económica coactiva,- Imprints del Gobierno.- México, 1885.- Págs. 51 y 52.

lo que viene a significar que es dicha autoridad la que debe intervenir para el cobro de tales créditos fiscales.

La Suprema Corte de Justicia ha interpretado el artículo 22 de nuestra Carta Magna en el sentido de que "si bien el legislador quiso que la aplicación de los bienes de una persona para el pago de la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, sea hecha exclusivamente por la autoridad judicial, no exige lo mismo cuando se trata de pago de impuestos o multas; siendo este criterio enteramente lógico, porque lo establece con toda claridad el precepto transcrito, cuando porque la tributación es inherente al ejercicio de la soberanía que proviene de la misma Constitución y nada hay más consecuente con ella como que el Poder Ejecutivo, a quien la propia Constitución impone la obligación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, tenga las facultades legales necesarias para hacer efectiva aquella función.

En opinión del Lic. IGNACIO BURGOA, el fundamento Constitucional del procedimiento administrativo de ejecución se encuentra en el segundo párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal al señalar que: "En segundo lugar, también están permitidas la aplicación o la adjudicación de los bienes de una persona en favor del Estado cuando dichos actos tengan como objetivo, el pago de créditos fiscales resultantes de impuestos o multas, y para cuya realización las autoridades administrativas están provistas de la llamada facultad económica coactiva, - -" (37)

(37) BURGOA O. I.- Las Garantías Individuales.- Editorial Porrúa S.A.- México, 1983.- Pág. 049.

Como hemos visto, la facultad económica coactiva es un procedimiento contradictorio, por oposición a lo que sucede en - otros países donde tiene las características de un juicio, con - naturaleza jurisdiccional. En nuestro país es un procedimiento, - administrativo, tanto porque el órgano que lo ejecuta es la admi - nistración, como porque materialmente no tiene la finalidad, de - resolver una controversia.

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir que una facultad jurídica tan importante como lo es la facultad económi - ca coactiva, llevada a cabo por los órganos indicados de la - - administración pública, en su carácter de titular del crédito - fiscal, debe ser consignada en forma clara y precisa, sin dejar - lugar a lagunas legales en nuestra ley fundamental, ya que con - las grandiosas aportaciones que en ésta materia han hecho eminen - tes Juristas así como los Ministros de la Suprema Corte de Justi - cia de la Nación, se justifica y se comueba la Constitucionali - dad de la facultad que excepcionalmente sólo puede desarrollar - el Estado.

3.- NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

La facultad económica-coactiva es un procedimiento administrativo tanto porque quien lo ejecuta es la administración; como porque su finalidad no es la resolución de una controversia, sino la recaudación del importe de lo debido en virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntaria y oportunamente por el deudor de ese crédito, aunque dicho deudor no este conforme, y para discutir la legalidad del mismo el particular debe promover un recurso administrativo con el objeto de dirimir esa controversia.

La ejecución forzosa tiene tres presupuestos

a) La existencia de un crédito fiscal no satisfecho dentro del plazo que marcan las leyes.

El Código Fiscal de la Federación en su primer párrafo dispone que (Artículo 145) "Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

b) El procedimiento de ejecución presunone también la invasión por parte de la autoridad ejecutora de la esfera jurídica del deudor, mediante la detracción de su patrimonio de una cantidad de dinero o de otros bienes para satisfacer coactivamente el crédito fiscal. Esa invasión debe ser realizada con estricta sujeción por parte de la administración a los preceptos legales que la autorizan.

c) por último, supone la satisfacción del interés de la administración acreedora mediante el ingreso de la cantidad de dinero o bien de la adjudicación de bienes a favor de la misma administración que sustituyen económicamente aquella prestación en dinero.

Siendo ejecutivo el procedimiento de que tratamos, es imprescindible que tiene que fundarse en un título ejecutivo, - que atribuya un derecho, en este caso la administración fiscal - la cual queda legitimada para exigir su ejecución forzosa, a través de sus títulos denominados resoluciones definitivas las cuales al pasar por un procedimiento de determinación se han fijado en cantidad líquida definitiva.

Este título constituye la prueba legal de la existencia del crédito, de su liquidez y de su exigibilidad, y como el título ejecutivo es algo que está fuera del procedimiento de ejecución, debemos afirmar que el título ejecutivo está representado por la resolución de la autoridad en que se determina o liquida el crédito fiscal y cuyo fundamento lo encontramos en la presunción de legalidad dispuesto en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación vigente.

Por lo anterior, a fin de que no se violen las garantías de audiencia y debida fundamentación, debe notificársele previamente al deudor, el fincamiento del crédito, dándole a conocer los motivos y fundamentos legales del mismo y sólo después de que no haga voluntariamente su pago podrá iniciarse el procedimiento administrativo de ejecución.

La resolución definitiva debe notificarse al deudor, - ya sea personalmente o bien por edictos, en el caso de que el - deudor haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal acreditado ante las autoridades fiscales (artículos 134 y 137 del Código - Fiscal de la Federación). Cuando la notificación se hace perso-- nalmente, el ejecutor debe entregar copia de la resolución administrativa a la persona con quien se entienda la diligencia así-- como copia de la acta de notificación.

La resolución definitiva que dicta la autoridad admi-- nistrativa competente, debe contener como mínimo, las siguientes formalidades al realizarse la notificación:

- I.- El nombre del sujeto pasivo principal
- II.- La resolución de la que se derive el crédito fis-- cal y el monto de éste.
- III.- Debe expresar los motivos y fundamentos por los-- que la autoridad lo considere responsable del - crédito.
- IV.- El plazo para el pago.

Si el sujeto pasivo a quien se le está exigiendo el - pago no lo cubre dentro del plazo legal, será necesario que se - dicte un mandamiento de ejecución, el cual constituye la inicia-- ción del procedimiento administrativo de ejecución.

4.- SUSPENSION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

Como lo señalamos, la administración formula numerosos actos que son evidentes manifestaciones de su soberanía, tales - como la aplicación de la facultad económica-coactiva que ejerce el Estado en materia de impuestos.

El impuesto es un acto típico de la potestad de imperio del Estado. Es fácil percibir los daños que sufriría el Estado si se retardara el pago de los impuestos. La atención de los servicios públicos, requiere un sistema tributario que proporcione los elementos económicos, que no frenen el desarrollo de un país.

Por lo mismo, la administración pública está regida - por el principio de oficiosidad y, por tanto, le corresponde a - la misma autoridad, la responsabilidad del impulso del procedimiento, a través de todos sus pasos, hasta la debida recaudación del impuesto, sin que, por consecuencia, tenga que esperar que - el deudor, tome la iniciativa.

Sin embargo, dentro del desarrollo del procedimiento - administrativo de ejecución, pueden suceder presuuestos o actuaciones que lo suspenden en su avance o que le pongan fin.

Dicha suspensión, procede cuando un particular recurre a los medios legales de defensa que le concede la ley, en virtud de un acto de la administración, que le causa perjuicios en sus intereses, de manera que la autoridad ante la que se hace valer dicho recurso, esté legalmente obligada a intervenir y a examinar en cuanto a su misma legalidad, las invocaciones de que - --

el particular se queja, con el fin de reformar o anular su resolución emitida.

Por lo tanto, los presupuestos de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución están representados por ciertos procedimientos iniciados por el deudor o por terceros, los cuales pueden acarrear en su resolución efectos que influyen necesariamente sobre el resultado del procedimiento de ejecución, de tal manera que resulta conveniente suspenderlo total o parcialmente hasta en tanto se resuelvan dichos procedimientos, entre los cuales tenemos:

a) EL RECURSO DE REVOCACION, es el más importante de los recursos administrativos y tiene por finalidad revocar una resolución definitiva que: (Artículos 116, fracción I y 117 del Código Fiscal de la Federación).

I. Determinen contribuciones o accesorios.

II. Nieguen la devolución de cantidades que proceden conforme a la ley.

III. Dicten las autoridades aduaneras.

b) EL RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION, éste recurso procede cuando se alegue que los créditos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, o cuando se alegue que el procedimiento de ejecución no se ha ajustado a la ley, o cuando afecten el interés jurídico de terceros, porque afirme que es propietario de los bienes embargados, o porque afirme tener derecho a los créditos a su favor se le cubran preferentemente. (Artículos 116, fracción II y 128 del Código Fiscal de la Federación).

Es evidente que de no suspenderse el procedimiento y - concluirse por remate, se producirían consecuencias notoriamente injustas para el deudor o para el afectado, por lo que es conveniente suspender la ejecución hasta en tanto se resuelva.

c) Por último, EL JUICIO FISCAL DE NULIDAD, promovido - ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual constituye - también un presupuesto para que se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución.

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución requiere que sea solicitada por el interesado ante la - oficina exactora para lograr obtenerla. La solicitud debe formularse en el plazo legal y para ello debe acompañarse a la instancia de suspensión, los documentos que acrediten que se ha garantizado el interés fiscal.

En México, la suspensión al procedimiento económico - coactivo, se rige por lo dispuesto en el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación en el que se prevé tanto una suspensión - provisional como la suspensión definitiva.

El numeral en cita, señala que: "no se ejecutarán los - actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal. - - Tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal - - hasta que venza el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a - la fecha en que surta efectos su notificación, o de quince días - tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de - capitales constitutivos al seguro social. Si a más tardar al - vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación - -

que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución. (38)

Tenemos entonces que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efecto su notificación - el interesado debe solicitar ante la autoridad ejecutora la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y otorgar una garantía respecto del crédito fiscal que pretende hacerse - efectivo y por ese solo hecho la autoridad fiscal suspenderá definitivamente el procedimiento económico-coactivo, siempre y - cuando el particular exhiba copia sellada del escrito a través - del cual se ejerció el medio de defensa en el mismo plazo anteriormente citado, por lo tanto el procedimiento quedará suspendido hasta que se haga saber la resolución definitiva que haya recaído al medio legal de defensa.

El procedimiento, por lo que se refiere a las cuotas obrero patronales del Seguro Social, es similar al antes señalado, únicamente que difiere en el plazo legal que concede la ley - el cual es de quince días hábiles, para cumplir con los requisitos jurídicos y por ende, otorgar la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución.

Puede presentarse el caso en que la oficina exactora - conceda la suspensión provisional, ésta procede cuando el interesado solicita la misma ante la oficina ejecutora, presentándose - la situación en la que el particular interrone su recurso - - -

(38) Reforma al artículo 144, primer párrafo del Código Fiscal - de la Federación. Diario Oficial de la Federación del 28 - de diciembre de 1989.

administrativo sin haber garantizado el interés fiscal o viceversa, por lo tanto, la exactora debe requerir al deudor para que cumpla con los requisitos legales exigidos y en caso de no subsanar la omisión, se tendrá el recurso por no presentado, activándose por esta causa nuevamente, el procedimiento administrativo de ejecución.

Actualmente la adición que se hizo al artículo 144 del Código Tributario en su segundo párrafo, concede al particular, un plazo de cinco meses para garantizar el interés fiscal únicamente para los recursos de revocación que se ventilen, párrafo que a la letra dice:

"Cuando el contribuyente hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación, el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal, que lo interpuso dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución" (39)

Con ésta adición al Código Fiscal podemos concluir que sí opera la garantía de audiencia previa señalada en el artículo 14 Constitucional ya que el causante cuenta con el tiempo necesario para recurrir ante la autoridad administrativa, los actos que le ocasionen perjuicios, sin que otorgue garantía fiscal en el plazo de cinco meses, con los únicos requisitos consistentes en acreditar que el medio legal de defensa así como la solicitud de suspensión a la ejecución, se interpusieron en los términos que marca la ley.

(39) Adición al artículo 144, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación. Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1990.

En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del juicio respectivo u ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora si se está tramitando recurso, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y el ofrecimiento o, en su caso, otorgamiento de la garantía del interés fiscal.

Una vez concluidos los trámites anteriormente citados, la autoridad administrativa ejecutora debe dictar un acuerdo de suspensión que recaiga a las solicitudes de los interesados. Dicho acuerdo es un acto reglado y no discrecional o sea que la autoridad debe suspender el procedimiento administrativo de ejecución porque tal es la obligación que le impone la ley.

COMENTARIO PERSONAL

Ningún Estado justifica su existencia, sin la debida -
recaudación de las contribuciones que provienen principalmente -
del patrimonio de los habitantes de un Estado, aunque en otros -
Estados su riqueza patrimonial les generán excesivos superávit -
a través de las guerras o por el comercio internacional como son
la agricultura así como la exportación de tecnología en sus dife-
rentes modalidades.

Considero que una de las políticas más acertadas del-
Gobierno Federal en cuanto a la generación de riqueza patrimonial
y generación de emoléos, es la promoción del comercio internacio-
nal a través de la firma que se aproxima del Tratado de Libre -
Comercio a fin de satisfacer cada día más las necesidades de la-
comunidad.

CAPITULO III.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

- 1.- El I.M.S.S. como organismo descentralizado
- 2.- El I.M.S.S. como organismo fiscal autónomo
- 3.- Naturaleza Jurídica del I.M.S.S.
- 4.- Naturaleza Jurídica de las cuotas obrero -
patronales.

1.- EL I.M.S.S. COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

Después de la primera Guerra Mundial empezaron a surgir en los países europeos y americanos una respetable cantidad de organismos públicos descentralizados, a cuyo favor se establecieron por el Estado países que tenían el carácter de obligatorios, algunos de los cuales podían hacerse efectivos por el Estado en forma coactiva y con procedimientos iguales a los que el Estado usa para el cobro de los tributos.

Sin embargo, el hecho de que el acreedor de dichas prestaciones no era el Estado, hizo entre otras razones, que no quedaran configuradas dentro de las categorías tradicionales que conocíamos.

La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

Por lo tanto, son rasgos fundamentales de la descentralización: la transferencia de poderes de decisión; la transferencia a un ente personificado, es decir, a una persona jurídica distinta del Estado; ésta personificación debe ser de derecho público y, por último, la existencia de una relación primordialmente de tutela y no de jerarquía.

SEFRA FOJAS, confirma que: " La descentralización es - un procedimiento administrativo a la organización de entidades - autónomas, en las cuales los poderes de acción que corresponde a los órganos superiores, se transfieren a una entidad adminis-- trativa, estableciendo una relación de tutela administrativa - - "sui generis", que no es la de jerarquía. (40)

Así mismo señala: Para alcanzar la categoría de orga-- nismo descentralizado, éste debe romper los vínculos de jerar-- quía, dependencia o relación directa con el poder central. La - descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica - de derecho público, de la relación de tutela del Estado. Un régi-- men de autonomía total puede llevar a la desintegración de un - Estado. Es por esta razón que éste se reserva determinadas facul-- tades para mantener la unidad de acción del poder público. El - Estado es el que fija los límites hasta dónde llega la acción - descentralizadora. (41)

Con lo anterior, el poder central de la administración pública federal realiza el control de los órganos descentraliza-- dos a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sal-- vo que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otra-- dependencia.

El organismo descentralizado tiene, de conformidad -- con los lineamientos de la legislación, una personalidad jurídi-- ca, que se crea por una ley del Congreso de la Unión o por decre-- to del Ejecutivo Federal.

(40) SEFRA Rojas A.- Ob. Cit.- Pág. 732.

(41) Idem.- Pág. 732.

Existen dos grupos de organismos descentralizados.

- a) La descentralización administrativa territorial o regional.

Este grupo es predominantemente una forma mixta de descentralización política y administrativa y su fundamento lo encontramos, si nos atenemos al rigor del artículo 115 de la Constitución que determina: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".

- b) La descentralización administrativa por servicio funcional o institucional.

La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender necesidades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

Esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable.

Los organismos descentralizados realizan, por lo tanto ciertos fines específicos que corresponden al Estado, comparten el poder del Estado en los organismos descentralizados por región, pero no lo comparten en los organismos descentralizados por servicio.

Como lo hemos venido señalando, la administración pública federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control.

Respecto de las funciones que prestan los órganos antes citados, éstas se han venido desarrollando, no al impulso de una teoría, sino al reclamo de las mismas necesidades. Son éstas las que imponen al Estado la obligación de atenderlas, de una manera eficiente y continua, ya sea en forma directa o en forma indirecta.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90, párrafo I, dispone: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que exida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

La Ley Orgánica a la que hace referencia el precepto Constitucional antes citado es la Ley Organica de la Administración Pública Federal, la cual en su artículo 30. establece las bases de organización de la administración pública paraestatal y que a la letra señala:

Artículo 30.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos Descentralizados.
- II.- Empresas de participación estatal.
- III.- Fideicomisos públicos.

El artículo 45 de la ley en cita ordena: "Son Organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Por su parte el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales vigente dispone: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II.- La prestación de un servicio público o social,
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o de seguridad social

Luego entonces, el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado dependiente de la administración pública parastatal además de las consideraciones antes expuestas, por los fundamentos legales que a continuación exponemos:

I.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado por la realización de su actividad primordialmente estratégica y prioritaria y cuyo fundamento legal se apoya en los artículos 25, párrafo cuarto y el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución que dispone:

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

Artículo 28, párrafo IV.- No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas e las que se refiere este precepto: . . . - organismo descentralizado del Gobierno Federal: . . . y las actividades que expreseamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

II.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado porque realiza una actividad estratégica y prioritaria con el objeto de satisfacer necesidades de tipo individual y colectivo a través de la prestación de la seguridad social y cuyo fundamento lo tenemos en el artículo 20. de la Ley del Seguro Social que dispone:

Artículo 20.- La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

El servicio público debe satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, el seguro social se establece como servicio público a través del siguiente precepto:

Artículo 40. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

La mayoría de las obligaciones consignadas en la Ley del Seguro Social han sido satisfechas plenamente, por lo tanto es justo, hacer un reconocimiento a la gran labor realizada por esta Institución tan importante y que garantiza uno de los derechos más importantes de todo ser humano que es la salud.

III.- Por último, el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado por determinación expresa de su misma ley que dispone:

Artículo 50. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

De lo anteriormente expuesto, se puede apreciar que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado dependiente de la administración pública federal paraestatal, creado por el Estado para prestar el servicio público de seguridad social como actividad prioritaria y específica sin que tenga el carácter de autoridad, la cual es característica esencial de la administración centralizada.

2.- EL I.F.A.S. COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO

Como lo hemos citado, la personalidad y patrimonio propios son características de la descentralización por servicio. Sin embargo la diferencia entre el Instituto Mexicano del Seguro Social e cualquier otro organismo descentralizado estriba en que el Seguro Social está considerado como Organismo Fiscal Autónomo para el efecto de poner a su disposición el procedimiento económico colectivo para conseguir el cobro de los créditos a su favor derivados de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos y otros.

La seguridad social, como analizaremos posteriormente tiene su origen y fundamento Constitucional en la fracción XXIX del artículo 123; sin embargo, rompe con el principio de la subordinación y se extiende a otros sectores de la sociedad que no necesariamente son los trabajadores, con principios propios y características diferentes del derecho del trabajo.

Es evidente que una Institución social como lo es el Seguro Social, que garantiza el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, tenga aspectos que se identifican con el Derecho Tributario.

Con ese orden de ideas, el artículo 267 de la Ley del Seguro Social señala:

Artículo 267.- El pago de cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal.

Por su parte el artículo 268 de la Ley del Seguro Social, establece que para los efectos del pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos, el Instituto Mexicano del Seguro Social 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, de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias.

MARTINEZ LOPEZ, señala que "Los organismos fiscales son autónomos cuando tienen facultades para dictar una resolución definitiva en la vía administrativa en los casos de su competencia. (42)

Por su parte DE LA GARZA, sostiene que "Se llaman organismos fiscales autónomos a los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones. (43)

En relación con estas citas, nos es necesario precisar que los órganos que forman la administración pública federal, se pueden separar en dos categorías; unos que tienen el carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares.

a) Los órganos tienen el carácter de autoridad, cuando la competencia otorgada, implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares

(42) MARTINEZ Lopez Luis.- Derecho Fiscal Mexicano.- Ediciones Contables y Administrativas S.A.- México, 1980.- Pág 19.

(43) DE LA GARZA.- Ob. Cit.- Pág. 88.

y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad. (44)

b) Los órganos tienen el carácter de auxiliares, "cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares. (45)

Luego entonces, el organismo descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social como órgano de la administración pública federal marcesatral, no tiene el carácter de autoridad sino como auxiliar de ésta, lo cual se demuestra con lo dispuesto en el artículo 30. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone:

Artículo 30. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública marcesatral:

I. Organismos descentralizados.

.....

(44) PHAGA, Gerardo.- Ob. Cit.- Pág. 120

(45) Idem.- Pág. 126.

Si bien es cierto que la calidad de organismo fiscal - autónomo como el Instituto Mexicano del Seguro Social, reside en la determinación expresa de la ley y que es ella la que otorga a un organismo una relación determinada de facultades y cierta - - autonomía para ejercitarla, el organismo fiscal no debe perder - su característica de ser una dependencia directa y jerárquicamente subordinada a una política fiscal unitaria.

Consideramos que los organismos fiscales autónomos, se adecuan más a los organismos administrativos desconcentrados ya que aunque tengan una autonomía limitada, la función que desempeñan es especializada principalmente en materia impositiva.

SERRA ROJAS, confirma lo antes citado señalando que: -
"En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debemos distinguir diversas entidades administrativas. (46)

a) Las autoridades hacendarias: que tienen a su cargo la determinación de la política financiera.

b) Los organismos fiscales autónomos, que son autoridades hacendarias especializadas en materia de impuestos:

c) Otras entidades hacendarias, dependientes de la propia secretaría que acumen otras funciones fiscales, que sus respectivas leyes les fijan, como la Tesorería de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación, agregando otra -
nota distintiva de los organismos fiscales autónomos los ha defi-
nido así:

"Son cuerpos que aunque colocados dentro del engranaje
administrativo de la Secretaría de Hacienda, gozan de autonomía
en sus decisiones."

Por lo antes expuesto podemos concluir que el organisa-
mo descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro So-
cial dependiente de la administración pública federal caracesta-
tal, no tiene el carácter de autoridad y por consiguiente no pue-
de ejecutar sus determinaciones al ser un ente separado de la -
administración pública centralizada.

3.- NATURALEZA JURÍDICA DEL I.M.S.S.

Como lo hemos demostrado, actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social es el órgano de la administración pública paraestatal encargado de asegurar la realización de la seguridad social, la cual tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Para que llegara el Instituto Mexicano del Seguro Social a ser el organismo sólido y eficaz que actualmente conocemos fue necesario realizar múltiples reformas a su legislación - desde su creación, a fin de sentar las bases legales en que se fundamenta la aplicación e incorporación a la seguridad social.

Es así como, en el Estado de Jalisco se promulga el 7- de octubre de 1914 una ley de seguridad social que fue antecedente importante y decisivo de la institucionalización del Seguro Social, ya que esta ley comprende la obligación de depositar el empleado, por lo menos un cinco por ciento de su salario, para crear un servicio de mutualidad que se reglamentaría en cada municipio.

Esta política de mutualidad de los trabajadores subsistió hasta el estallido de la Revolución Mexicana, y es así que - en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, consigna expresamente en su versión original un seguro potestativo en su fracción XXIX, que indica:

"Se considera de utilidad social: El establecimiento - de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para - infundir e inculcar la previsión popular".

En efecto, a partir de la Constitución de 1917, en la que se plasmó nuestro ideal de seguridad social, los Estados - miembros de la Federación quedaron facultados para legislar en - este aspecto de acuerdo a sus necesidades particulares, trayendo como consecuencia la creación de un gran número de legislaciones con diferentes alcances y contenidos.

BRECHANO FUZ, nos dice que: "El criterio original de - los Constituyentes, al redactar la fracción XXIX, fue proteger - a los trabajadores ante el infortunio, en los casos derivados de accidente o enfermedad, con independencia de encontrar su origen o motivo en el trabajo, así como proteger a los familiares dependientes del trabajador, sobre todo en el supuesto de ausencia - total de quien sostiene el hogar. (47)

En tal virtud, el 6 de septiembre de 1929 se promulgó una reforma a la citada fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, base jurídica para la creación del Seguro Social con - carácter obligatorio y que a la letra dice:

(47) BRECHANO Ruiz Alberto.- Derecho Mexicano de los Seguros Sociales.- Editorial Harla.- México, 1967.- Pág. 37.

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

Una vez hecha la reforma de la fracción XXX del artículo 123 Constitucional, la seguridad social asciende a la categoría de un derecho público obligatorio, reservándose el Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en materia de trabajo y seguridad social, lo cual trajo como consecuencia que se dejara sin efectos las leyes que los Estados habían decretado para regular esta materia.

En el año de 1921, el Presidente Alvaro Obregón, elaboró el primer proyecto de la Ley del Seguro Social, la cual no llegó a promulgarse, pero sirvió para canalizar una corriente de opinión en favor del Seguro Social.

El 27 de diciembre de 1938, últimos días del Gobierno del General Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión, envió un Proyecto de la Ley del Seguro Social, que cubría los riesgos de enfermedad y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria así como la creación con personalidad jurídica propia, de un organismo descentralizado que se denominará, Instituto de Seguros Sociales, con domicilio en la ciudad de México.

Este organismo se encargaría de la aplicación de su ley y reglamento, así como de recaudar cuotas, celebrar contratos, adquirir bienes, organizar sus dependencias.

Las funciones de este organismo estarían enfocadas a las prestaciones individuales y colectivas que consistían en la indemnización o prevención de los riesgos antes señalados. El proyecto antes citado nunca fue discutido por el Congreso con el pretexto de que debería de elaborarse un nuevo proyecto más completo y que tuviera como base esencial, un buen estudio de actuación social.

En la campaña Presidencial y al tomar posición como Presidente de la República el General Manuel Avila Camacho, prometió a los trabajadores expedir la Ley del Seguro Social y con esa finalidad el Lic. Ignacio García Téllez, nombrado Secretario del Trabajo y Previsión Social, crea en el año de 1941 el departamento de seguros sociales el cual inmediatamente comienza a trabajar sobre el estudio de las leyes sobre seguros.

Al respecto, el 2 de junio de 1941, el Ejecutivo Federal dictó un acuerdo mediante el cual se ordena a cinco Secretarías la elaboración de estudios encaminados a establecer el Seguro Social. De esa resolución consideramos importante citar el siguiente párrafo:

"Estos anhelos y obligaciones aparecen más amplios si se considera que todos los países de Europa y aproximadamente un 90 por ciento de los pueblos del Continente Americano poseen una legislación del Seguro Social, mientras en México constituye una excepción que no es acorde con el sentido social de su movimiento popular y su evolución política y legal, con la tendencia revolucionaria de proteger al pueblo productor". (48)

Después de todos los esfuerzos realizados, el 19 de enero de 1943, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social, creándose como consecuencia el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el 14 de mayo de ese mismo año se publica su reglamento en lo referente a la inscripción de trabajadores y patrones, y la organización y funcionamiento de dicho Instituto, base de la seguridad social en México.

En la actualidad la Ley del Seguro Social, dispone que el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social establecido como un servicio público de carácter nacional cuya finalidad es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. (Artículos 2o. y 4o. de la Ley del Seguro Social).

Ahora bien, de acuerdo al artículo 5o. del ordenamiento en cita, dispone que la organización y administración del Seguro Social en los términos de la misma ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por otra parte, la Ley del Seguro Social en su artículo 267 y 268 disponen:

Artículo 267. El pago de las cuotas, recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal.

Artículo 268. Para los efectos del artículo anterior 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, de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias.

De los preceptos antes citados, se desprende que al Instituto Mexicano del Seguro Social, se le han conferido dos atribuciones muy esenciales para la realización de sus fines.

I.- Se le ha atribuido el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como lo hemos mencionado, la descentralización por servicio como la que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, es una forma administrativa mediante la cual el Estado crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especiales cuyo objeto sea: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público social, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Respecto a la personalidad jurídica y patrimonio propios, éstos son características propias de la descentralización por servicio. En este caso se encuentran Petróleo Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, entre otros. Sin embargo, la diferencia entre el Instituto y otros estriba en que el Seguro Social está considerado como Organismo Fiscal Autónomo para el efecto de poner a su disposición el procedimiento económico coactivo para conseguir el cobro de los créditos a su favor derivados de cuotas, recargos, capitales constitutivos etc.

BUTTGENBACH, señala "al decir que el organismo descentralizado obra en su propio nombre se significa solamente que obra en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado por oposición al patrimonio general de este último, en el concepto de que el propio Estado tiene obligación de respetar la esfera de autonomía que por su voluntad soberana ha otorgado a aquel organismo" (49)

A diferencia de los órganos centralizados que no tienen otra personalidad que la de la administración pública, tampoco tienen otro patrimonio que el patrimonio general del Estado.

Con esta forma administrativa de organización queda establecido que la descentralización por servicio obedece al deseo del Estado de prestar el servicio público más eficazmente a través de individuos con preparación técnica adecuada, garantizando su funcionamiento, evitando así, la excesiva acumulación de funciones a la administración centralizada.

Por lo tanto, el organismo descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social considerado como prestador de servicios públicos específicos, tiene como objetivo, proteger a ciertas personas, consideradas como integrantes de grupos económicos activos, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir o extinguir su capacidad.

(49) BUTTGENBACH.- Citado por Fraga G.-Ob. Cit.- Pág. 201.

II.- El Instituto tiene para los efectos del pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos, el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlas en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con su ley y disposiciones reglamentarias.

Del mismo precepto anteriormente citado se desprende que su autonomía fiscal radica en que puede emitir resoluciones definitivas que en sí son las llamadas liquidaciones de cuotas obrero patronales y determinar las cantidades líquidas a pagar por los causantes, sin requerir la revisión o aprobación de otra autoridad fiscal.

Con el carácter de organismo fiscal autónomo, el Seguro Social puede determinar una sustitución patronal así como practicar visitas domiciliarias de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que "la circunstancia de que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de organismo fiscal autónomo no desnaturaliza sus fines, sino que "muy por el contrario, con las facultades derivadas de tal carácter se garantiza una mayor seguridad en la prestación eficaz del servicio público del Seguro Social, en cuanto que requiriéndose una prestación del servicio en forma ininterrumpida, existe la necesidad de recabar los fondos económicos que lo sustenten de una manera efectiva y rápida lo cual se logra cuando el I.M.S.S. en su carácter de organismo fiscal autónomo, hace la determinación de los créditos, percibe las cuo-

tas exhibidas voluntariamente por los obligados o en su caso promueve el cobro por medio económico coactivo" (50)

Como se desprende de lo anterior, el legislador concedió el carácter de organismo fiscal autónomo al Instituto Mexicano del Seguro Social, con el objeto de facilitar el cobro de las cuotas obrero patronales, recargos, capitales constitutivos, a fin de otorgar de una manera efectiva y rápida el servicio público que la Institución presta.

(50) Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1971.- P-329 A R 4607/55 Manufacturas Unidas S.A.

4.- NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.

Hemos demostrado como Constitucionalmente queda reconocida la existencia del Seguro Social como organismo público descentralizado, ente prestador de la seguridad social en toda la República Mexicana principalmente.

Ahora bien, para poder satisfacer las atribuciones que le están encomendadas, el Instituto Mexicano del Seguro Social, necesita de un régimen financiero sólido que permita una pronta y eficaz obtención de recursos económicos para cubrir las prestaciones, gastos administrativos de los seguros en sus diferentes modalidades, así como la constitución de las reservas técnicas - las cuales se obtendrán de las cuotas, capitales constitutivos y accesorios, que están obligados a pagar los patronos, los trabajadores y demás sujetos obligados, así como la contribución que corresponde al Estado.

Sin embargo, el estado financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social, estuvo a punto de declararse en quiebra ya que para obtener el pago de las cuotas obrero patronales había necesidad de seguir un procedimiento judicial acorde con la obligación de carácter ejecutivo de las liquidaciones correspondientes.

Es así como el artículo 135 de la ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943, señalaba " Que el título donde conste la obligación de pagar las aportaciones del Seguro Social tendrá el carácter de ejecutivo.

Como el título ejecutivo es aquél documento que trae aparejada ejecución, o sea que obliga a un juez a pronunciar un acto de ejecución mediante un procedimiento ejecutivo, en tal forma que el Instituto tenía que promover necesariamente un procedimiento como señalamos, de naturaleza ejecutiva como si fuera cualquier particular, encontrándose con serias dificultades y retrasos en el cobro de las cuotas por lo tardado de dicho procedimiento.

Fue así que por decreto del 4 de noviembre de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de noviembre del mismo año, se reformó el artículo antes citado atorgando a las cuotas, recargos y capitales constitutivos el carácter fiscal, asimismo se le concede al Instituto Mexicano del Seguro Social 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 y cobrarlos.

Es así como al cambiar del carácter ejecutivo al carácter fiscal que se le confirió a las cuotas obrero patronales, se abre una mejor posibilidad a fin de asegurar la efectiva recaudación.

Desde que entró en vigor la anterior reforma, los embargos contra el Instituto Mexicano del Seguro Social, se centraron en impugnar las cuotas y su pago, así como las facultades del Instituto para el cobro y los procedimientos económicos coactivos, como consecuencia de que el legislador no podía expresar perfectamente el régimen fiscal a que pertenecían dichas cuotas. A lo anterior el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado la siguiente tesis:

"SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL.- NO TIENEN EL CARACTER DE CREDITOS FISCALES. La circunstancia de que el art. 135 de la Ley del Seguro Social prevenga que el capital constitutivo, entre otras cuotas que deben pagarse al Instituto, tienen el carácter de fiscal, no significa, porque no se expresa así en el régimen fiscal mexicano, que sea un impuesto, derecho, producto o aprovechamiento, y la indicación de que el deber de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales tengan el carácter de fiscal sólo quiere decir que se asimila a este tipo de crédito para los efectos del cobro únicamente, y no para darles en esencia naturaleza fiscal en los términos del Art. 31 fracción IV, de la Constitución Federal, y Arts. 2, 3, 4 y 5 del Código Fiscal de la Federación.

De las ideas antes expuestas, podemos afirmar que las impugnaciones de los particulares estriban principalmente en que éstos consideran, que los ingresos del Estado, son únicamente aquéllos cuyo fundamento Constitucional se encuentra contemplado en los artículos 31 fracción IV y 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sea aquéllos que tradicional y doctrinariamente han sido llamados contribuciones o tributos, y que constituyen verdaderas exacciones. Por lo anterior, si las disposiciones fiscales se aplican a otros ingresos, como los organismos descentralizados, ello obedece a razones prácticas de cobro y no a la naturaleza misma de este tipo de ingresos.

A continuación exponemos algunas tesis acerca de la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales.

Las Cuotas Obrero Patronales como Impuestos.

FLORES ZAVALA admite que la obligación del pago de las cuotas del Seguro Social "es un verdadero impuesto porque fue establecido por el Estado unilateralmente y con carácter obligatorio para todos los que se encuentren dentro de las hipótesis previstas por la ley. Es cierto que el rendimiento de este gravamen se va a destinar al fin especial del Seguro Social y que la regla general es que los impuestos se destinen a cubrir los gastos generales del Estado, pero es posible, legal y técnicamente, que ciertos gravámenes se destinen a un fin especial" (51)

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispone que las cuotas obrero patronales, no tienen su origen en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Federal, sino que su fundamento se encuentra en el artículo 123, fracciones XIV y XXIX de la propia Constitución. En consecuencia el pago de las cuotas que se hacen al Seguro Social no tienen ninguna relación con el artículo 31 fracción IV de la Constitución, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que disponen las leyes; por lo tanto, no rigen para las cuotas que se pagan al Seguro Social los principios de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las prestaciones fiscales.

De lo anterior no consideramos que las cuotas obrero patronales sean impuestos, ya que éstos son prestaciones en dinero o en especie que fija el Estado, con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraestación o beneficio especial directo o indirecto.

Además el fundamento Constitucional de todo tributo lo prevé claramente los artículos 31, fracción IV y 73, fracción VII de la Constitución Federal, y por consecuencia el artículo 123, fracción XXIX del mismo ordenamiento no contiene ninguna obligación tributaria.

Las Cuotas Obrero Patronales como Derechos

A partir del 1 de enero de 1945, las aportaciones fueron incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación dentro del capítulo de derechos.

El Estado justifica la imposición del pago de derechos expresando que constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por el mismo Estado en forma particular.

El Tribunal Fiscal de la Federación por su parte consideró en la resolución del juicio 4571/45 a las cuotas del Seguro Social: "Deben considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios, que el Instituto presta" agregando además, que su naturaleza como derechos de las aportaciones al Seguro Social se confirmaba con la inclusión de las mismas en la Ley de Ingresos de la Federación"

No coincidimos con la tesis de que las cuotas del Seguro Social, tengan el carácter de derechos en virtud de que en los derechos el particular provoca la prestación del servicio o sea que el servicio debe prestarse a petición del usuario y en las cuotas obrero patronales, éstas se exigen en forma obligatoria, por lo tanto tienen el carácter forzoso que provoca su exigibilidad y ejecución al realizarse el hecho generador.

Tampoco deben considerarse a las cuotas obrero patronales como derechos, ya que legalmente éste servicio debe prestarlo la administración activa de la Federación.

Las cuotas Obrero Patronales como Contribuciones especiales.

Existe otra figura tributaria, por el cual se llama a determinadas personas a contribuir a los gastos públicos, o sea otro criterio de reparto de las cargas públicas que consiste en hacer pagar a aquéllos que reciben un beneficio por una obra o servicio que no se presta o no se hace para ellos exclusivamente pero que les procura una ventaja especial.

Esta figura es la llamada Contribución Especial, la cual sólo algunas legislaciones locales de nuestro país la habían reconocido y regulado, nuestra legislación fiscal la reguló a partir de la reforma al artículo 2 del Código Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985.

La característica de este tributo es que constituye el pago por un especial beneficio que produce a un sector de la población la realización de una actividad estatal de interés general.

MARGAÍN nos señala que "no es el pago por un servicio público prestado por el Estado u otras entidades públicas, sino el equivalente por el beneficio obtenido con motivo de la ejecución de una obra o de un servicio público de interés general, es decir, que la contribución especial se paga no por el servicio que el Estado ha prestado sino por el beneficio específico que determinadas personas reciben con motivo de la prestación de ese servicio" (52)

AGUILAR I. Jorge, concluye que dentro de la categoría de las contribuciones especiales, deben ubicarse las cuotas del Seguro Social. Afirmando que " en efecto, las contribuciones especiales reúnen el requisito de ser unilateralmente fijadas por el Estado en forma obligatoria, de tal suerte que su pago no depende de la voluntad de los particulares sujetos a ella; que además presentan la característica de que su importe tiene por objeto - cubrir los gastos que el Estado o la corporación realiza para la prestación de un servicio de carácter directamente en beneficio-particular, el cual se presta conforme a la reglamentación que - le es propia y aun cuando el particular no haya solicitado espontáneamente que le sea prestado" (53)

Los autores coinciden en que esta figura jurídica es - exigible por el Estado, en virtud del beneficio particular que - se recibe en forma directa e inmediata, como consecuencia de la - realización de una obra o la prestación de un servicio de inte- - rés general.

Las Cuotas Obrero Patronales como Exacciones Parafiscales.

Bajo esta denominación se agrupan contribuciones que - reciben las más variadas denominaciones, tales como tasas, con- - tribuciones, aportes cuotas, cotizaciones, retribuciones, dere- - chos, cargas etc., instituidos con fines de interés colectivo y - que están excluidos del presupuesto general del Estado, pues su - destino es ingresar al patrimonio de entidades con personalidad - jurídica propia y, por lo mismo, distintas del Estado, para sa- - tisfacer sus necesidades y fines específicos.

(53) AGUILAR I. Jorge., Las Cuotas del Seguro Social., Revista - de Investigación Fiscal., S.H.C.P., No. 32, P.P. 77-80.

DE LA GARZA, señala que para poder hablar de exacciones parafiscales en nuestro país, es necesario que se presenten las siguientes características:

I. Que se trate de prestaciones obligatorias.

II. Que no se trate de alguna de las figuras tradicionales de los tributos reconocidos en la generalidad de los países: como impuestos, derechos, contribuciones especiales.

III. Que estén establecidos a favor de organismos públicos descentralizados o desconcentrados:

Esta teoría tiene su origen en la creación por parte del Estado de diversos organismos de competencia limitada o sea aquellos que el propio Estado constituye como órganos autónomos para la realización de un fin específico.

Las Cuotas Obrero Patronales como Contribuciones de Seguridad Social.

La compleja situación que se ha presentado para describir la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, se origina esencialmente por el hecho de que la legislación no ha recogido correctamente a esta clase de tributos de donde existe hasta cierta medida una problemática entre los estudiosos de esta materia, porque cada quien la analiza de diferente punto de vista.

Es así como el 31 de diciembre de 1981, se publicó el nuevo Código Fiscal de la Federación, en donde se reestructura la clasificación de las contribuciones y en un contenido novedoso se establece en el artículo 20. que son contribuciones, las aportaciones de seguridad social, mismas que se definen en la fracción II, del numeral invocado como aquellas: "establecidas -

avoyan en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, sino en las fracciones XIV y XXIX del artículo 123 de la Carta -- Magna, y la finalidad del establecimiento de las primas es distinta a la de los tributos; pues, mientras las primeras tienen como objetivo una protección a favor de los trabajadores contra los riesgos y eventualidades que pudieran suceder en el desempeño de sus labores, los segundos tienen como objetivo contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios, con independencia de que el artículo 267 de la Ley -- del Seguro Social establezca que el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter fiscal, -- pues tal aseveración es, por una parte, puramente práctica, y -- por la otra, el término fiscal es genérico y puede aplicarse tanto a los impuestos como a cualquier otra prestación o contraprestación a favor del Estado o de un organismo descentralizado que, por estar prevista en la ley como obligación a cargo de los particulares, puede ser exigida coactivamente, sin que ello signifi que, por necesidad, que se trata de las contribuciones a que alu de el artículo 31, fracción IV, Constitucional.

De lo antes expuesto, concluimos que con el cobro de -- las cuotas obrero patronales, se está creando una clasificación -- de exacción paratributaria que no está contemplada en la reali-- dad nacional, ni es recogido por el legislador, toda vez que el -- único fundamento para que los mexicanos puedan sostener el gasto -- público es la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución -- que señala la necesidad de los mexicanos para contribuir al sos-- tenimiento de los gastos públicos.

COMENTARIO PERSONAL

Los actos del Instituto Mexicano del Seguro Social -
pueden imponer sanciones no como autoridad sino derivadas de la-
obligatoriedad de la incorporacion o de la voluntad del particu-
lar al ingresar al Instituto.

CAPITULO IV.- LA FACULTAD ECONOMICA COACTIVA OTORGADA AL I.M.S.S

- 1.- Reforma que atribuye la titularidad de la facultad económica coactiva al I.M.S.S.
- 2.- Constitucionalidad de la facultad económica coactiva otorgada al I.M.S.S.
- 3.- Constitución de las oficinas para centros del I.M.S.S.
- 4.- Aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

1.- REPOFMA QUE ATRIBUYE LA TITULARIDAD DE LA
FACULTAD ECONOMICA COACTIVA AL I.M.S.S.

Hemos citado que la facultad económica coactiva es -- propia y exclusiva del estado a fin de asegurar y obtener en -- forma rápida, económica y oportuna los créditos fiscales que le corresponden, con el objeto de poder llevar a cabo sus atribu-- ciones que le estan encomendadas.

Aderés, la aplicación de la facultad económica coacti va esta condicionada a la existencia de los créditos fiscales o la existencia de la obligación tributaria, la cual nace en el -- momento en que se realizan las situaciones jurídicas o de hecho brevistas en las leyes fiscales.

Por lo que se refiere a los créditos fiscales en mate ria de seguridad social, éstos lo constituyen las cedulas de li quidaciones de cuotas obrero patronales y capitales constituti vos, los cuales pueden ser exigidos por las nuevas oficinas pa ra cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando no -- hubieren sido cubiertos o garantizados dentro del plazo señala do por las leyes fiscales, mediante el procedimiento administra tivo de ejecución.

Anteriormente el I.M.S.S., remitía las liquidaciones- formuladas y no pagadas, a las Oficinas Federales de Hacienda, -- dependencia que se encargaba de aplicar el procedimiento admi-- nistrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación; para esta actuación las dependencias fiscales se -- ajustaban al acuerdo que norma las relaciones entre el citado -- Instituto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en mate

ria de cobranza de las multicitadas cuotas obrero patronales, - de fecha 17 de junio de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de junio del mismo año.

Este acuerdo vino a sustituir al expedido con fecha - 17 de septiembre de 1958, mismo que fue publicado en el Diario-Oficial de la Federación del 22 de octubre de 1958.

Es entonces como el 31 de diciembre de 1981, se reforma el artículo 271 de la vigente Ley del Seguro Social en donde se le atribuye a la propia Institución la Titularidad de la facultad económica coactiva para quedar en la forma siguiente:

ARTICULO 271. El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito público, o por el propio Instituto a través de oficinas para cobros del - citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del - Seguro Social aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas - conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.

Como consecuencia de estas modificaciones, el Instituto cobrará las cuotas, a los patrones morosos, por medio del - procedimiento administrativo de ejecución, y en las poblaciones de menor densidad económica seguirán remitiendo las liquidacio-

nes a las Oficinas Federales de Hacienda, que por medio de mesas especiales se encargarán de activar el cobro, subsistiendo en este caso, las normas señaladas en el acuerdo de 1977.

De los conceptos que hemos citado consideramos que el procedimiento administrativo de ejecución facilita el cobro y - es consecuencia de considerar fiscales a los cuotas obrero nacionales, capitales constitutivos, recargos y organismo fiscal-autónomo al propio Instituto.

2.- CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONOMICA COACTIVA OTORGADA AL I.M.S.S.

En el estudio correspondiente a la Constitucionalidad de la facultad económica coactiva del Estado, se ha señalado que éste tiene encomendadas diversas actividades o atribuciones que realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización para una mejor forma de vivir a través de la expedición de leyes que rijan la conducta entre los particulares, entre éstos y el Estado y la actuación misma del Estado, impartir justicia y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares por sí mismos no podrían realizar ni prestar.

Para poder llevar a cabo todas esas actividades, el Estado tiene la necesidad de obtener recursos los cuales encuentra su fuente principalmente, en los patrimonios de los particulares que integran ese Estado a través de su potestad tributaria.

Así mismo ha quedado justificado el derecho que tiene el Estado para constituirse en propietario 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 de su imperativo legal y hecha efectiva a través de la aplicación 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 el mismo ha establecido como créditos fiscales a cargo de sus miembros.

La aplicación de la facultad económica coactiva como lo hemos demostrado, se realiza a través de la Administración Pública Federal, organización que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y que llevan a cabo los órganos centralizados-desconcentrados y por excepción las paraestatales.

La excepción a que se refiere el párrafo anterior radica en que por primera ocasión en nuestro sistema jurídico, el Congreso de la Unión autoriza que el procedimiento administrativo de ejecución sea llevado a cabo por un organismo público descentralizado en los términos de la Reforma al artículo 271 de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981 en la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal y que dispone que:

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

También señalan que "las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. -- Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.

Consideramos que en la reforma anteriormente citada el Legislador otorgó la susodicha facultad al Instituto Mexicano del Seguro Social, únicamente con el objeto de obtener cierta celeridad en el cobro a fin de atender de una manera efectiva y rápida el servicio público para lo cual fue creado, sin tomar en cuenta las teorías que la doctrina y la jurisprudencia sostienen respecto de la competencia que legalmente se otorga a los organismos públicos descentralizados y que a continuación exponemos:

El Instituto Mexicano del Seguro Social, nació a través de la Ley del Seguro Social, con la finalidad de proporcionar el servicio de seguridad social, en beneficio de la población económicamente más débil.

La Ley en cita, señala que, el Instituto es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene a su cargo el servicio público de carácter nacional de la seguridad social.

La descentralización por servicio como la que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea un régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender necesidades de interés general por medio de procedimientos técnicos.

Las características legales de éstos organismos descentralizados por servicio, consisten en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

Por lo tanto, son rasgos fundamentales de la descentralización: la transferencia de poderes de decisión; a un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir, a una persona jurídica distinta del Estado; por último, la existencia de una relación necesariamente de tutela y no de jerarquía.

Para alcanzar la categoría de organismo descentralizado, éste debe necesariamente, romper los vínculos de jerarquía-dependencia o relación directa con el poder central.

Para confirmar lo antes expuesto, nos es preciso señalar la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Séptima Época, Volumen LVIII, tercera parte, Pág. 84, la cual dispone que:

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. POP SU CARACTER DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO NO ES PARTE INTEGRANTE DE LA FEDERACION. Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social, por expresa determinación de su Ley -- constitutiva, un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, es una entidad separada de la administración central. Sólo mantiene con el Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto por diversos ordenamientos legales, relaciones vinculatorias -- con la específica finalidad de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico. De lo que se sigue que, por la peculiar característica de estar dotado de personalidad jurídica propia, constituye un ente que no forma parte integrante de la Federación. Sólo pueden considerarse comprendidos dentro del sistema administrativo propiamente dicho, del Poder Ejecutivo Federal y como partes integrantes del mismo, -- los organismos que se instituyen como figuras que la doctrina clasifica de "desconcentración administrativa" y son aquéllos a los que se les atribuye, mediante subordinación jerárquica directa, parte de la competencia administrativa y, por lo mismo, en el desempeño de sus funciones actúan como órganos del mismo -- ente estatal, es decir, que carecen de personalidad -- jurídica propia.

La Ley del Seguro Social dispone también que el Instituto Mexicano del Seguro Social, además de ser un organismo público descentralizado tiene para los efectos del pago de cuotas recargos y capitales constitutivos, el carácter de organismo -- fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y dar las bases para su liquidación, así como para fijarlas en -- cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con -- su Ley y disposiciones reglamentarias. Artículos 267 y 268 de -- la Ley citada.

Al atribuirle la Ley del Seguro Social al Instituto -- el carácter de un organismo fiscal autónomo, le confiere el carácter de autoridad fiscal, con lo cual se garantiza una mayor seguridad en la prestación del servicio de la seguridad social -- en cuanto que requiriéndose la prestación del servicio en forma ininterrumpida, también existe la necesidad de recabar los fondos económicos que lo sustenten de una manera efectiva y rápida lo que se logra con el carácter de autoridad fiscal con que fue investido.

De lo anterior debemos recordar que la doctrina clasifica a los órganos de la administración pública federal en dos categorías, los que tienen el carácter de autoridad que son los órganos que están investidos de facultades de decisión y de ejecución o sea cuando la competencia otorgada, implica la facultad de realizar, actos de naturaleza jurídica que afecten la -- esfera jurídica de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones. Los que tienen el carácter de auxiliares y son aquellos los cuales su competencia se reduce en auxiliar a las autoridades y por lo tanto son órganos que están investidos de facultades de decisión.

Por los motivos expuestos y tomando también como fundamento lo dispuesto en el artículo 3o., fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el artículo 1o., segundo párrafo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, podemos demostrar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, dependiente de la administración pública paraestatal, no tiene el carácter de autoridad, sino que es un órgano auxiliar de éstas, apoyando en las actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias como es la seguridad social, con lo cual se reducen las inmensas obligaciones de la administración pública centralizada.

Luego entonces, la autonomía fiscal del Instituto Mexicano del Seguro Social, radica en que sólo tiene facultades para determinar y cuantificar adeudos fiscales, sin requerir la revisión o aprobación de otra autoridad fiscal, cobrarlos y percibirlos, pero no en forma forzosa, ya que su naturaleza de organismo fiscal autónomo no puede extenderse al ejercicio de la facultad económica coactiva.

MORENO PADILLA señala que, "La facultad económica coactiva, por ser un régimen de excepción, sólo pueda enmarcarse en los órganos de autoridad que ejercitan la potestad tributaria del Estado, ya que por ser situación de excepción, la misma no es delegable ni siquiera por el propio legislador, máxime que no está prevista en forma expresa en nuestra Carta Magna, ya que como lo ha señalado nuestro más alto Tribunal, se trata de una facultad implícita. (55)

(55) MORENO Padilla Javier.- Régimen Fiscal de la Seguridad Social.- Editorial Themis.- México, 1991.- Pág. 107.

La aplicación de la facultad económica-coactiva, es un atributo estricto del Titular del Poder Ejecutivo y solamente en la Ley Organica de la Administración Pública Federal y en las leyes impositivas, se permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollar esta facultad.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la siguiente tesis:

SEGURO SOCIAL, ARTICULO 271 DE LA LEY DEL. NO VIOLA -
EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL.- Es cierto que el Poder Ejecutivo es el encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución dentro del contexto de la división de poderes que rige a nuestro país y cuyo fundamento se encuentra previsto en lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 Constitucional; sin embargo, el hecho de que el legislador federal al reformar el precepto impugnado haya autorizado al Instituto Mexicano del Seguro Social para aplicar el procedimiento citado, no se traduce en una violación al artículo 49 de la Constitución ya que los organismos descentralizados forman parte de ese poder al estar comprendidos dentro de la administración pública paraestatal autorizada por el artículo 90 de la propia Constitución y reglamentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.(56)

En esta tesis el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fusiona las figuras de organismo descentralizado con la de organismo fiscal autónomo al considerar que las oficinas para cobros del Seguro Social forman parte de organismos públicos que se encuentran en la esfera del Ejecutivo Fed-

(56) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1988-
Redido por su Presidente, Pleno, Segunda Lección, Pág. 875

ral, sin tomar en cuenta la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados. Ahora bien, la creación de este tipo de organismos fiscales autónomos fue por disposición del Congreso de la Unión sin tener un texto expreso en la Constitución, ya que nuestra Carta Magna sólo establece prerrogativas tributarias a la Federación, Estados y Municipios y esto sólo se presenta por medio de los órganos inherentes que cumplen en los casos específicos con las leyes fiscales emanadas de los Congresos Estatales o locales que correspondan; pero no existe texto alguno que permita la creación de un órgano de autoridad fiscal que no esté estructurado en el Ejecutivo Federal; si bien es cierto que existe una estructura de administración central y nacional (artículo 90 Constitucional), ello es para los servicios que se están ofreciendo, pero no para la configuración de órganos de autoridad que tienen que tener su propio origen Constitucional, por esto creemos necesario reformar la Constitución con el objeto de que se permita o se autorice, que un ente autónomo pueda tener atribuciones fiscales absolutas, como lo es el ejercicio de la facultad económica-coactiva.

En otro orden de ideas el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa dictó la siguiente tesis:

"SEGURO SOCIAL. OFICINAS PARA COBROS LEL. SON AUTONOMAS DE FACTO.- Los artículos 258 E y 271 de la Ley del Seguro Social instituyeron las Oficinas para Cobros del aludido organismo descentralizado, con atributos de órganos de autoridad, pero ello no importó la creación material de las unidades burocráticas correspondientes, pues la ley no dice cuántas son, cuáles es el ámbito territorial de competencia de cada una de ellas ni el lugar de su residencia; en consecuen--

cia, aun cuando existió la voluntad expresa del órgano legislador para la creación de esas autoridades, - lo cierto es que al no haber precisado su número, circunscripción territorial, domicilio, los requisitos - que deban satisfacer las personas físicas que se designen para despacharlas ni que personal las integra, es evidente que solamente las instituyó y que dejó a cargo del Poder Ejecutivo el acto material de su creación, a través de un reglamento, por ser ésta la forma idónea de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley. Dicho proceder está inspirado en un sentido práctico indiscutible, pues si - el propio legislador hubiera creado esas dependencias en la ley, sería imperativo su reforma al existir la necesidad de aumentar su número o de modificar sus - circunscripciones territoriales o sus lugares de residencia; en tanto que, si el acto material de su creación se deja a un reglamento, como en el caso se hizo las reformas que del mismo se requieran se cumplen -- con mayor dinamismo por quedar a cargo de una sola -- persona (Titular del Poder Ejecutivo) y no de un órgano colegiado numeroso que normalmente funciona durante cuatro meses cada año (Congreso de la Unión). De ahí que, si las aludidas oficinas surgieron materialmente de los acuerdos 084 y 1889, de fechas 14 de -- abril y 17 de noviembre de 1982, respectivamente, emitidos por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano - del Seguro Social, es obvio que se crearon por quien carece de atribuciones para establecer órganos de autoridad y por tanto, son autoridades de 'facto'". (57)

(57) Amparo en revisión 410/80.- Citado por Moreno Padilla J.-- Ob. Cit.- Pág. 170.

Por lo que se refiere a esta segunda tesis, el segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, menciona un hecho notorio muy importante, en donde señala que "Los artículos 258E y 271 de la Ley del Seguro Social instituyeron las Oficinas para Cobros del aludido organismo descentralizado, con atributos de órganos de autoridad". De lo anteriormente citado volvemos a reiterar que el Instituto no tiene el carácter de autoridad para imponer a los particulares sus determinaciones como es el caso de la facultad económica-coactiva, la cual Constitucionalmente ha quedado demostrada su legalidad, pero ésta debe aplicarse a través de los órganos de autoridad y que son los que dependen directamente de la administración pública centralizada.

No resulta sencillo ubicar al Instituto Mexicano del Seguro Social en la esfera de la administración pública centralizada, para ello se requeriría:

a) Adecuarlo a alguna de las facultades u obligaciones del Ejecutivo Federal.

Dentro de éste inciso nos es imprescindible señalar el mensaje que el Titular del Ejecutivo Federal dirigió el día 30 de abril de 1991, en el salón Carranza de la residencia oficial de los pinos, con motivo de la toma de protesta por el C.-Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, al nuevo Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social encabezado por el Doctor Miguel Ángel Sáenz Garza y publicado en su órgano informativo "Seguridad Social" correspondiente al mes de mayo de 1991, y que a la letra dice:

"... El Instituto Mexicano del Seguro Social, debo decirlo, ustedes lo saben, es un orgullo para todos nosotros. Tiene una cobertura fundamental y, además, ha sabido no sólo --

responder a su responsabilidad esencial, sino sumarse al gran - trabajo de la Solidaridad; y de esta manera, poder amparar a - trabajadores y también a compatriotas que estaban en necesidad - extrema. Y ahora, gracias a la generosidad del Seguro Social, - pueden tener una respuesta al cuidado adecuado de su salud.

Por eso, nos proponemos fortalecer al Instituto Mexicano del Seguro Social, porque éste es un instrumento fundamental de la política social del Estado Mexicano.

Debo ratificar hoy, ante ustedes, que el Estado mantendrá bajo su responsabilidad y dirección al Instituto Mexicano del Seguro Social; que no haya duda sobre esa decidida acción política del Estado Mexicano.

El IMSS es patrimonio del pueblo mexicano, a él sirve bajo la conducción del Estado".

b) No puede formar parte de la administración pública centralizada, al carecer de rango de secretaría de Estado o departamento administrativo.

c) Sólo quedaría el sector paraestatal, pero la propia ley Orgánica precisa su objeto en el artículo 30., como auxiliares del Poder Ejecutivo Federal.

Consideremos, que por estas razones se deben de crear oficinas para cobros del Seguro Social pero éstas deben ubicarse dentro de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque ella es la única que tiene plenas atribuciones tributarias tanto dentro de su origen Constitucional, -- como en su estructura legislativa, ya que la misma sí puede intervenir en un régimen de exención.

Además, el artículo 4to del Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo nos confirma nuestra consideración en donde obliga a que " La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

De lo anteriormente expuesto, concluimos que la facultad económica-activa que aplica el Instituto Mexicano del Seguro Social, a los contribuyentes morosos para obtener el cobro de las aportaciones, capitales constitutivos y otros, es ilegal en virtud de que dicho atributo, sólo puede ser ejercitado por los órganos de autoridad con facultades tributarias.

3.- CONSTITUCION DE LAS OFICINAS PARA COBROS DEL
I.M.S.S.

Con motivo de la Reforma al artículo 271 de la Ley del Seguro Social, que publicó el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por el propio Instituto a través de oficinas para cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

A raíz de la anterior reforma, El H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su acuerdo 684/82 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 1982, autoriza la creación de sus primeras veintitrés oficinas para cobros del citado Instituto.

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.

Las Oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, dependerán operativamente de la Delegación de su adscripción o, en su caso, de la Subdelegación de su adscripción y normativamente de la Tesorería General y de la Jefatura de Servicios Legales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, entrarán en operación al día siguiente de su publicación del acuerdo antes citado en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 271 de la Ley del Seguro Social en cita, una de las particularidades esenciales de estas Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, es que aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución.

El procedimiento administrativo de ejecución facilita el cobro de los deudores y es consecuencia de considerar fiscales las cuotas, capitales constitutivos, recargos así como de considerar al Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo.

Al quedar constituidas legalmente las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, éste asignó a los Jefes de las mismas, con las siguientes facultades y atribuciones. (artículo 258 E, de la Ley del Seguro Social.)

I. Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales:

II. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación;

III. Ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo; y

IV. Las demás que señalen esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales.

Consideramos, que el incremento de facultades respecto a la facultad económica coactiva atribuida al Instituto Mexicano del Seguro Social es excesivo por cuanto se convierte al Instituto en una insula hacendaria que no respeta nuestro sistema Constitucional. Con las atribuciones otorgadas al Instituto citado, no sería difícil encontrarnos con la desagradable sorpresa de que cualquier otro organismo descentralizado de la administración pública federal pudiera ser dotado de la facultad tributaria con que ha sido investido el Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.- APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE -
EJECUCION.

A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, al artículo 271 de la Ley del Seguro Social, se le otorgó al Instituto Mexicano del Seguro Social, la facultad de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución a los contribuyentes que no han pagado sus contribuciones de seguridad social en el plazo señalado por la ley en cita, debiendo sujetarse a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Un hecho muy importante es que, para que proceda el embargo, es necesario la existencia de un crédito fiscal, respecto del cual se haya iniciado el procedimiento administrativo de ejecución, habiéndose omitido el pago por parte del causante dentro del plazo que señala la ley.

Debemos de recordar que todo acto de autoridad deberá contener los siguientes requisitos. (Artículo 38, del Código Fiscal de la Federación).

- I. Constar por escrito.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución objeto o propósito de que se trate.
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Con los requisitos que se han mencionado anteriormente, describiremos como aplica el Instituto Mexicano del Seguro Social el procedimiento administrativo de ejecución de los créditos fiscales a su favor:

De las constancias que obran en el expediente formado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a un patrón cierto se desprende que debe un crédito determinado y debidamente notificado al deudor quien no cubrió su importe dentro del término que para ese efecto concede la Ley del Seguro Social.

El artículo 45 de la Ley del Seguro Social señala que el pago de las cuotas obrero-patronales será por bimestres vencidos, a más tardar el día quince de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año. Por lo que se refiere a los capitales constitutivos, éstos deberán pagarse al Instituto en un término no mayor de quince días contados a partir de aquel día en que se haya hecho la notificación del monto de los mismos.

MANDAMIENTO DE EJECUCION

Habiendo detectado el Instituto que un causante omitió realizar su pago en los términos prescritos, el Jefe de la Oficina para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, dicta un mandamiento de ejecución, con fundamento en lo establecido por los artículos 271 de la Ley del Seguro Social, 145, primer párrafo, 151, primer párrafo, fracciones I y II, y 154 primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el cual determina:

PRIMERO.— Requerir al deudor para que de conformidad con el artículo 151 del Código Tributario Federal, haga el pago de su adeudo en el mismo acto del requerimiento y, de no hacerlo, se le embarguen bienes de su propiedad suficientes para garantizar el crédito a su cargo y sus accesorios legales.

El numeral de referencia dispone también que: el embargo debe recaer sobre bienes suficientes para que en su caso se rematen, enajenarlos fuera de subasta o adjudiquen en favor del fisco.

Se pueden embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

Nuestro ordenamiento tributario en su artículo 4do. - último párrafo dispone que son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas: Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y los cheques que recibidos por las autoridades fiscales y presentados en tiempo, no sean pagados.

El embargo de bienes raíces, de derechos reales o de negociaciones de cualquier género se inscribirá en el registro público que corresponde en atención a la naturaleza de los bienes o derechos de que se trate.

SEGUNDO.- Para cumplir lo ordenado en el punto anterior el Jefe de la Oficina para Cobros, designa al ejecutor, - para que lleve a cabo el requerimiento de pago y el secuestro - en su caso, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo - 153 del Código aludido, designe depositario de los bienes embargados.

Por regla general, los bienes o negociaciones embargadas se dejarán bajo la guarda y custodia de persona distinta - del deudor, la cual se le denomina depositario y el cual es nombrado por el Jefe de la Oficina Exactora.

TEFCRFO.- Con fundamento en el Artículo 13 del Código Fiscal, el Jefe de la Oficina para Cobros, podrá habilitar para la práctica del procedimiento administrativo de ejecución en días y horas inhábiles, cuando la persona con quien se va a practicar la diligencia realice las actividades por las que deba pagar contribuciones en días u horas inhábiles. También se podrá continuar en días u horas inhábiles una diligencia iniciada en días y horas hábiles, cuando la continuación tenga por objeto el aseguramiento de los bienes del deudor.

La práctica de las diligencias por las autoridades fiscales deberán efectuarse en días y horas hábiles, que son las comprendidas entre las 7:30 y las 15:00 horas.

A continuación el mandamiento de ejecución debe de ostentar la firma del Jefe de la Oficina para Cobros de acuerdo con su jurisdicción territorial.

REQUERIMIENTO DE PAGO

El ejecutor designado por el Instituto, deberá asentar en el acta de requerimiento el lugar, la hora, la fecha en que se constituyó en el domicilio del deudor para dar cumplimiento al mandamiento de ejecución, dictado por el Jefe de la Oficina para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social de la circunscripción que le corresponda, en los términos de los artículos 271 de la Ley del Seguro Social, 134 fracción I, 127 y 152 del Código Fiscal de la Federación.

Si el suscrito ejecutor se cerciora de que la persona con quien esta llevando la diligencia es el deudor del crédito-fiscal, en ese mismo momento se le requiera de pago o embargo, siguiendo los criterios que a continuación exponemos:

a) Que el deudor hace el pago del crédito y sus accesorios, por lo que en ese mismo acto, el C. ejecutor le otorga Recibo Provisional por la cantidad total en donde se incluyen, la suerte principal aplicándole debidamente el factor de actualización, recargos, gastos de ejecución.

b) Que el deudor no puede cubrir desde luego el adeudo, por lo que el ejecutor, procede a llevar a cabo el embargo en los términos del Código Tributario.

Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.

Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino.

El artículo 163 del ordenamiento legal en comento --- breve: Que si durante el embargo, la persona con quien se --- tienda la diligencia, no abriere las puertas de las construcciones, edificios o casas señalados para la traba o en los que se presume que existen bienes muebles embargables, el ejecutor org

vio acuerdo fundado del jefe de la oficina ejecutora, hará que ante dos testigos sean rotas las cerraduras que fuere necesario para que el depositario tome posesión del inmueble o para que siga adelante la diligencia.

En igual forma procederá el ejecutor cuando la persona con quien se entienda la diligencia no abra los muebles - en los que aquél suponga que guardan dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables. Si no fuere factible romper o forzar las cerraduras el mismo ejecutor trabará embargo en los muebles cerrados y en su contenido, y los sellará y enviará en depósito a la oficina exactora, donde serán abiertos en el término de tres días por el deudor o por su representante legal y, en caso contrario por un experto designado por la propia oficina, en los términos del reglamento de este Código.

EMBARGO

En virtud de no haberse obtenido el pago en el requerimiento, el suscrito ejecutor inicia la diligencia, indicándole a la persona con quien se entienda, el derecho que tiene a designar dos testigos y a señalar bienes en que trabar ejecución advirtiéndole que se negarse a ello o no hacerlo en el orden que establece el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación lo hará el ejecutor con apoyo en el artículo 150 del mismo Código invocado.

A continuación, el ejecutor designado traba embargo sobre los bienes que señala el deudor, la persona con quien se lleve a cabo la diligencia o en su caso con un vecino.

El ejecutor podrá señalar bienes, cuando el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia, no señale bienes suficientes o no haya seguido el orden que establece la ley así como cuando señale bienes ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora, cuando dichos bienes reporten cualquier gravámen real o algún embargo anterior, y cuando dichos bienes sean de fácil descomposición, deterioro o materia inflamable.

Acto seguido, el suscrito ejecutor, una vez que haya trabado embargo en los bienes descritos en el cuerto del acta, y con fundamento en el artículo 153 del Código Fiscal de la Federación y conforme a derecho, nombrará depositario de los mismos a persona digna de confianza a criterio del ejecutor.

Los bienes o negociaciones embargados se dejarán bajo la guarda del o de los depositarios que se hubieren necesarios. Los jefes de las oficinas ejecutoras bajo su responsabilidad nombrarán y removerán libremente a los depositarios, quienes desempeñarán su cargo conforme a las disposiciones legales.

El depositario será designado por el ejecutor cuando no lo hubiere hecho el jefe de la oficina ejecutora, cuando caer el nombramiento en el ejecutivo.

La persona que acepte el cargo de depositario, ostentará su fiel desempeño, recibirá los bienes de conformidad y señalará para su constancia su domicilio particular, quien comorobará con documento digno de fé, quedando enterado que deberá custodiarlos y conservarlos a disposición de la oficina para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Concluida la diligencia, el suscrito ejecutor entrega al deudor o a la persona con quien se haya entendido la diligencia, copia autógrafa del mandamiento de ejecución y del acta de la diligencia, que firman de conformidad las personas que intervinieron, cuyos cargos y nombres deben de indicarse en la misma acta.

Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el procedimiento aplicado por el Instituto Mexicano del Seguro Social para la recuperación de sus aportaciones o contribuciones de seguridad social, es correcta desde el momento que se aplica con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación tal y como lo dispone la reforma que lo facultó para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, pero como se puede apreciar, dicha atribución se hizo con el único propósito de facilitar el cobro de las cuotas obrero patronales, siendo una ficción jurídica el hecho de que se considere como un organismo fiscal autónomo.

COMENTARIO PERSONAL.

El hecho de que el Instituto Mexicano del Seguro Social dé agilidad en el trámite de cobranza, no son motivos para que jurídicamente se rebase el contexto constitucional, máxime que el propio Instituto sólo tiene facultades para determinar y cuantificar adeudos fiscales en su calidad de organismo fiscal autónomo, pero esa naturaleza no puede extenderse al ejercicio de la facultad económico coactiva, la cual sólo puede ser ejercido por los órganos de autoridad con facultades tributarias.

**CAPITULO V.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE SE PUEDEN HACER VALER
CON MOTIVO DE LAS ADOPTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL
A FAVOR DEL I.M.S.S.**

- 1.- Concepto de recurso Administrativo
- 2.- Elementos del Recurso Administrativo
- 3.- Clasificación de los Recursos Administrativos
- 4.- Formalidades de los Recursos Administrativos
- 5.- Recursos Administrativos regulados por el Código-Fiscal de La Federación.

1.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

En todo Estado de derecho, es imperativo que exista - un control de legalidad sobre los actos de la autoridad administrativa, con el objeto de que las mismas autoridades arreglen - sus actuaciones a lo que dispone la ley y permita a los particulares, cuyos intereses puedan resultar lesionados por las violaciones a la misma, tengan una protección o tutela.

El derecho de los particulares a la legalidad de los actos de la administración, señala la doctrina, consiste en el poder que el administrado tiene de exigir a la administración - que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas, lo que significa que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales.

El derecho a la legalidad se resume en una serie de derechos como son: el derecho a la competencia; derecho a la forma; derecho al motivo; derecho al objeto; y el derecho al fin prescrito por la ley.

Aunque el control de la legalidad contra actos de las autoridades, se ejerce a través del juicio de amparo, nos es necesario señalar que: el artículo 14 Constitucional, en sus párrafos III y IV indirectamente ha agrandado el objeto del amparo al consagrar la garantía de legalidad en asuntos penales y civiles respecto de cuyas violaciones es procedente el juicio de garantías de conformidad con la fracción I del artículo 103

de nuestra ley fundamental por consiguiente, el amparo no sólo tutela el régimen Constitucional en los casos de este último precepto sino que su objeto preservador se extiende a todos los ordenamientos legales secundarios.

Por lo mismo, antes de solicitar el control de la legalidad contra actos de las autoridades a través del juicio de garantías en los organismos jurisdiccionales, es necesario agotar los medios legales de defensa, ya que la ley establece que es improcedente el citado recurso administrativo, si existe algún medio de defensa que permite al gobernado obtener la anulación del acto administrativo. Por ejemplo, el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 202, fracción VI, señala la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación -- contra actos que puedan impugnarse a través de algún recurso o medio de defensa con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

Cuestión similar existe en la Ley de Amparo, que establece en su fracción XV del artículo 73, que es improcedente el juicio de garantías contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisadas de oficio conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la propia ley consigna para conceder la suspensión definitiva.

De estos medios legales de defensa, los que se hacen valer ante la propia autoridad administrativa genéricamente se denominan recursos administrativos.

GABINO FRAGA define al recurso administrativo como "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo. (58)

Es tan importante que se controle la legalidad de los actos de la administración a través de los recursos administrativos ya que éstos han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios para facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los conviertan en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención al crear los recursos administrativos por el legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr en un estado de derecho, la solución legal a sus conflictos y controversias.

Por lo anterior es indispensable que el particular afectado rectifique en cada caso la ley fiscal especial que lo regula para determinar si existe o no algún recurso que deba ser previamente sustanciado.

Tal es el caso de los recursos administrativos que pueden hacer valer los contribuyentes afectados, contra actos viciados del Instituto Mexicano del Seguro Social, los cuales se encuentran regulados en la Ley del Seguro Social, tienen por objeto dejar sin efecto el acto dictado por el propio Instituto y que a continuación nos vamos a referir.

RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD

Por lo que se refiere al recurso administrativo de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, éste queda comprendido dentro de la acción genérica que de recurso administrativo dimos anteriormente. Además el recurso administrativo que pueden promover los patrones, y demás sujetos obligados así como los asegurados y beneficiarios, es resuelto por un órgano especializado distinto del órgano que emitió el acto impugnado.

El recurso administrativo de inconformidad, es de agotamiento forzoso en materia fiscal, antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

De acuerdo con el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, el recurso de inconformidad, es procedente contra actos definitivos del Instituto Mexicano del Seguro Social, dictados en materia tributaria de seguridad social y que por lo mismo agraven a un patrón y demás sujetos pasivos de la relación fiscal de seguridad social, o por otra parte, dictados en materia de prestaciones de seguridad social, en perjuicio de trabajadores, asegurados y de sus beneficiarios.

Para que los actos del Instituto Mexicano del Seguro Social tengan el carácter de definitivos, es necesario haber agotado la única aclaración obligatoria que establece el artículo 37, fracción I, de la Ley del Seguro Social, o el acto ya no estar sujeto a revisión oficiosa.

Como el recurso de inconformidad procede únicamente contra actos definitivos, de ahí se sigue, que no procede en contra del contenido de una acta de auditoría, pues ésta sólo contiene la opinión de los auditores, sujeta a que, en todo caso, se finque el delito y se notifique, fincamiento que sí debe considerarse como acto definitivo.

De acuerdo a lo que dispone el artículo primero, del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, la tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de éste reglamento o en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo.

Debemos señalar, que existe la inconveniencia de la existencia del mismo recurso de inconformidad, para la materia laboral y para la materia fiscal, porque es una inconexidad jurídica que la Ley del Seguro Social, en su artículo 274, establezca el mismo recurso administrativo para tramitar controversias de tan diversa naturaleza, y que por lo mismo esten sometidas a principios procesales diferentes, como son por una parte, los de seguridad social, y por otra las fiscales, ya que por tratarse de materias tan distintas, no es posible adaptar el recurso simultáneamente a naturaleza procesal diferente, como lo es la fiscal y la seguridad social.

Debido a la finalidad del presente trabajo, sólo vamos a analizar los recursos administrativos que se impugnan ante el Instituto Mexicano del Seguro Social en su calidad de Organismo Fiscal Autónomo, enfocados únicamente a la materia fiscal.

RECURSO DE OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 258 B., y 271 de la Ley del Seguro Social y previstos en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, también es de agotamiento forzoso, antes de acudir al juicio contencioso administrativo, tratándose de los patronos a los que se les exige el cobro de aportaciones de seguridad social por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución debe hacerse valer ante la oficina ejecutora.

En este recurso no puede discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal.

El procedimiento administrativo de ejecución es un procedimiento oficioso dirigido e impulsado por la administración fiscal, lo que puede conducir a que el procedimiento se inicie de una manera ilegal. Tales violaciones pueden afectar al deudor, lo cual sucede cuando el procedimiento se inicia en su contra sin existir un crédito fiscal a su cargo, o sin que sea exigible, o por un cuantía mayor a la delida, o cuando en el procedimiento se cometen violaciones que afecten sus derechos.

Este recurso, también puede afectar a terceros, cuyos bienes pueden ser objeto de los actos de ejecución, sin que tales terceros tengan ninguna responsabilidad, o bien, porque no se les reconocen los derechos o privilegios que les corresponden en relación con tales bienes.

Por lo que se refiere a la suspensión al procedimiento, a partir de la reforma del artículo 271 de la Ley del Seguro Social de diciembre de 1961, las oficinas para cobros del I.M.S.S., son las encargadas de otorgar la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución; siguiendo los lineamientos del Código Fiscal de la Federación; por esta razón el artículo 27 del Reglamento de inconformidades que otorgaba las atribuciones para dictar esta suspensión ante el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo, se encuentra en desuso, aunque estos funcionarios ostenten dichas atribuciones del artículo en comento.

RECURSO ESPECIAL DE REVOCACION

El artículo 20 del Reglamento señala un nuevo recurso durante el trámite del recurso de inconformidad, el cual es muy diferente al recurso de revocación descrito en el Código Fiscal de la Federación, pues aquel dispone que "contra las resoluciones del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de administración del recurso y de las pruebas ofrecidas, procederá el recurso de revocación ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. El recurso se interpondrá dentro de los tres días siguientes al en que surta efecto la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano.

2.- ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Los recursos son distintos a otros tipos de promociones que puedan hacer valer los particulares, como son: la denuncia, el derecho de petición, la aclaración, en todos estos recursos, el particular no ha recibido resolución definitiva de las autoridades que le provoquen una alteración en su órbita jurídica

Veremos a continuación los elementos o principios necesarios, para agotar un recurso administrativo.

DE LA GARZA ha considerado importante destacar los elementos fundamentales de los recursos y los clasifica en las dos formas siguientes. (59)

ELEMENTOS ESENCIALES

- a) Una ley que establezca el recurso;
- b) Un acto administrativo contra el que se promueva el recurso;
- c) La autoridad administrativa quien debe tramitarlo y resolverlo;
- d) La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente, y
- e) Obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

ELEMENTOS DE SU NATURALEZA:

- a) Plazo de interposición del recurso
- b) Formalidades que deben aparecer en el escrito de interposición del recurso:

- c) Fijación de un procedimiento para la tramitación - del recurso;
- d) Pruebas, y
- e) Posible suspensión y requisitos de ella.

A continuación citaremos las características más importantes de los recursos, siguiendo los requisitos o elementos -- esenciales señalados por Sergio Francisco de la Garza, a la luz de la Ley del Seguro Social y su Reglamento.

- 1) El recurso debe estar legalmente establecido en ley

El artículo 271 establece que las propias Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social conocerán y -- resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución -- que lleve a cabo. Este recurso es de agotamiento forzoso, antes de acudir a juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 274, establece el recurso de inconformidad con las características de un recurso de revisión, pero en lugar de ser optativo, lo ubico dentro de los recursos de agotamiento-forzoso; sin embargo, cuando se trata de controversias entre el Instituto, en su calidad de organismo descentralizado y los beneficiarios de una prestación, el recurso es optativo puesto que -- así lo dispone el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, que permite acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, -- sin necesidad de promover el recurso de inconformidad que prevé el artículo en comento.

- 2) Acto administrativo contra el que se promueve el -
recurso.

Con fundamento en el artículo 271 de la Ley del Seguro Social, en relación con el artículo 118, del Código Fiscal de la Federación como ordenamiento de aplicación supletoria, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procede, en tratándose de patrones a los que se les exige el cobro de las aportaciones de seguridad social por medio del procedimiento administrativo de ejecución, el cual adolece de ciertas irregularidades en su aplicación.

En cuanto al recurso de inconformidad, la ley actual señala la procedencia de este recurso contra cualquier acto definitivo que se considere impugnabile por los patrones y demás sujetos obligados, así como por los asegurados y sus beneficiarios, de tal suerte que la nota característica de la procedencia de éste recurso es la definitividad del acto o sea cuando el particular no agotó la instancia aclaratoria en el término legal concedido por la ley.

Consideramos que el recurso no puede concebirse sin la existencia de un acto administrativo, contra el cual se promueva el recurso necesariamente administrativo, con el objeto de revocar, modificar, anular o conformar el acto administrativo.

- 3) Autoridad administrativa ante quien debe promoverse
y que debe resolverlo.

Por regla general, el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado.

La dependencia encargada de resolver los recursos de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 258 E, fracción III y 271 de la Ley del Seguro Social, son los Jefes de las Oficinas para Cobros del I.M.S.S., los cuales entre sus diversas facultades y atribuciones concedidas, está la de ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que se lleven a cabo.

Por lo que se refiere a los órganos administrativos especiales que resuelven el recurso de inconformidad, los artículos 258 B., fracción IV, 258 C., fracción V, 258 D., fracción II y 274 de la Ley del Seguro Social disponen que los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social son los que tienen como atribución, resolver los recursos administrativos de inconformidad, en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación que le corresponda en los términos autorizados por el Consejo Técnico.

- 4) La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente.

Es necesario que para que proceda el recurso administrativo, ya sea el de inconformidad o el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, que el acto administrativo afecte o lesione el interés jurídico del recurrente.

No es posible que una persona solicite el control de la legalidad de los actos de la autoridad administrativa, cuando los intereses lesionados no son propios.

Existe sin embargo, ocasiones en que los particulares - que no tengan la calidad de deudores, sí pueden solicitar el control de la legalidad, por actos de la autoridad administrativa - que les cause agravio, como es el caso de los terceros que afirman ser propietarios de los bienes, negociaciones o titulares de los derechos embargados, los cuales podrán entonces hacer valer el recurso de oposición al procedimiento de ejecución en cualquier tiempo, antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de subasta o se adjudiquen los bienes a favor del fisco - - Federal.

Como hemos observado, la norma jurídica da a los administrados la posibilidad de obtener mediante un recurso, cuya - iniciación queda sujeta a la voluntad del afectado, la eliminación del acto ilegal, lesivo a sus intereses.

5) Obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

La tramitación del recurso debe concluir con una resolución en que se revoque, modifique, o confirme el acto o procedimiento impugnado o se dicte un nuevo acto que sustituya al - - impugnado.

El Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro - Social en sus numerales 18, 19, 20, y 22 disponen que las resoluciones que pongan fin a los recursos de inconformidad serán autorizados por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, las cuales se dictarán por mayoría de votos del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional.

Así mismo los mismos numerales también mencionan que - la resolución que se dicte en el recurso de inconformidad no se sujeta a regla especial alguna, bastando que se ocupe de los - motivos de impugnación aducidos por el inconforme, y decida sobre las pretensiones del recurrente, expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisivos del fallo, previo análisis de las pruebas recabadas.

Como se puede constatar, no es fácil dilucidar si en - contra de un acto determinado de la administración procede o no - el recurso intentado. Si el recurso es procedente no habrá problema para el particular; pero si no lo es, habrá formulado una - instancia de inconformidad no establecida legalmente para impugnar el acto de que se trata y es posible que con ello pierda su - oportunidad de defensa al transcurrir el plazo legal para acudir a la vía adecuada.

Por lo tanto, podemos concluir que aunque los recursos administrativos entre ellos los descritos en la Ley del Seguro - Social, que fueron creados por el legislador con el objeto de - que los ciudadanos afectados por una resolución que les cause - agravios, pueden hacer valer sus pretensiones a través de ellos - nos es necesario señalar que para una mejor defensa, deben de - asesorarse éstos, siempre de un especialista en la materia.

3.- CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos presuponen, el logro de una justicia administrativa a que tienen derecho los ciudadanos con el objeto de dirimir sus controversias en forma rápida y expedita.

A continuación citaremos en forma breve las clasificaciones más importantes que de recursos o medios legales de defensa se hacen valer ante los diferentes órganos de la administración y que son los siguientes:

a) En atención a la autoridad ante quien se interpone.

Se conocen varios tipos de recursos en atención a la autoridad ante la que se interponen como son: los que se promueven ante la misma autoridad que emitió o ejecutó el acto y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial.

Cuando se trata de resoluciones o actos cuya ilegalidad tenga su origen en errores de cálculo, numéricos o de procedimiento, es aconsejable que el recurso se interponga ante la misma autoridad que emitió el acto, la cual se considera de poca efectividad ya que la inconformidad que se haga valer, normalmente no hará cambiar el criterio o el sentido de la resolución impugnada. Consideramos que cuando el particular promueve el recurso ante la misma autoridad que emitió el acto, generalmente se trata más que un recurso, de una instancia de aclaración.

Cuando se trate de actos cuya ilegalidad se originó -- porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la ley, el recurso debe interponerse ante la autoridad que -- ejecutó el acto, el cual es obligatorio que se promueva, antes -- de acudir a juicio ante el tribunal fiscal de la federación, -- tal es el recurso de oposición al procedimiento administrativo -- de ejecución.

Por lo que se refiere a los recursos que se hacen valer ante el superior jerárquico o un órgano administrativo especial, como es el caso del recurso de inconformidad previsto en -- la Ley del Seguro Social y su Reglamento, éste tendrá mayores -- posibilidades de éxito, si le asiste la razón al particular, -- pues será analizada por personas cuyo pensamiento no estará influenciado por los estudios previos que dieron origen a la emisión del acto que revisan.

b) En atención a la persona que lo interpone.

En atención a la persona que interpone el recurso administrativo, éste se clasifica en: por quien tenga interés legítimo directo y por quien tenga interés legítimo indirecto.

Se determina que tiene interés legítimo directo el que es titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa como son por ejemplo: los causantes o contribuyentes inscritos en el registro de patrones del Instituto Mexicano del Seguro Social, los cuales tienen un interés legítimo directo, por ser ellos los titulares de las resoluciones denominadas, cédulas de liquidaciones de cuotas obrero patronales.

Tiene interés legítimo indirecto, cualquier otra persona cuyos intereses legítimos y directos resulten afectados por el acto administrativo emitido o ejecutado. Un ejemplo de este tipo de recurso lo encontramos en el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación al admitir que " El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución. . ."

c) En atención a su naturaleza

En atención a su naturaleza, los recursos administrativos se clasifican en optativos y obligatorios.

En el Código Fiscal de la Federación los recursos se clasifican también en optativos y obligatorios. Es optativo cuando se puede elegir entre agotarlos primero y después si el sentido de la resolución que recaiga al recurso es negativo, se puede acudir a juicio ante los tribunales, o bien acudir directamente a juicio. Es obligatorio cuando necesariamente debe agotarse esa instancia antes de acudir a juicio ante los tribunales administrativos.

El artículo 120 del Código Fiscal de la Federación establece que la interposición del recurso es optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación - y el artículo 125 reitera que el interesado puede optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Un ejemplo de recurso obligatorio, como ya lo hemos visto, lo señala el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su Reglamento que disponen que " cuando los patronos y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios - consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad en la forma y términos que establezca el Reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

La excepcionalidad del recurso constituye una excepción a la regla general y tradicional de que el juicio de nulidad no puede iniciarse si existe algún recurso administrativo del que queda hacer uso el particular.

4.- FORMALIDADES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Además de los elementos o principios esenciales que - deben contener los recursos administrativos, también la Garza menciona los elementos que son afines a su propia naturaleza y - que contienen los aspectos formales del recurso administrativo - en el caso específico del Seguro Social serán los siguientes:

a) Plazo de interposición del recurso

El artículo 40. del Reglamento al artículo 274 de la Ley del Seguro Social dispone que, "el recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a - la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne. La presentación del escrito en que se interponga el recurso será dirigido al Consejo Consultivo Delegado - directamente o por medio del correo con servicio de registraduría - con acuse de recibo.

El plazo legal señalado en el artículo que se cita, - deberá ser posterior al trámite de la instancia aclaratoria que se preve en el artículo 37 de la Ley del Seguro Social para el proyecto de liquidaciones que formule el I.M.S.S., toda vez que por una práctica administrativa del organismo, el proyecto de - liquidación se convierte en resolución definitiva cuando ha - transcurrido el término legal para presentar la instancia de - aclaración, o el acto ya no estar sujeto a revisión oficiosa.

Sería preferible la aclaración correcta en la ley, para evitar confusiones, pero cuando no exista la procedencia de dichas aclaraciones, el término de quince días es definitivo, - como es el caso de las resoluciones en donde se fijan capitales

constitutivos, lo anterior porque este tipo de resoluciones, no están sujetas a ninguna revisión y son definitivas desde el momento en que se pronuncian por la dependencia respectiva.

- b) Formalidades que deben aparecer en el escrito de interposición del recurso.

Si bien es cierto, que con fundamento en el artículo tercero, del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, el escrito de interposición del recurso, no se sujetará a ninguna formalidad especial, también es cierto que de conformidad con el mismo numeral, si debe contener necesariamente los siguientes requisitos.

1) El escrito de interposición del recurso, debe ser dirigido al Consejo Consultivo Delegado o al que corresponda tratándose de los recursos de inconformidad, y al C. Jefe de la Oficina para Cobros del I.M.S.S., que corresponda en los casos del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

2) El nombre y domicilio del recurrente, y muy especialmente su registro de identificación patronal, o de su cédula de inscripción como asegurado según el caso.

3) Mencionará con precisión la oficina o funcionario de que emane el acto reclamado, indicando en que consiste el acto, citando las fechas y números de liquidaciones, o recibos o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que éste le hubiere sido dado a conocer.

4) Indicará en forma breve la secuencia cronológica - del asunto, los fundamentos legales en que apoye el recurrente - su escrito y los documentos que acrediten la personería del pro - movente, cuando el recurso se interponga por el representante - legal o mandatario del inconforme.

c) Fijación de un procedimiento para la tramitación - del recurso.

El Secretario General del Instituto, el Prosecretario del mismo, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional - así como el Jefe de la Oficina para Cobros del I.M.L.S. según a quien corresponda, tienen la atribución de resolver sobre la - admisión del recurso, los cuales deberán recibir los informes a - las dependencias del Instituto, en relación al acto cuestionado las mismas tienen un término de tres días a menos que se trate de alguna diligencia especial, de acuerdo a lo dispuesto por - los artículos segundo y once del Reglamento del artículo 174 de la Ley del Seguro Social.

Como se brevé, es una obligación a cargo de los conse - jos la investigación de la verdad, mediante la obtención de los informes internos que se les mandan, lo cual está transcrito en los artículos en comento.

El término probatorio deberá ser de quince días, a - partir de que se notifique el acuerdo de admisión del recurso - el cual podrá ser prorrogado por una sola vez y concluido el - plazo de recepción de pruebas, se pronunciará el fallo dentro - de los treinta días siguientes. El proyecto de resolución será - elaborado por los servicios jurídicos Delegacionales y en su ca - so se que algún miembro de los órganos colegiados emite en con -

tra de la mayoría el voto particular lo tendrá que formular en el término de 48 horas, firmando la resolución correspondiente— el Presidente de cada uno de dichos Cuerpos Colegiados y notifi— cados dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma, ejecutándose las resoluciones en el plazo de quince días — posteriores a su notificación, a menos que se acuda a un ulte— rior medio de defensa.

d) Pruebas.

Las pruebas se admitirán cuando se relacionen estrictamente con la controversia y serán aplicables las reglas del — Código Fiscal de la Federación, del Código Federal de Procedi— mientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo. Las documentales— deberán ser ofrecidas por el promovente o recabarse de la uni— dad de inconformidades o servicios jurídicos delegacionales ca— to en el cual el inconforme señalará el archivo, protocolo y — oficina de donde habrán de obtenerse esas pruebas, en la inteli— gencia de que si la dependencia no rinde el informe o si el org— movente no recaba y rinde la prueba, ésta se declarará desierta.

La pericial tendrá que ofrecerse indicando los puntos sobre los que versará y se designará perito, quien deberá tener título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual habrá de emitir su opinión, salvo que se — trate de actividades no consideradas como profesionales por la ley. El perito será presentado en un plazo de cinco días a par— tir del día siguiente al en que surta sus efectos la notifica— ción del auto admisorio, para lo cual deberá exhibir su dicta— men dentro de los quince días siguientes al de su aceptación. — En caso de que el recurrente no presente perito, éste no acepte el cargo o no exhiba dictamen, dentro del plazo legal o no cum— pla el oferente con los requisitos indicados, la prueba se decla

rará desierta y desechada respectivamente.

También dispone el artículo 12 del Reglamento al artículo 274 de la Ley del Seguro Social que la prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar. Esta prueba consiste en un examen sensorial directo, recayendo sobre las personas u objetos relacionados con el conflicto y que les permite obtener una certidumbre absoluta.

La testimonial se responderá mencionando los nombres y domicilios de los testigos, acompañando el interrogatorio respectivo o si se prefiere formular las preguntas verbalmente.

e) Posible suspensión y requisitos de ella.

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo así como ante las autoridades ejecutoras correspondientes con el único requisito de que se sujeten a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, previo otorgamiento de las garantías que en ellos se establece.

Como conclusión que podemos hacerle al presente capítulo, citaremos el hecho de que el plazo que señala el artículo cuarto del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, para un recurso de inconformidad, es de quince días hábiles, en tanto que el Código Fiscal de la Federación para un recurso afín, como es el de revocación, señala que el plazo será de cuarenta y cinco días en su numeral 121, por lo que sería conveniente que se unificaran los criterios para evitar que los particulares incurran en confusión.

5.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS POR EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El Código Fiscal de la Federación de 1981, reguló originalmente tres recursos administrativos que son: el recurso de revocación, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y el recurso de nulidad de notificaciones. Este último recurso, de acuerdo con la reforma de diciembre de 1987, fue suprimido, pero no obstante, lo consideramos como un procedimiento de impugnación absorbido o fusionado por los recursos administrativos o juicio contencioso administrativo con el que tengan conexión.

RECURSO DE REVOCACION.

Los actos impugnables a través del recurso de revocación, son las resoluciones definitivas que: (artículo 117, CPF)

- I. Determinen contribuciones o sus accesorios.
- II. Dicten las autoridades aduaneras.
- III. Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.

En esta clase de recurso, está legitimado para promover, cualquier persona que tenga un interés jurídico en la revocación del acto combatido.

La interposición del recurso de revocación es optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación. Por lo mismo el interesado puede optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La opcionalidad del recurso constituye como lo hemos dejado asentado, una excepción a la regla general de que el juicio de nulidad no puede iniciarse si existe algún recurso administrativo que se tenga que agotar en forma obligatoria.

Las causas de revocación que se pueden hacer valer en el recurso de revocación son las siguientes:

a) Cuando un funcionario no tenga la debida competencia legal o la falta de competencia del órgano para determinar los créditos fiscales.

b) La falta de fundamento legal, o un fundamento legal mal aplicado.

c) La falta de motivación o la indebida motivación del acto recurrido.

d) El desvío de poder en el caso de sanciones.

e) La caducidad de las facultades de la autoridad para hacer la determinación.

f) La extinción por prescripción de las resoluciones de la autoridad administrativa, por el simple transcurso del tiempo.

RECURSO DE OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

El Código Fiscal de la Federación establece que el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procede contra los siguientes actos: (artículo 118 del CFF).

I.- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es infe-

rior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable - a la oficina ejecutora, o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

II. Se dicten en el procedimiento administrativo de - ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

III. Afecten el interés jurídico de terceros.

Un particular puede tener interés jurídico en los casos que a continuación señalamos:

a) Porque el tercero afirme ser propietario de los - bienes embargados.

b) Porque el tercero sostenga tener derechos a que - los créditos fiscales federales no son preferentes a los créditos a su favor.

c) Cuando determinen el valor de los bienes embarga-- dos a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal Federal.

En este recurso volvemos a reiterar, no puede discu-- tirse en el mismo, la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal, porque ello es materia del recurso de revocación, además el escrito de interposición del - recurso, necesariamente debe hacerse valer ante la oficina ejecutora.

El escrito de interposición del recurso ya sea de revo-- cación o de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, de acuerdo con los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación debe contener los siguientes requisitos:

I. Nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes.

II. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

III. Domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de las personas autorizadas para recibir las.

Cuando no se cumplan los anteriores requisitos, la autoridad debe requerir al promovente para que en un plazo de 10 días cumpla con los requisitos omitidos, apercibido de que en caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada.

IV. El acto que se impugna.

V. Los agravios que le cause el acto impugnado.

Por agravio debe entenderse la lesión de un derecho cometido en el acto administrativo impugnado por no haber acatado lo dispuesto por la ley o por no aplicarse la norma que rige el caso, por lo que el recurrente, debe precisar la parte de la resolución que lo causa, el precepto legal o reglamentario violado y explicar el concepto de la violación.

VI. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se haga alguno de los señalamientos de las fracciones IV y V, la autoridad fiscal desechará por improcedente el recurso interpuesto. Si se omiten los de la fracción VI, se tendrá por no ofrecidas las pruebas.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de los interesados deberá recaer en licenciado en derecho.

DOCUMENTOS QUE SE DEBERAN ACOMPAÑAR AL ESCRITO DE INTERPOSICION DEL RECURSO.

El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

I. Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.

II. El documento en que conste el acto impugnado.

III. Constancia de notificación del acto impugnado - excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta.

IV. Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Quando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que queda tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

Quando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, la autoridad fiscal tendrá por no interpuesto el recurso. En los casos a que se refiere la fracción IV, se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

Una vez constituidos los elementos o requisitos de ley, la autoridad debe dictar resolución y notificarla dentro de un término que no debe exceder de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

El silencio de la autoridad significa que se ha confirmado el acto impugnado. Sin embargo, el recurrente puede decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

La resolución debe fundarse en derecho y debe examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente. Además la autoridad tiene la facultad de invocar hechos notorios, pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, basta con el examen de dicho punto para que con él se funde la resolución.

La autoridad tiene facultades para corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideraran violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión electivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. (artículos 131 y 132 CFP)

La autoridad tiene también la facultad para revocar los actos administrativos impugnados cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean suficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

La resolución debe expresar con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.

La resolución que ponga fin al recurso puede dictarse en alguno de los siguientes sentidos: (artículo 133 CFF)

- I. Desecharlo por improcedente
- II. Confirmar el acto impugnado
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo.
- IV. Dejar sin efectos, el acto impugnado, es decir nulificarlo.
- V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Se sostiene con frecuencia que agotar un recurso administrativo no tiene mayor importancia, porque el escrito de inconformidad no tiene que ajustarse, en su presentación, a las formalidades que deben llenar un escrito de demanda ante los Tribunales.

Por lo tanto, volvemos a reiterar, que los particulares deben de confiar a un perito en derecho la solución de sus conflictos desde el recurso administrativo, ya que de no hacerse así, puede traer como consecuencia que asuntos en los que le asista la razón al contribuyente, éste pierda no sólo el recurso sino también el juicio que con posterioridad promueva contra la resolución recaída en el propio recurso.

C O M E N T A R I O P E R S O N A L

La importancia de un recurso administrativo de incoformidad bien fundado estriba desde el momento mismo de su interposición, pues las irregularidades u omisiones en la demanda no pueden ser subsanadas con posterioridad y traen como consecuencia, que puedan implicar una sentencia desfavorable por defecto y obscuridad del juicio.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El sistema impositivo imperante en el México contemporáneo, goza de una sólida estructura económica para - dotar de ingresos al Estado y poder satisfacer los fines para lo cual fue creado, gracias al esfuerzo que - ha realizado el Gobierno Mexicano a través de su historia independiente,

SEGUNDA.- Los tributos son la más importante clase de ingresos - del Estado moderno, a través de los cuales puede hacer frente a los múltiples fines, siempre y cuando se ajusten a lo establecido por el artículo 31, fracción IV - de la Constitución General de la República.

TERCERA.- Las atribuciones en todo Estado de derecho deben ser - satisfechas en forma rápida y oportuna, de acuerdo a - las necesidades de la colectividad, por medio de las - contribuciones que realizan los particulares y en caso de que éstas no se cumplan voluntariamente, lo serán - coactivamente, con lo cual todo Estado justifica su - existencia.

CUARTA.- Una facultad jurídica tan importante como lo es la - facultad económica coactiva, llevada a cabo por los - órganos indicados de la administración pública, en su carácter de titular del crédito fiscal, debe ser consignada en forma clara y precisa, sin dejar lugar a - lagunas legales en nuestra Ley Fundamental, ya que con

las grandiosas aportaciones que en esta materia han -- hecho eminentes Juristas, así como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se justifica y se comprueba la Constitucionalidad de la facultad que -- excepcionalmente sólo puede desarrollar el Estado.

QUINTA.-- Con el cobro de las cuotas obrero patronales, se está -- creando una clasificación de exacción paratributaria -- que no está contemplada en la realidad nacional, ni es recogida por el legislador, toda vez que el único fundamento para que los mexicanos puedan sostener el gasto público es la fracción IV, del artículo 31 de la -- Constitución, que señala la obligación de los mexicanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

SEXTA.-- La facultad económica coactiva que aplica el Instituto Mexicano del Seguro Social, a los contribuyentes morosos para obtener el cobro de las aportaciones de seguridad social, capitales constitutivos y otros, es ilegal en virtud de que dicho atributo, sólo puede ser -- ejercitado por los órganos de autoridad con facultades tributarias.

SEPTIMA.-- El procedimiento aplicado por el Instituto Mexicano -- del Seguro Social para la recuperación de sus aportaciones o contribuciones de seguridad social, es correcto -- desde el momento en que se aplica con sujeción a las -- normas del Código Fiscal de la Federación y tal como -- lo dispone la reforma que lo facultó para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución -- como se puede ver, dicha atribución se hizo con el úni

co propósito de facilitar el cobro de las cuotas obrero patronales y otros, siendo una ficción jurídica el hecho de que se le considere, como un organismo fiscal autónomo.

OCTAVA.- Aunque los recursos administrativos entre ellos los - descritos en la Ley del Seguro Social, que fueron creados por el legislador con el objeto de que los ciudadanos afectados por una resolución que les cause agravio puedan hacer valer sus pretensiones a través de ellos mismos, nos es necesario mencionar que para una mejor defensa, deben de asesorarse éstos siempre de un especialista en la materia.

" B I B L I O G R A F I A "

BRISEÑO Ruiz Alberto.- DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS -
SOCIALES.- Editorial Harla, S.A.- México 1987.

BURGOA O. Ignacio.- LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.- Decimosé-
tima Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México 1983.

DE LA GANZA Sergio Francisco.- DERECHO FINANCIERO MEXICANO
Editorial Porrúa S.A.- Decimaquinta Edición.- México 1988.

FLORES Zavala Ernesto.- ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS - -
MEXICANAS.- Vigesimasexta Edición.- Editorial Porrúa S.A.-
México 1985.

GABINO Fraga.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Vigesimanovena - -
Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México 1990.

MARGAIN Manautou Emilio.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL - -
DERECHO TRIBUTARIO.- Novena Edición.- Editorial Porrúa - -
S.A.- México 1989.

MARTINEZ López Luis.- DERECHO FISCAL MEXICANO.- Ediciones-
Contables y Administrativas S.A.- México 1980.

RODRIGO Padilla Javier.- REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.- Primera Edición.- Editorial Themis.- México 1991.

RODRIGUEZ Lobato Raul.- DERECHO FISCAL.- Segunda Edición - Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Editorial Harat México 1986.

SANCHEZ Leon Gregorio.- DERECHO FISCAL MEXICANO.- Séptima Edición.- Cardenas, Editor y Distribuidor.- México 1986.

SERRA Rojas Andres.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Decima Cuarta Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México 1988.- Tomos I y II

VALLARTA Ignacio L.- ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONOMICA COACTIVA.- Imprenta del Gobierno - México 1885.

"ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS"

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

LEY DEL SEGURO SOCIAL

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

REGlamento DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 y 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA, DE 1917 A 1975, DEL ALMANAHO-JUDICIAL DE LA FEDERACION.

" OTRAS PUBLICACIONES CONSULTADAS "

AGUILAR I. Jorge.- LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL.- Revista de Investigacion Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- No. 32.

MACEDO Pablo.- LA EVOLUCION MERCANTIL.- Comunicación y Obras Públicas.- La Hacienda Pública.- J. Balleza y Ca. - Editores.- México 1905.

MEMORIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.- Talleres de Imp. de Estampillas y Valores.- del 1o de abril de 1917 al 28 de mayo de 1920.- Tomo II.

MOLINS Fabrega N.- EL CODICE MENDOCINO Y LA ECONOMIA DE TENOCHTITLAN.- U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Historicas.- México 1972.

ORTEGA Joaquin B.- DESARROLLO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN MEXICO.- Conferencia.- 17 de agosto de 1964.- Editorial Cosarmex.- Capitulo XX.

REVISTA "SEGURIDAD SOCIAL" Organó Informativo del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, correspondiente al mes de mayo de 1991.

SOUSTELLE Jacques.- LA VIDA COTIDIANA DE LOS AZTECAS EN -
VISPÉRAS DE LA CONQUISTA.- Fondo de Cultura Económica.- -
México 1991.

VASCONCELOS José.- BREVE HISTORIA DE MEXICO.- Tomo I.- Per
nandez Editores, S.A.- México 1967.

YÁÑEZ Ruiz Manuel.- EL PROBLEMA FISCAL EN LAS DISTINTAS -
ETAPAS DE NUESTRA ORGANIZACION.- Talleres Graficos de Imp.
de Estampillas y Valores.- México 1958.

ZARATE Julio.- MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.- Editorial -
Cumbres S.A.- México 1972.- Tomo III.

ZARCO Francisco.- HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO -
CONSTITUYENTE (1856-1857).- El Colegio de México.- 1956.