

201/162



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

E.N.E.P. ACATLAN - DERECHO

## TUTELA DE LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA EN MATERIA DE APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
VICTOR MANUEL MENDOZA FRANCO

Naucalpan, Edo. de México



1986



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.

## PROLOGO

El presente trabajo monográfico, pretende realizar un estudio de los aspectos generales más trascendentes del ejercicio de la garantía de audiencia-- en materia de Seguridad Social.

Para ello se dividirá en cuatro partes:

a).- La primera parte estará referida al concepto de Seguridad Social, a sus antecedentes históricos en otros países y en México y al estudio del organismo perteneciente a la administración pública paraestatal encargada de prestar la Seguridad Social en nuestro país.

Otra cuestión que también se tocará en este primer capítulo, es el de la naturaleza jurídica de los Créditos de cuotas obrero patronal en favor del I.M.S.S. que por ser de naturaleza Fiscal, permiten su cobro a través del procedimiento Administrativo de Ejecución.

b).- En esta segunda etapa consistirá, en el estudio de los Recursos-Administrativos que vienen a ser la primera manifestación de la garantía-- que se comenta.

c).- Una tercera etapa de los distintos Recursos existentes en la Legislación Mexicana, se hará hincapié en el Recurso de inconformidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su Reglamento, estudio que requiere de una metodología que permita el análisis de sus elementos - esenciales en contra de los cuales se pueda interponer y de la Autoridad-- Administrativa encargada de tramitarlo y resolverlo así como del procedi--

-----

miento que se debe llevar a cabo durante su tramitación.

d).- Finaliza el estudio con el Análisis de las Garantías de Seguridad Jurídica en materia de Seguridad Social, para ello se tomará como punto - de partida el concepto de garantía individual. Posteriormente los ---- artículos 14 y 16 Constitucionales se procederá a analizarlos, para fina- lizar con comentarios respecto de aspectos Inconstitucionales que se --- presentan en materia de Seguridad Social, sin mayores preámbulos procedo a desarrollar este trabajo.

C A P I T U L O I

SEGURIDAD SOCIAL

1.1.- INTRODUCCION, 1.2.- DEFINICION DE SEGURIDAD SOCIAL, 1.3.- ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO, 1.4.- LA ADMINISTRACION PUBLICA --- FEDERAL CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA, 1.5.- EL I.M.S.S. Y LA ADMINISTRACION ADMINISTRATIVA, 1.6.- EL I.M.S.S. COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO, 1.6.1.- ASPECTO JURIDICO, 1.6.2.- ASPECTO SOCIAL, 1.6.3.- LA -- SEGURIDAD SOCIAL, 1.7.- CREACION DEL I.M.S.S., 1.8.- EL I.M.S.S. COMO --- AUTORIDAD FISCAL, 1.8.1.- ANTECEDENTES.

1.1.- INTRODUCCION.

El punto de la partida de este trabajo, son los antecedentes y el --- concepto del Seguro Social.

Al respecto, es de señalar que ante la postura individualista de la sociedad del siglo XIX, en que el Estado tiene por obligación única la de Asegurar a cada hombre, el libre ejercicio de su Libertad Natural sin más límite que la Libertad de los demás. (1)

Los necesitados recibían ayuda mediante Instituciones de Beneficiencia y Asistencia Pública, sin que se pensara en la existencia del Seguro Social.

Es a fines del propio siglo XIX en que Sociólogos, Juristas y Estadistas que cominzan a buscar el cambio en la Filosofía Política y Social, - bajo los siguientes razonamientos: (2)

( 1 ) DE LA CUEVA, MARIO, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II Novena. --- Edición. Porrúa México 1969 p. 181.

( 2 ) Ibíd p. 182.

1.- El hombre cumple su misión en la sociedad y en la vida cuando --- desarrolla una labor útil y honesta.

2.- Cuando la adversidad o la vejez le impiden continuar laborando, - la sociedad, el Estado y el Derecho tienen la obligación de acudir en su - ayuda.

3.- El hombre esta expuesto a los inevitables riesgos que impone el - reino de la naturaleza y la vida social. El Derecho no puede ignorar esta situación por lo que debe crear un sistema que ayude al hombre a soportar las consecuencias de tales riesgos como son la muerte, la vejez, la inva- lidez y la desocupación.

De la Concepción Individualista de la sociedad, se evolucionó a la -- idea de la Solidaridad Social atribuyéndose a la Empresa, fines y propó- -- sitos sociales con Derechos y obligaciones para el capital y el trabajo.

Si la Empresa para subsistir, debe asegurar la reparación y reposi- --- ción del capital, también a de reparar y sostener el trabajo.

El Seguro Social es implantado por primera vez en un Estado por ---- BISMARCK, quién buscando el mejoramiento de las condiciones de vida del --- obrero Alemán y ante la posición y presión del partido Socialista Demócra- ta; el 17 de Noviembre de 1881 anuncia la creación de la Ley del Seguro -- Social contra accidentes de trabajo. (3)

-----  
: ( 3 ) Ibid p.. 186.

Posteriormente, en 1883 del Seguro de enfermedades y maternidad; en 1889, el de vejez e invalidez; en 1911, se recopilan las distintas disposiciones en el Código Federal de Seguros Sociales, extendiéndose el Seguro a empleados y supervivencia; en 1923, se crea la Ley del Seguro Social de los mineros; y el 11 de Agosto de 1927, la Ley de Seguro Social contra el paro forzoso.

El modelo Alemán, posteriormente fué adoptado por los países Europeos y Americanos.

#### 1.2.- DEFINICION DE SEGURIDAD SOCIAL.

Mencionados que han sido los antecedentes del Seguro Social es indispensable señalar un concepto del mismo, así tenemos que con el nombre de Seguro Social se acostumbra designar a las providencias o previsiones impuestas en la actualidad por la Ley, con las cuales y siguiendo las formas del Instituto del Seguro Privado, mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado, ( que es siempre una persona para la cual el trabajo constituye la fuerza única y principal de subsistencia ) queda éste garantizado contra los acontecimientos que disminuye o suprime la capacidad de trabajo, mediante prestación de un adecuado socorro en el caso de que tales acontecimientos se verifiquen. (4)

( 3 ) *Ibid* p. 186.

( 4 ) HUBERTO BORSI Y FERRUCCIO PERGOLESI, Tratado de Diritto del Lavoro. Citado por de la Cueva Mario op. cit. p. 188.

GUSTAVO ARCE CANO, por su parte lo define como: (5)

*Instrumento Jurídico del Derecho obrero, por el cual una Institución Pública queda obligada mediante una cuota o prima que pagan los trabajadores, los patrones y el Estado, o solo alguno de estos a entregar al --- asegurado o beneficiarios que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social.*

*De las definiciones expuestas, se desprenden los siguientes elementos:*

*1.- El Seguro Social sigue los tomos del Seguro Privado, aún cuando difiere de este en su esencia.*

*2.- El Seguro Social protege principalmente a la clase trabajadora, aún cuando los asegurados no tienen que ser forzosamente trabajadores.*

*3.- El Seguro Social protege a los trabajadores contra acontecimientos susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo.*

*4.- El Seguro Social supone cuotas reducidas.*

*5.- El Seguro Social proporciona el socorro adecuado al asegurado o sus beneficiarios en el supuesto de la realización de los riesgos que --- cubre.*

*6.- El Seguro Social es impuesto obligatoriamente por el Estado ahí bien se presenta ya el Régimen obligatorio del Seguro Social.*

-----  
 ( 5 ) ARCE CANO GUSTAVO. Los Seguros Sociales en México. Edit. Porrúa - : México p. 135 .



Así encontramos su definición de Seguridad Social, que es la seguridad -- ante todo, contra la guerra misma pero también contra los factores económicos y sociales que pueden amenazar al trabajador en su existencia individual y -- familiar.

La Ley del Seguro Social, por otra parte no define a la Seguridad Social sino únicamente a la materia que está referida aún siendo esta la proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de Diciembre de 1948 -- y en el cual nos dice, que "La Seguridad Social tiene por finalidad garanti-- zar el Derecho humano a la salud, la existencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el servicio individual y colectivo". (6)

### 1.3.- ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

A fines del siglo XIX empezaron a manifestar los primeros síntomas de -- descontento entre los trabajadores de la naciente Industria Mexicana. Cier-- tos grupos intelectuales empezaron a difundir las Doctrinas Socialistas y -- Anarquistas que habían alcanzado gran popularidad en Europa; en donde empeza-- rón a organizarse los Seguros Sociales, siendo esto en Alemania y del ----- Canciller Bismark.

Los funcionarios más perspicaces del Régimen Porfirista comprendieron -- la necesidad de reformar el sistema político y social para evitar una explo-- sión violenta de los trabajadores de la Industria quienes podrían ser -----

( 6 ) JAVIER MORENO PADILLA, Ley del Seguro Social, Tercera Edición, Ed. --- Trillas 1979, p. 32

secundados por los peones de las haciendas, ya reducidos a una condición deplorable.

José Vicente Villada en el Estado de México y Bernardo Reyes en --  
 Nuevo León, trataron de iniciar una tímida reforma a beneficio de los --  
 trabajadores, procuraron evitar, mediante una rudimentaria legislación -  
 laboral los problemas de las familias de los obreros derivados de los --  
 riesgos Profesionales, siendo estos ordenamientos la Ley de accidentes -  
 de trabajo y por otra parte Rodolfo Reyes, presentó al Ministro de ----  
 Fomento en 1907 un proyecto de la Ley Minera.

Las Leyes sobre riesgos Profesionales y el proyecto de Rodolfo ---  
 Reyes, fueron bien acogidos por los sectores empresariales pues venían -  
 avalados por la Doctrina Jurídica Francesa considerada como inobjetable,  
 los legisladores mexicanos, sin embargo tuvieron el buen tino de saber -  
 transformar la Legislación Europea en un conjunto de Instituciones que -  
 pudiera ser eficaz en México. En la Ley de Villada pueden leerse diver-  
 sas reflexiones sobre las condiciones ambientales que rodeaban la ----  
 existencia de los trabajadores mexicanos, las cuales necesariamente ---  
 afectan la salud de las familias proletarias, en estos párrafos puede --  
 observarse una finísima sugerencia dirigida a los empresarios, en la ---  
 cual se procura mostrarles la necesidad de mejorar la habitación y el --  
 Régimen alimenticio de sus trabajadores, con el fin de habitar los ----  
 egresos provenientes de riesgos profesionales.

El proyecto de Rodolfo Reyes se advierte el choque moral Victoriano  
 con las nuevas corrientes ideológicas en materia de Ética social.

-----

Su autor, en el escrito de prestación del proyecto, relata en un principio que se había pensado crear un Seguro en favor de las personas que -- hubiere señalado el Régimen Minero como beneficiarios al ingresar al trabajo. Las proposiciones de Reyes, tenían como objeto hacer efectivas las -- indemnizaciones a la familia del trabajador, sin detener a considerar si -- esta se constituía o no de acuerdo con la legislación civil, si bien ---- surgieron opiniones puritanas y formalistas que hicieron observar que tales disposiciones como la corrupción de " nuestra clase humilde ", además de -- ofender la santidad de la Ley. Mencionamos el punto por considerar que el paternalismo logró sobrevivir en algunos contados artículos de la Ley del - Seguro Social.

Al incluir el capítulo sobre riesgos profesionales en el proyecto de - la Ley Minera, Rodolfo Reyes plantea convertir en Legislación Federal del - trabajo, la cual hasta entonces se había considerado como facultad de los - Estados y se regía por medio de disposiciones contenidas en los Códigos --- Civiles. Debemos considerar así mismo que el intento de Reyes fué delive-- rado, pues no podemos pensar en un error del Jurista que fué Catedrático -- de Derecho Constitucional de la Escuela de Jurisprudencia.

Cándido Aguilar, da las bases para que en Veracruz se estableciera la obligación patronal de otorgar Servicios Médicos a los trabajadores enfer-- mos quienes tenían derecho, igualmente a recibir alimentos más una indem-- nización por parte de la Empresa consistente en la totalidad del jornal que cubriría en tanto durara su impedimento. Los Servicios Médicos comprendían el establecimiento de Hospital o Enfermería dotados convenientemente de -- arsenal Quirúrgico, drogas, medicinas, de Médicos y Enfermeros.

-----

De lo expuesto, cuando analizamos las fracciones del Art. 123 de nuestra Constitución nos damos cuenta que son una recopilación sistemática de las Leyes y proyectos surgidos en diferentes lugares de la República. El orden establecido en ese artículo no surgió de la mente de los legisladores sino de la misma realidad de los problemas planteados en las diversas regiones del país, que los Caudillos locales habían procurado resolver mediante normas específicas que perseguían un fin determinado. Así cuando se dieron cita en Querétaro los representantes de las entidades Federativas se pudo reunir material disperso para constituir un orden normativo que sería fundamento Constitucional de la futura Legislación sobre trabajo y Seguridad Social que regirá.

Por otra parte es hasta la década de los setentas, cuando la Seguridad Social en México adquirió una importante clave por la continuidad del desarrollo económico del país. La fracción XXIX del Art. 123 de la Constitución indica en forma precisa que, es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y que esta comprenderá, Seguro de invalidez, vejez, vida de cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección del bienestar de los campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Como es posible apreciar, la Concepción del Seguro Social, se ha perfeccionado al paso del tiempo al respecto López Rosado señala:

La nueva estrategia de desarrollo adopta por el Gobierno para corregir las desviaciones por el largo período de desarrollo establece, para énfasis en la necesidad de modernizar el sector industrial, incrementar la

-----

productividad, lograr una mayor participación en el mercado Internacional, gerenciar empleos y resolver el problema secular de la inequitativa distribución del ingreso y en materia de política social, proclamó que la Seguridad Social, era uno de los instrumentos más poderosos para redistribuir el ingreso y fomentar la salud y que era necesario extender gradualmente el medio campesino, así como a las capas más modestas, a las clases medias y a los trabajadores independientes. (7)

Al finalizar 1970 fueron introducidas algunas reformas a la Ley del Seguro Social para adecuarlas a las disposiciones de la nueva Ley del trabajo que entró en vigor en Mayo de 1970. A este respecto, se formularon nuevos ordenamientos como son el Art. 13 de la Ley del Seguro Social para la gradual incorporación de los ejidatarios y los pequeños propietarios, y se formó el Art. 19 de la Ley del Seguro Social, para equilibrar las aportaciones obrero patronal. Los derechohabientes estaban concentrados en los niveles máximo de cotización, lo que limitaba la posibilidad de aumentar las cotizaciones financieras de la institución y el otorgamiento de mayores prestaciones.

No obstante el paso más importante para extender la Seguridad Social fue dado en 1973, con las Reformas al Cuerpo Legislativo del Seguro Social, que hiciera factible la extensión de las prestaciones sociales a una mayor cantidad de personas. El Art. 8° de la Ley, con fundamento en el

( 7 ) LOPEZ ROSADO DIEGO. Problemas Económicos de México 5a. Edición, U.N.A.M. 1979.

nuevo precepto de solidaridad social, autorizó el otorgamiento de prestaciones al margen del desarrollo Nacional y que debido a su propia condición no tiene la capacidad contributiva suficiente para los sistemas de --  
 aseguramiento ya existentes. Los beneficiarios por estos servicios con-  
 tribuirán con aportaciones en efectivo o con la relación de trabajos ---  
 personales de beneficio para las comunidades en que habiten.

#### I.4.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA.

De los tres poderes de la Unión es la Administrativa Pública Federal dependiente del Poder Ejecutivo, la encargada de prestar la Seguridad --  
 Social a que se refiere el Art. 123 Constitucional en su fracción XXIX.

La Administración Pública Federal según el Art. 90 Constitucional --  
 se divide en Centralizada y Descentralizada.

ACOSTA ROMERO, define a la Administración Pública Centralizada ----  
 como: (8)

La Centralización es la forma de organización Administrativa en la -  
 cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y --  
 acomodan articulándose bajo un orden Jerárquico a partir del Presidente -  
 de la República, con el objeto de unificar las decisiones de mando, la --  
 acción y la ejecución.

-----  
 ( 8 ) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo -  
 4a. Edición, Editorial Porrúa México 1981 p. 195.

La Centralización Administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo Jerárquico, de -- subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación ---- entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado o Procuraduría.

Esa unidad se aprecia a través de la relación Jerárquica, que es el orden y el grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Admi--- nistración Pública.

El propio Acosta Romero estima que la Administración Pública Descen--- tralizada o paraestatales: La expresión Descentralizar significa ----- opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la peri--- feria y se aprecia en la actualidad, en la organización del Estado y de --- la Administración Pública.

Fundamentalmente hay dos tipos de Descentralización: La Descen--- tralización Política y la Descentralización Administrativa; la primera se -- vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico políticas y en México la podríamos tipificar en la existencia de Institu--- ciones que convienen y derivan del Estado Federal y que son: Fundamen--- talmente, las Entidades Federativas ( Estados de la Federación ) y los --- municipios. Son estructuras evidentemente Politico Administrativas que - actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los --- administrados, pueden intervenir en Elección o Designación, de los órga--- nos del Gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, ----- característica que, en nuestra opinión distingue definitivamente a las -- -----

estructuras Descentralizadas Políticas de la Organización Administrativa Descentralizada, dependiente del poder Ejecutivo y que forma parte de la Administración Pública considerada en su más amplio sentido. (9)

Por su parte Gabino Fraga define a la Administración Pública como:

La Administración Centralizada se da cuando los órganos se agrupan -- colocándose unos respecto de los otros en una situación de dependencia -- tal que entre ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado -- en el más alto grado de ese orden, los valla ligando hasta el órgano de íntima categoría, a través de diversos grados en los que existen varias facultades, la situación Jurídica que liga a los diversos órganos colo-- cados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se -- denomina relación de Jerarquía. (10)

Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del -- Poder Administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que la --- forman.

En efecto, la conversación de esa unidad esta garantizada por la -- concentración del Poder de decisión y del mando.

Por otra parte la concentración del Poder de decisión tiene lugar -- en el Régimen Centralizado, sino que esa concentración llega a abarcar -- hasta el aspecto técnico que presenta la tensión de los asuntos Adminis-- trativos. Esto se logra mediante las órdenes e instrucciones que los -- superiores pueden dirigir a los inferiores y en las cuales se fijan las -----

( 9 ) Ibid. p.p. 196 y 197 .

(10 ) GABINO FRAGA. Derecho Administrativo, Duodécima Edición, -----  
Editorial Porrúa México 1968 p. 170



bases para el estudio y preparación de los asuntos que requieren una competencia técnica especial.

Además en el Régimen Centralizado existe una concentración de la fuerza Pública de tal manera que las medidas de Ejecución forzada de las resoluciones Administrativas, no pueden llevar a cabo por cualquier órgano de la Administración, sino por un número muy reducido de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para ello.

LA DESCENTRALIZADA.- El propio Fraga explica a la Administración Pública Descentralizada como Descentralización que día a día va tomando mayor incremento en los Estados Contemporáneos y que en términos generales consiste, en confirmar la realización de algunas actividades Administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es la de Jerarquía. (11)

Así aparece en primer término una diferencia fundamental entre la Centralización y la Descentralización, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación Jerárquica que implica según lo hemos visto una serie de poderes, las Autoridades superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

También se distingue la Descentralización de la Desconcentración

ya que esta consiste en atribuir facultades de decisión ha algunos órganos de la Administración que a pesar de recibir tales facultades siguen sometidos a los poderes Jerárquicos de los superiores. Por último la ----- Descentralización Administrativa se distingue igualmente de la Descentralización Política que se opera en el Régimen Federal porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la --- segunda implica una independencia de los Poderes Estatales frente a los -- Poderes Federales. Además en tanto que la Descentralización Administrativa es creada por el poder central en la Descentralización Federal de los - Estados miembros son los que crean el Estado Federal, participan en la --- formación de la voluntad de este y su competencia no es derivada como es - la de los órganos Administrativos Descentralizados, sino por el contrario - se origina en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal se entiende reservadas a los Estados miembros.

Por otra parte Acosta Romero (12), da la diferencia con la Descen---- tralización Política y en la cual dice que hay Descentralización, cuando - las potestades Políticas se distribuyen en múltiples órganos. D. White -- nos dice: La Autoridad Administrativa, como la Autoridad Política, puede estar concentrada o dispersa. Las corporaciones Constitucionales y ----- legislativas pueden distribuir el Poder Administrativo con base en dos --- reglas fundamentales: La Ley o la Constitución, pueden investir de gran -- Autoridad Administrativa a los organismos Gubernamentales locales de un -- sistema de Gobierno: Por ejemplo, a los Distritos y a las Ciudades de un - Estado.

-----  
 ( 12 ) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Estado Administrativo 4a.  
 Edición, Editorial Porrúa México 1981 p., 198.

En este caso encontramos a la Descentralización Política, que en --- nuestra opinión, es necesario aclarar, no corresponde a la Descentraliza- ción Administrativa. La Descentralización Política corresponde a la forma de Estado, o forma de Gobierno y la Administrativa, exclusivamente a los - órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Estado Federal, Local o Municipal.

También es necesario aclarar que, en la Descentralización Política -- existe una Autonomía de Decisión, de actuación y hasta de fijación de --- Políticas interiores o dentro de su límite territorial, ya sea del Estado, de la Federación o del Municipio.

La designación de sus Funcionarios Políticos-Administrativos ----- (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) se hace por elección popular direc- ta en los Estados y en los Ayuntamientos.

No hay una Jerarquía directa entre el Presidente y las Autoridades - Políticas del Gobierno local, o del Municipio.

Si bien es cierto Acosta Romero (13), nos da el origen de la Descen- tralización Administrativa la cual se aprecia desde tiempos remotos de la historia, por ejemplo, el Imperio Romano que se divide en dos: El Orien- te y el Occidente.

La Descentralización Administrativa, en el sentido en el que la --- concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de - la Institución que denominaba establecimiento público Descentralizado y - -----

( 13 ) Ibid p. 199.

que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con Independencia Presupuestaria, que --- diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de -- los factores y problemas que impone la Burocracia Centralizada, ya que de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto Jurídico y personal distinto de la burocracia.

También Miguel Acosta Romero (14), nos da el concepto en estricto --- sentido y el cual dice que la Descentralización Administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una Ley ( en el sentido material ) la Administración Pública, para desarrollar:

- 1.- Actividades que componen al Estado.
- 2.- O que son de interés general en un momento dado.
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a).- Personalidad Jurídica.
  - b).- Patrimonio propio.
  - c).- Régimen Jurídico propio.

En nuestra opinión la mayoría de los organismos Descentralizados de-- sarrollan una actividad Política Administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, ya que su nombramiento son ---- hechos por el Ejecutivo Federal, según se desprende de los Artículos 52 y -----

53 de la L.O.A.P.F.; tienen obligación de acudir al congreso, cuando --- alguna de sus cámaras requiere de informes relacionados con los asuntos de los organismos que dirigen o se discuta una Ley del mismo ( Art. 93 ----- Constitucional ).

CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS: Acosta Romero (15) -- aporta la siguiente metodología para analizar las características de los - organismos Descentralizados:

- 1.- Son creados, invariablemente por un acto Administrativo sea Ley - del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
- 2.- Tienen Régimen Jurídico propio.
- 3.- Tienen personalidad Jurídica propia que les otorga ese acto ----- Legislativo.
- 4.- Denominación.
- 5.- La sede de las oficinas y dependencias y ambito territorial.
- 6.- Tienen órganos de dirección, Administrativa y Representación.
- 7.- Cuentan con una estructura Administrativa interna.
- 8.- Cuentan con patrimonio propio.
- 9.- Objeto.
- 10.- Finalidad.
- 11.- Régimen Fiscal.

1.- Son creados por un acto legislativo:

Como ya se comentó, todos los organismos Públicos Descentralizados -- son creados, bien sea por una Ley del Congreso de la Unión o por un Decreto del Ejecutivo.

#### 2.- Tienen Régimen Jurídico Propio:

Todos los organismos Descentralizados cuentan con un Régimen Jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación su objeto y su actividad, este Régimen generalmente lo constituye lo que pudieramos -- llamar su Ley orgánica, que puede ser bien una Ley del Congreso o un --- Decreto del Ejecutivo , que materialmente pudiéramos considerar como Ley, - puesto que crea una situación Jurídica general.

#### 3.- Personalidad Jurídica Propia:

La personalidad Jurídica Propia, como ya se dijo, le es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas --- Jurídicas Colectivas.

#### 4.- Denominación:

La denominación es la palabra o conjunto de palabras en el idioma -- oficial del Estado que distingue y difiere al organismo Descentralizado de otras Instituciones similares, sean Federales, Locales o Municipales y más aún Internacionales. La denominación, en los organismos Descentralizados, equivale a la que en la persona física es el nombre y siempre está prevista en el acto de creación.

#### 5.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial :

En nuestra opinión, es equivalente al domicilio de las personas fisi-

-----

cas, pero es dudoso que pudieramos equipararlo, la sede es lugar, Ciudad, - calle y número donde residen los órganos de decisión y dirección y el --- ámbito territorial, los lugares donde actúa el organismo Descentralizado.

#### 6.- Organos de Dirección, Administración y Representación:

Se puede tipificar a través de los siguientes conceptos:

a).- Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor Jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de las actividades y la Adminis--- tración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las Instituciones Descentralizadas, el número de sus representantes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intere--- ses de la Administración Central y en segundo lugar, en ciertos casos de -- los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

#### 7.- Estructura Administrativa Interna:

La estructura interna de cada organismo Descentralizado dependerá de - la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del - trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los --- niveles Jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan - por sectores de actividad.

#### 8.- Patrimonio Propio:

Los organismos Descentralizados, como consecuencia de tener personali--- dad Jurídica con Patrimonio Propio; Patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del Derecho Civil.

El patrimonio de los organismos Descentralizados es el conjunto de --- bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto.

-----

### 9.- Objeto:

El objeto de los organismos Descentralizados puede ser muy variable y en nuestro criterio, esta supeditado a las consideraciones del orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales puede abarcar:

- a).- La realización de actividades que corresponden al Estado.
- b).- La prestación de servicios públicos.
- c).- La Administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.
- d).- La prestación de servicios Administrativos.
- e).- La realización coordinada de actividades Federales, Estatales, Locales y Municipales o con organismos Internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos Industriales.
- f).- La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad a que interesa al Estado intervenir en su comercio.

### 10.- Finalidad.

La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de Institución es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida y eficaz.

### 11.- Régimen Fiscal.

La mayoría de los organismos Descentralizados, por las actividades propias de su objeto están exentos del pago de impuestos Federales, Loca-

-----



les, y Municipales ( se discute si deben pagar Impuesto Predial ), la practica se a orientado a reconocer que cubren los derechos de carácter Federal y Local.

Para mayor objetividad presento el siguiente cuadro Sinoptico con el cual se señala la integración de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada.

Ahora bien, dentro de la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal, viene a quedar incluido el I.M.S.S., encargado de prestar el Seguro Social en México.

#### 1.5.- EL I.M.S.S. Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Según fraga (16) la Descentralización Administrativa existen tres clases:

a).- La Descentralización por región.- Es una forma de Descentralización Administrativa, cuya finalidad consiste en la Administración de los intereses de la población radicada en una determinada circuncipción territorial. La Descentralización territorial se distingue por su finalidad específica y la conveniencia que representa, puesto que en este tipo de Administración se logra una mejor eficacia en los servicios públicos por la relación directa que existe entre los funcionarios y las necesidades locales de la población. Frecuentemente se señala la intervención de factores políticos dentro de esta organización Administrativa como un inconveniente de la misma. Sin embargo tal desventaja se recompensa por el hecho de que la Descentralización regional corresponde a las aspiraciones democráticas -

( 16 ) GABINO FRAGA. Derecho Administrativo, Duodécima Edición, Editorial Porrúa México 1968 · p. 210.

ADMINISTRACION  
PÚBLICA  
FEDERAL

CENTRAL  
(L.O.A.P.F.)  
ARTS. 1º  
PARRAFO 1º,  
2º y 6º.

PRESIDENTE DE LA  
REPUBLICA,

{ ARTS. CONSTITUCIONALES DEL 80 AL 89  
ARTS. L.O.A.P.F. 5º PARRAFO 1º, 50, 52  
Y 53.

SECRETARIO DE  
ESTADO.

{ ARTS. CONSTITUCIONALES 90, 91, 91, 93 -  
PARRAFO 1º ARTS. L.O.A.P.F. 2º 9º 5º  
PARRAFO 1º DEL 26 AL 42 (FUNCIONES Y  
ATRIBUCIONES DE LAS SECRETARIAS) 51, 53.

DEPARTAMENTOS  
ADMINISTRATIVOS

{ ARTS. CONSTITUCIONALES 93 PARRAFO 2º  
ARTS. L.O.A.P.F. 2, 7, 9, 43, (DEPTO. DE  
PESCA). 44 (D.D.F.) 51, 53.

PROCURADURIA  
GENERAL DE LA  
REPUBLICA

{ ARTS. CONSTITUCIONALES 102, 73 FRAC. -  
VI INCISO 5º ARTS. L.O.A.P.F. 4º, 5º -  
PARRAFO 2º.

ORGANISMOS:

-DESCONCENTRADOS O  
-DESCENTRALIZADOS  
(ART. CONST. 93 2º  
PARRAFO).

COORDINACION:

-ORGANISMOS INTERMEDIARIOS  
-COMISIONES INTERSECRETARIALES  
-ACUERDO COLECTIVO ART. 8º  
L.O.A.P.F.

OFICINAS FEDERALES EN LOS  
ESTADOS.

PARAESTATAL

(L.O.A.P.F.)  
ARTS. 1º PA--  
RRAFOS 1º y

3º, 51, 52,  
53, 54.

DESCENTRALIZACION

{ ART. CONSTITUCIONAL 93 PARRAFO 2º  
ARTS. L.O.A.P.F. 1º PARRAFO 3º  
FRACCION 5º.

EMPRESA DE PARTI--  
CIPACION ESTATAL

{ ARTS. CONSTITUCIONALES 93 PARRAFO  
2º ARTS. L.O.A.P.F. 1º PARRAFO 3º  
3-FRACC. 11, 9, 23, 46, 47, 48, 50, 52, -  
53, 21 PARRAFO 2º.

FIDECOMISOS

{ ARTS. DE LA LEY GENERAL DE TITU--  
LOS Y OPERACIONES DE CREDITO DEL

{ 346 L. 359, 228 A. 228 C. 228 F.  
228 K. 228 M. 228 S. 228 R. 228 V.  
ARTS. L.O.A.P.F. 1º PARRAFO 3º -  
3º FRACCION 111, 9º, 49.

{ I.M.S.S. INFONAVIT PEMEX  
U.N.A.M. ETC.

{ MEXICANA DE AVIACION  
ALTOS HORNOS DE MEXICO

{ FOGEIN, MAFINSA.

de los interesados a los que se les da la oportunidad de elegir a sus -- autoridades y de influir en sus decisiones, mediante opinión pública.

b).- La Descentralización por colaboración.- Tiene como finalidad - el ejercicio de una función pública que necesariamente debe encomendarse a una organización privada.

El hecho de que una función propia de la Administración Pública se - encomienda a una organización privada, constituye la característica funda- mental de esta clase de Administración y la distingue de las demás. ---- Se ha optado por la Descentralización por colaboración, porque resultaría gravoso para cada uno de sus servicios ya que estos se multiplican con--- forme aumenta la intervención, Estatal en la vida privada. En esta ---- Administración más que Descentralizar un organismo se trata de incorpo--- rarlo a la Administración Pública, mediante el control de los actos que - realiza dicho organismo, ejemplo: Cámara de Comercio e Industria, Las -- Asociaciones Agrícolas, Las Escuelas Particulares Incorporadas.

c).- La Descentralización por Servicio.- Es una forma de organiza--- ción Administrativa, cuya finalidad consiste en la Administración de los - Servicios Públicos que requieren de un procedimiento técnico especial, -- dentro de las atribuciones del Estado se c. Servicios Públicos.

Algunos de estos necesitan funcionarios Públicos con una preparación técnica especial que garantice un funcionamiento eficaz con el fin de --- satisfacer tal necesidad, existe la Descentralización por servicio que en su propia finalidad encuentra el elemento característico que la diferen--

-----

cia de los demás; ELEMENTOS.- La gran variedad de casos de estos Descen-  
 tralizados por servicio, nos permite identificar ese tipo de -----  
 Administración tenemos:

- 1.- La existencia de un servicio público que requiera una atención --  
 técnica.
- 2.- Un estatuto legal que regula las actividades de los funcionarios  
 encargados de tal servicio.
- 3.- Participación de funcionarios técnicos en la Administración del -  
 servicio público.
- 4.- Control de la Administración Pública sobre los actos realizados -  
 mediante la revisión de la legalidad de los mismos.
- 5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

VENTAJAS.- Se consideran ventajas de esta Descentralización, la Admi-  
 nistración más eficaz que resulta de poner en manos de funcionarios -----  
 técnicamente aptos para aquellos servicios que lo requieran.

Para el desarrollo de este trabajo utilizaremos el concepto de -----  
 Descentralización por servicios, de acuerdo con las ideas que a continua-  
 ción se desarrollan.

-----

### 1.6.- EL I.M.S.S. COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO:

Los artículos 4° y 5° de la Ley del Seguro Social en vigor reconocen el carácter de organismo Descentralizado al Instituto Mexicano del Seguro Social. En ellos se basan todas las normas que regula las ----- características y operaciones de este. Al respecto, es indispensable -- desarrollar el concepto de Servicios Públicos según Fraga (15).

El Servicio Público es una actividad que tiene por fin satisfacer -- una necesidad colectiva, de carácter material, económico o cultural por -- medio de prestaciones sujetas a un Régimen Jurídico que le impone adecua- ción, regularidad y uniformidad.

Por lo cual la Descentralización por servicio solo útil, para admi- nistrar intereses locales, pero el Estado tiene también encomendada la -- satisfacción de necesidades de orden general que requiere de procedimien- tos técnicos solo al alcance de funcionarios técnicos que tengan una --- preparación especial, lo cual quiere decir que los servicios que con este objeto se organizan conviene desprenderlos de la Administración Central - tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica, que - garanticen su eficaz funcionamiento como para evitar un: anormal.

#### 1.6.1.- ASPECTO JURIDICO.

La Ley del Seguro Social de 1973, en su Art. 4° establece expresa- mente que el Seguro Social es un servicio público que debe considerarse - como propio de la Descentralización Administrativa por servicio.

El hecho de que tal servicio sea de aquellos cuya Administración requiere un procedimiento técnico especial. Se deriva del Art. 5º y demás relativos de la Ley del Seguro Social.

Si el derecho positivo es el único capaz de establecer, que servicios tienen el carácter de públicos, la Ley del Seguro Social anula la posibilidad de cualquier situación Jurídica acerca de cuál es la naturaleza del servicio del Seguro Social, puesto que en forma clara y terminante que " El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter Nacional.

#### 1.6.2.- ASPECTO SOCIAL.

No es nuestro propósito analizar en el presente estudio el Aspecto Social sobre el cual debe fundamentarse necesariamente el Régimen Jurídico del Instituto Mexicano del Seguro Social sin embargo es conveniente citar los aspectos más sobresalientes que hacen que el Seguro tenga la naturaleza de un servicio público.

La tutela justa y necesaria a una clase débil y desamparada la defensa del valor social del trabajador, la conservación y mejoramiento de la raza motivos más que suficientes para considerar al Seguro Social, como un servidor público... Quién sufre en última instancia los riesgos de la pérdida de la capacidad de trabajo de los obreros en la colectividad entera.

#### 1.6.3.- LA SEGURIDAD SOCIAL.

Es evidente que cualquier Servicio Público debe evolucionar de acuerdo con los cambios de la técnica así como de las necesidades colectivas que dicho servicio pretende satisfacer.

-----

El Servicio Público que se a encargado de un Seguro Social obligatorio, tiende a modificarse en una Seguridad Social, sin embargo tal ----- modificación, nos concretamos a dar a conocer el hecho y las razones del - legislador mismos que se encuentran manifestados en la exposición de motivos de la Ley que incorpora al Régimen del Seguro Social obligatorio a los productores de Caña de Azúcar y sus trabajadores, así como a los de la -- Industria de la construcción.

### 1.7.- CREACION DEL I.M.S.S.

Las características necesarias que se dieron para la creación del -- Instituto del Seguro Social fueron:

1.- Las cuotas de aportación y los capitales constitutivos del Seguro Social.

El I.M.S.S.- Su naturaleza Jurídica y el Régimen de financiamiento.

El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social y -- está establecido como un servicio público de carácter Nacional ----- ( Art. 4° L.S.S. ) El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un orga--- nismo Descentralizado con personalidad y patrimonio propio ( Art. 5° ----- L.S.S. ) tiene además el carácter de un 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 ----- ( Art. 268° L.S.S. ).

El I.M.S.S. presta dos clases de Seguros, los de Régimen obligatorio y los de Régimen voluntario.

-----

El Régimen obligatorio, comprende los riesgos de trabajo, enfermedades, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, guarderías --- para sus hijos de asegurados ( Art. 11° L.S.S. ).

Las cuotas y los créditos por capitales constitutivos en la Ley de - 1942.

Los patrones o demás sujetos solos o conjuntamente con los trabaja- dores o con el Estado tienen obligación de aportar las cuotas que marca - la Ley de acuerdo con las bases de cotización de cada Seguro. Las ---- cuotas son, pues las cantidades que periódicamente deben pagarse al ---- I.M.S.S. para cumplir con las obligaciones que la Ley pone a cargo de los patrones y trabajadores.

Pero puede suceder que el patrón, debiendo haber pagado las aporta- ciones no lo hayan hecho y que, sin embargo, por la aplicación de la Ley, el I.M.S.S. tenga obligación de otorgar el beneficio del Seguro o de los seguros al trabajador o a sus beneficiados. Entonces surge la noción del crédito por el capital constitutivo.

El sistema del Seguro Social en México, esta constituido sobre las - bases de reservas, que son las cantidades que actuarialmente se han ---- calculado para que el I.M.S.S. pueda hacer frente a las pensiones a que - le obliga la Ley " Dichas cantidades, dice Moreno Padilla son las que se conocen con el nombre de capitales constitutivos". (16)

-----

( 16 ) MORENO PADILLA JAVIER, El capital Constitutivo como Crédito Fiscal México 1970 p.p. 11-13 p.: 369.



No debe confundirse al capital Constitutivo, que es la reserva --- actuarialmente que mantiene al I.M.S.S. para hacer frente a sus obligaciones cuando se a producido el riesgo del asegurado, con el Crédito por el capital Constitutivo "El primero escribe Moreno Padilla, es aquella - suma de dinero que requiere cualquier Institución Asegurada, para que -- pueda proporcionar con los dividendos que esa cantidad le rinda, una --- pensión a sus Derechohabientes en tanto que el Crédito por el capital -- Constitutivo se establece de acuerdo con el Art. 48 de la Ley del Seguro Social, exigiendo a los patrones que han sido omisos en el cumpli--- miento de la Ley, la suma de dinero cuyos réditos sirven para que el -- Instituto cubra, en los casos concretos de la omisión, las pensiones y - prestaciones a que Legalmente haya lugar", y en palabras de Juan Anto--- nio Andrade, "Es la cantidad de dinero necesario desde el punto de vista, para garantizar el pago de su renta a un pensionado, y el fallecimiento de este a los Derechohabientes Legales.

El Crédito por capital Constitutivo no existe en la redacción ori--- ginal de la Ley del Seguro Social de 1942, no fue sino hasta la reforma del 29-XII-1956 al Art. 34 de la Ley del Seguro Social, cuando por pri--- mera vez se dispone que el patrón omiso pagará al I.M.S.S. los capitales Constitutivos de las pensiones y los gastos correspondientes a otras --- prestaciones, concepto que fue aplicado en la Reforma que se hizo el --- 30-XI-1959.

Las cuotas y los capitales Constitutivos en la Ley del Seguro So--- cial de 1973, la nueva Ley del Seguro Social del 22-II-1973 establece -- las cuotas de aportación que deben pagar los patrones en todos los casos y en algunos también los trabajadores, para los diversos Seguros Socia--- les establecidos en la Ley.

-----

Por lo que se refiere a los Créditos para capitales Constitutivos se dispone en el Art. 84 de la L.S.S. "El patrón que estando obligado a --- asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciere, --- deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie, de ---- conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, sin perjuicio de que el Instituto otorgue desde luego las prestaciones a que haya lugar".

"La regla se observará cuando asegure a sus trabajadores en forma -- tal que disminuya las prestaciones a que los trabajadores asegurados o -- sus beneficiarios tuvieran derecho, limitándose los capitales Constitutivos, en este caso, a la suma necesaria para completar las prestaciones -- correspondientes señaladas en la Ley".

Naturaleza Jurídica de las cuotas obrero patronal.- En el Código -- Fiscal de la Federación de 1967, las cuotas obrero patronales a pesar de ser cobradas a través del procedimiento Administrativo de ejecución que - le daban el carácter de Fiscales, no estaban descritas.

Es en el Código Fiscal de 1982, en cuyo Art. 2 Fracción II donde se señala a este tipo de gravámenes como aportaciones de Seguridad Social, - en efecto en dicho párrafo se señala lo siguiente:

-----

*Aportaciones de Seguridad Social, son las contribuciones establecidas por la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de aportaciones de Seguridad Social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de Seguridad Social proporcionadas por el mismo Estado.*

*En principio de acuerdo al legislador las cuotas obrero patronales deben estimarse como aportaciones de Seguridad Social dentro de las cuales deben quedar incluidas las aportaciones del I.N.F.O.N.A.V.I.T. y las aportaciones que hacen los empleados del I.S.S.T.E., sin embargo de acuerdo a la clasificación de los tributos que hace la Doctrina en impuestos, derechos y contribuciones especiales.*

*Las cuotas obrero patronales del I.M.S.S. deben quedar incluidas en algunos de esos rubros para mayor claridad que a continuación señalo algunos de los conceptos que de los tributos a establecido el legislador y la Doctrina:*

#### CONCEPTO DE DERECHO:

*Derechos: ...Un tributo que se llama tasa y que en nuestro Idioma habitualmente se denomina tasa retributiva, donde la palabra retributiva que en cierto modo esta de más porque deporsi la tasa es retributiva---Sirve para aclarar la naturaleza sustancial del tributo, o*

-----

sea el criterio por el cual determinado hecho es elevado a la categoría de supuesto legal de una obligación. (17)

#### CONCEPTO DE IMPUESTO:

Prestación pecuniaria que el Estado u otro Ente Público tiene el derecho de exigir en virtud de su potestad de imperio originaria o derivada en las cosas, en la medida y en el modo establecido por la Ley con el fin de conseguir una entrada. (18)

A su vez en el Código Fiscal de la Federación vigente en su Art. 2 Fracción I se define al impuesto como:

Las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación Jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las fracciones II y III del mismo artículo.

#### CONCEPTO DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL:

Jorge I. Aguilar lo define como contraprestación unilateralmente y -- con el carácter obligatorio a uno o varios sectores de la población, -- con objeto de atender en forma parcial el costo de una obra o servicio de interés general y que se traduce en un beneficio, manifiesto -- para el grupo para el que se presta. (19)

( 17 ) JARACHS DINO, Curso Superior de Derecho Tributario Vol. I p.p. 180 y 181 Buenos Aires 1957.

( 18 ) GIANINI A.D. Instituciones de Derecho Tributario traducido por SAENS de BUJANDA FERNANDO Madrid p. 412.

( 19 ) AGUILAR JORGE I. , Las cuotas del Seguro Social en la R.I.F. Número 32.

Según de la Garza (20) existen tres clases de contribuciones especiales:

a).- Las contribuciones por gasto: Son aquellas en que el presupuesto de hecho consiste en la realización de actividades del Estado, provocadas por el contribuyente que simplifican un gasto Público por ejemplo, en el Art. 29 de la Ley Federal de Derechos se establecen las cuotas que --- deben pagar las Instituciones de crédito y organizaciones auxiliares por estar sujetas a la Inspección y Vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

En mi opinión por tratarse de una contribución especial, este gravámen no debía de estar incluido en la Ley Federal de Derechos.

b).- Las contribuciones de mejora son aquellas cuyo hecho gravable es el beneficio derivado de una realización, de una obra pública o de actividades Estatales, por ejemplo, cuando Autoridades locales realizan obras de urbanización que le dan plusvalía a un inmueble y el Derecho al Gobierno - Estatal o al Departamento del D.F. de establecer a cargo del contribuyente beneficiado, dicho gravámen dividiendo el monto total de la obra entre los propietarios de los inmuebles beneficiados ( Art. 47º y 48º de la Ley de Hacienda del D.D.F. ), en el Código Fiscal de la Federación vigente por -- Reforma del 31 de Diciembre de 1985 se establecen por primera vez este --- tipo de tributos en el Código Fiscal en el Art. 2º fracción IV Contribuciones especiales que se reconoce la existencia de este tipo de tributo.

-----

c).- Contribuciones especiales de Seguridad Social, países como Uruguay, Brasil y Argentina clasifican a las cuotas del Seguro Social como contribuciones especiales, el legislador mexicano en mi opinión confundiendo las distintas Instituciones tributarias pretende crear una nueva figura denominada de aportaciones de Seguridad Social, cuando esto de acuerdo a la Doctrina deben de quedar incluídas dentro de los gravámenes ya mencionados.

Es opinión mía que la naturaleza Jurídica de las cuotas obrero patronal que cobra el I.M.S.S., como cuotas de Seguridad Social y por las características de que se encuentran revestidas es la de contribuciones especiales de Seguridad Social. Esta afirmación se hace por que no son impuestos, en función de que no son prestaciones a cargo de los contribuyentes con carácter de obligatorias y destinadas al gasto público, ya que están afectadas a la formación de capitales constitutivos con el I.M.S.S. forma sus reservas actuales para pagar los distintos Seguros.

No son Derechos en mi opinión porque no hay contraprestación por un servicio público prestado por el Estado a cambio del Tributo, porque un trabajador pueda estar en el Régimen de Seguridad Social por algún tiempo y luego darse de baja sin que en ese período reciba servicio alguno del I.M.S.S. Estimo que son contribuciones especiales porque no queda incluído este tributo dentro de algún otro tipo de gravamen, como son el impuesto o el Derecho.

#### 1.8.- EL I.M.S.S. COMO AUTORIDAD FISCAL:

a).- ANTECEDENTES.- Para poder hablar de donde encontramos sus antece-

dentés, es necesario ver lo que nos dice FONROUGE de los organismos Fiscales los cuales define como Corporaciones Públicas o Entes Paraestatales, - creados por normas del Derecho Público con elementos coactivos y cuya --- función especial se realiza con los Servicios Públicos que les ha encomendado la Ley. Por lo que el I.M.S.S. una vez que ha ocurrido dicha base -- tiene sus antecedentes en su propia Ley y esto lo encontramos en los ---- artículos siguientes los cuales nos dicen Art. 267. El pago de las ---- cuotas, los recargos y los capitales Constitutivos tienen el carácter de - Fiscales. (27)

Artículo 268.- Para 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 la cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la presente Ley.

Artículo 269.- En los casos de concurso u otros procedimientos en los que discuta relación de Créditos, los del Instituto tendrán la misma preferencia que los Fiscales en los términos del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 135 de la Ley del Seguro Social de 1942 que el título que consta de pagar las aportaciones, tenía el carácter de Título Ejecutivo -- Mercantil lo que hacía que el I.M.S.S. tuviera que demandar ante los tri-- bunales a los patrones que no pagaban oportunamente sus cuotas patrona---- les. (22)

-----

( 21 ) JAVIER MORENO PADILLA, Ley del Seguro Social 3a. Edición Editorial Trillas 1979 p. 162.

( 22 ) DE LA GARZA FRANCISCO, Derecho Administrativo Editorial Porrúa --- México 1976 p. 304.

El mismo año de 1942, se reformo la Ley del Seguro Social para el efecto de establecer que "la obligación de pagar las aportaciones tendrán el carácter de fiscal" y el 3-II-1949 se reformo nuevamente para establecer que no solamente las aportaciones, sino también los intereses moratorios y los capitales constitutivos tendrán el carácter de Fiscales, en ningún caso después de ocurrido el accidente liberán al patrón de la obligación de pagar capitales constitutivos aún cuando hubiere presentado dentro de los cinco días el aviso de trabajo a que se refiere el Art. 20º de este ordenamiento.

El Instituto determinará el monto de los capitales constitutivos y los hará efectivos, en la forma y términos previsto en esta Ley y su reglamento.

El Art. 85º nos dice, los patronos que cubrieren los capitales constitutivos determinados por el Instituto, en los casos previsto por el Art. 84º quedarán liberados, en los términos de esta Ley del cumplimiento de las obligaciones que sobre riego de trabajo establece la Ley Federal del trabajo, así como de la de enterar las cuotas que prescribe la presente Ley, por el lapso anterior al siniestro, con respecto al trabajador accidentado y al ramo de Seguros de riesgo de trabajo.

A diferencia de la Ley anterior que fijara los elementos con los que se integran los capitales constitutivos, la nueva Ley lo hace en la siguiente forma:

-----



Artículo 86°, los capitales constitutivos se integran con el importe de alguna o algunas de las siguientes prestaciones:

- a).- Asistencia Médica.
  - b).- Hospitalización.
  - c).- Medicamentos y material de curación
  - d).- Servicios auxiliares de diagnóstico y tratamientos.
  - e).- Intervenciones quirúrgicas.
  - f).- Aparato de prótesis y ortopedia
  - g).- Gastos de traslado del trabajador accidentado y pagado de viáticos en su caso.
  - h).- Subsidios pagados.
  - i).- En su caso gastos de funeral.
  - j).- Indemnizaciones globales en sustitución de la pensión en los términos de la última parte de la fracción tercera del Art. 65° de la Ley del Seguro Social.
  - k).- Valor actual de la pensión que es la cantidad calculada a la fecha del siniestro y que invertida a una tasa anual de intereses compuestos del 5%, sea suficiente la cantidad pagada e intereses, para que el beneficiario disfrute de la pensión durante el tiempo a que tenga Derecho a ella en la cuantía y de créditos fiscales y que el procedimiento Administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieran sido cubiertas directamente en el Instituto se realizara por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que corresponden con sujeción a
-

*las normas del Código Fiscal de la Federación.*

*La nueva Ley del Seguro Social, en su artículo 267° suscribe el carácter de Fiscal "al pago" de las cuotas, recargos y capitales constitutivos, con lo cual deja sin juzgar su verdadero carácter en cuanto créditos, ya que califica solamente el pago como de carácter Fiscal.*

*Pero en 1982 es reformada la Ley del Seguro Social en su Art. 271° para que pudiera crear el propio Instituto las oficinas para cobros las cuales aplicarían el procedimiento Administrativo de Ejecución con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás relativos aplicables.*

*Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento Administrativo de ejecución que se lleva a cabo.*

*En resumen los créditos Fiscales del I.M.S.S. presentan el siguiente panorama general de acuerdo a lo estudiado hasta el momento.*

*1.- La Administración Pública Federal, se encuentra dividida en Centralizada y Descentralizada.*

*2.- Dentro de la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal se encuentra el I.M.S.S.*

*3.- El I.M.S.S. presta la Seguridad Social como función Descentralizada por servicio.*

-----

4.- El I.M.S.S. para prestar la Seguridad Social requiere de recursos a fin de formar los capitales constitutivos o reservas actuariales con las cuales presta los distintos Seguros, invalidez, vejez, censatia en edad -- avanzada y muerte, guarderías maternidad, riesgo de trabajo.

5.- Los recursos con los que el I.M.S.S. forma los capitales constitutivos los obtiene cuando se pagan los porcentajes como son en el Régimen ordinario el patrón 62.5%, el trabajador 25%, y el Gobierno Federal --- 12.5%, en cooperativas el 50%, el patrón y el otro 50% el Gobierno Feder---  
ral.

6.- Las cuotas obrero patronales las cobro el I.M.S.S. cuando fué -- creado en el año de 1947, por medio de Juicios Ejecutivos Mercantiles si -- bien tal procedimiento retardaba la obtención de ingresos por lo que se -- otorgo a las cuotas obrero patronal el carácter de créditos Fiscales, --- para que pudiera ser cobrados por medio del procedimiento Administrativo -- de ejecución mediante la oficina Federal de Hacienda.

7.- La naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronal es según el Código Fiscal de la Federación la de aportaciones de Seguridad Social.

De acuerdo a la Doctrina clásica de los tributos es bien un Derecho o una contribución especial, en mi opinión y de acuerdo a las ideas ya --- descritas (23) opino que las cuotas del I.M.S.S. son contribuciones ---  
especiales, de Seguridad Social.

8.- En el Diario Oficial de la Federación, fué publicada la reforma -  
al Art. 271° de la Ley del Seguro Social por la cual se habilita al -----  
I.M.S.S. para que lleve a cabo el procedimiento Administrativo de ejecu---  
ción respecto de sus propios créditos Fiscales. Excluyendo de esta -----  
materia a las oficinas de Hacienda subalternas de la Federación que a su -  
vez dependían de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

-----

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

ASAMBLEA GENERAL  
 COMISION DE VIGILANCIA  
 CONSEJO TECNICO  
 DIRECCION GENERAL

SECRETARIA GENERAL  
 ASESORIA ESPECIAL DE OFICINAS SUPERIORES  
 COMITES Y COMISIONES

SUBDIRECCION NACIONAL MEDICA  
 SUBDIRECCION NACIONAL ADMINISTRATIVA  
 SUBDIRECCION NACIONAL JURIDICA

JEFATURA DE PLANEACION Y SUPERVISION  
 COMITES Y COMISIONES  
 DEPARTAMENTO ACTUARIAL  
 DEPARTAMENTO DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTO  
 COMITES Y COMISIONES  
 COMITE Y COMISIONES  
 DEPARTAMENTO JURIDICO DE ASUNTOS FORANOS E INTERNACIONALES.  
 DEPARTAMENTO PRENSA Y DIFUSION.  
 DEPARTAMENTO DE ASUNTOS INTERNACIONALES.

JEFATURA DE SERVICIOS MEDICOS D.F. Y VALLE DE MEXICO.  
 JEFATURA DE SERVICIOS MEDICOS FORANEOS.  
 CONTRALORIA GENERAL.  
 TESORERIA GENERAL.  
 JEFATURA DE ADQUISICIONES.  
 JEFATURA DE SERVICIOS Y EQUIPOS INDUSTRIALES.  
 JEFATURA DE SERVICIOS DE PRESTACIONES SOCIALES.  
 JEFATURA DE SERVICIOS GENERALES.  
 JEFATURA DE PROYECTOS Y CONSTRUCCIONES.  
 JEFATURA DE CONSERVACION DE INMUEBLES Y EQUIPO.  
 JEFATURA DE SERVICIOS PERSONAL.  
 JEFATURA DE COORDINACION DE DELEGACIONES.  
 JEFATURA DE SERVICIOS LEGALES.  
 JEFATURA DE SERVICIOS LABORALES  
 JEFATURA DE ORIENTACION Y QUEJAS.

DEPARTAMENTO DE RIESGOS DE PROFESIONES E INVALIDEZ.  
 DEPARTAMENTO MEDICINA PREVENTIVA.  
 DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION CIENTIFICA.

DEPARTAMENTO DE ALMACENES

DELEGACIONES REGIONALES Y ESTATALES

Como ejemplo de este tipo de obligaciones, podemos mencionar las -- obligaciones de prestar declaraciones de acuerdo a las disposiciones --- Fiscales y/o obligaciones de tolerar tales como la de permitir una visi-- ta domiciliaria.

Desde luego sería utópico pensar que estas comunicaciones serán --- practicadas siempre con las formalidades establecidas por los distintos - ordenamientos de naturaleza adjetiva como son el, Código Fiscal de la --- Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, etc.

Para el efecto de tutelar la garantía de audiencia y la de Legalidad el Legislador a establecido distintas defensas Jurídicas para los parti-- culares.

La Administración siempre debe ajustar sus actos a las normas Jurí-- dicas que regulen su actividad; sin embargo, en ocasiones no cumple con - esos requisitos, ya no por inexacta aplicación de la Ley; ya por la inde-- bida interpretación de la misma o incluso por arbitrariedades. Ante esta realidad, ha sido necesario crear medios idóneos de defensa que están al alcance del particular para combatirlos.

Sin más preámbulos, procederemos a llevar a cabo el análisis Jurídico que comentamos.

Tanto en la Doctrina Mexicana como en la extranjera, se han emitido diversas definiciones del recurso Administrativo. Así tenemos que Andrés Serra Rojas (25), lo define como sigue:

-----  
 ( 25 ) SERRA ROJAS ANDRE, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa México, -- 1977 Tomo II p.p. 447-448

## CAPITULO II

## LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- 1).- CONCEPTO.
- 2).- NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.
- 3).- DIVERSOS RECURSOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

## 1).- CONCEPTO.

La actividad Financiera del Estado, consta de tres etapas: La obtención de sus ingresos, la Administración de los mismos y su posterior erogación. El primero de tales procedimientos, es decir, la obtención de ingresos está regulada en parte por el Derecho Fiscal, dentro del cual tiene importancia fundamental, la comunicación de las resoluciones Administrativas.

Una vez que ha sido determinada y liquidada una obligación Fiscal, para su cobro el Estado hará la comunicación correspondiente (obligación de dar).

A la vez, el Estado puede llevar a cabo la comunicación de resoluciones diversas, que no impliquen el surgimiento de una obligación Fiscal principal, pero que sí impliquen el cumplimiento de obligaciones de hacer o de permitir, incluidas dentro de lo que se conoce como Derecho Fiscal Administrativo. (24)

( 24 ) GARZA, SERGIO DE LA , Derecho Mexicano Financiero, Edit. Porrúa --- México 12a. Edición p.p. 5,6,7.

" . . . Una defensa legal que tiene particular afectado, para impugnar un acto Administrativo ante la propia Autoridad que lo dictó, el Superior Jerárquico u otro Órgano Administrativo, para que lo revoque, --- anule o reforme . . . "

A su vez Gabino Fraga (26) define esta defensa 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. . . "

El Lic. Carrillo Flores (27) por su parte lo concibe así:

" . . . la posibilidad de que un particular impugne ante la Autoridad Administrativa, una de decisión con el Derecho de que la Autoridad -- ante quien se dirige emita una nueva resolución sobre el fondo del -- asunto . . . "

Porrás y López Armando (28) lo define de la siguiente manera:

( 26 ) FRAGA GABINO, Derecho Administrativo Edit. Porrúa México 1981, 21a. Edic. p.p. 435 - 436.

( 27 ) CARRILLO FLORES ANTONIO, La defensa Jurídica de los Particulares -- frente a la Administración Pública, Edit. Porrúa 1939, p.p. 110, - 111, 112.

( 28 ) PORRAS LOPEZ, ARMANDO, Derecho Procesal Fiscal, Texto Universita---rios p. 152



" . . . Son medios Jurídicos idóneos para la defensa de los intereses de los perjudicados frente a las resoluciones que cuiden o desconozcan. . . "

GONZALO ARMENTA CALDERON (29) lo define de esta manera:

" . . . El recurso en el ámbito de Derecho Procesal es un medio de impugnación que la Ley ha concedido a las partes o a los terceros - que gozan de Legitimación Procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano Jurisdiccional en su caso, su modificación o revocación . . . "

Tomando como base las definiciones mencionadas anteriormente podemos concluir que el recurso Administrativo será el medio de impugnación a través del cual, las partes que intervienen en un procedimiento Administrativo determinado, puede solicitar de la Autoridad Administrativa que conozca del mismo, o de su Superior Jerárquico, la revisión de una resolución que les pare perjuicio dicho de otra manera, podemos decir que el recurso Administrativo es un medio de defensa del que disponen las partes un procedimiento, cuando Estas se ven afectadas en sus Derechos o intereses por un acto autoritario emitido por la Administración Pública que hace posible que se actualicen las garantías de Seguridad Jurídica específicamente la de Audiencia y Legalidad, mediante el cual la autoridad Administrativa que lo emitió o su Superior Jerárquico, lo revocará, modificará o anulará.

-----

( 29 ) ARMENTA CALDERON GONZALO, El Proceso Tributario en México Edit. --  
Textos Universitarios, México 1977 La Edición p. 301.

Es de destacar que esta defensa será el punto de partida en el ejercicio de la garantía de Audiencia de un particular en contra de actos de Autoridades Administrativas Fiscales, los cuales no pueden ser objeto de impugnación directa ante organismos Judiciales.

## 2).- NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Respecto a la Naturaleza Jurídica del Recurso Administrativo debemos destacar que en principio la Doctrina sostiene dos Tesis que contraponen:

Una de ellas sostiene que el recurso Administrativo es un acto Administrativo de Naturaleza Jurisdiccional mientras que otros Autores ---- sostienen que será un acto esencialmente Administrativo.

Por su parte Andrés Serra Rojas (30) dice que se han elaborado dos - opiniones para determinar la Naturaleza del acto que decide el recurso:

a).- La primera opinión afirma que este acto es de Naturaleza ----  
Jurisdiccional.

b).- La segunda opinión afirma que se trata de un acto Administrati-  
vo.

Y, afirma categóricamente que los Recursos Administrativos son de --  
Naturaleza Administrativa sin que se confundan con los recurrentes, sino  
una mera revisión de un acto Administrativo que la propia Autoridad ----  
Administrativa o un Superior Jerárquico a ella lo obligue a emitir un ----  
nuevo acto, no una Sentencia o a ratificar el interior, a diferencia de -  
-----

La impugnación Contenciosa Administrativa que demanda además del particular y la Administración la presencia de un Juzgador.

Añade el citado Autor que en los recursos Administrativos:

- a).- No hay controversia entre la Administración y el particular --- recurrente, sino una mera revisión de un acto Administrativo --- que la propia Autoridad Administrativa o un Superior Jerárquico de ella, la obligue a emitir un nuevo acto Administrativo no --- una Sentencia, o ratificar el anterior: A diferencia de la --- Impugnación Administrativa que demanda, además del particular - y la Administración la presencia de un Juzgador.
- b).- Los Recursos Administrativos necesariamente no deben inspirarse en procedimientos semejantes a los Judiciales. Es típico de la Administración encontrar sus propios y originales caminos para desenvolverse. Los problemas Jurídicos se complican incesantemente cuando se confunden las Jurisdicciones.
- c).- La irrevocabilidad de las resoluciones Administrativas en el -- caso a estudio que pone fin a un recurso, son propias de nume-- rosos actos Administrativos, la Ley es la que determina la --- Naturaleza del acto Administrativo y la que al final de cuen--- tas, debe resolver su estructura definitiva.

Por otra parte Gabino Fraga (31) considera que el estudio de la ---

( 31 ) FRAGA GABINO, Derecho Administrativo p.p. 437 y 438.

Naturaleza del Recurso Administrativo hace surgir la cuestión de si, la Autoridad Administrativa que lo resuelve ejecuta al hacerlo un acto Administrativo.

En pro de la primera opinión señala las siguientes razones:

En primer término, existe controversia entre el particular y la Administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a la controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento Judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciar los términos de prueba, etc.

Y por último, en varias Leyes se establece que el particular afectado con una resolución Administrativa puede optar por reclamarla, entre el procedimiento Administrativo y el procedimiento Judicial, ( Recurso de Revocación, Art. 117º Código Fiscal de la Federación ), lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas Leyes contienen respecto a que elegida una vía no puede recurrirse a la otra.

En cuanto a la opinión contraria, sostiene que el recurso no implica una función Jurisdiccional, sino simplemente Administrativa, aporta también un buen número de razones a su favor. Desde luego, afirma en el

-----

Recurso Administrativo no existe una verdadera controversia, pues para --- ello sería indispensable que las pretenciones de la Administración fueran contradictorias con las del particular.

Ahora bien, Esto no sucede pues mientras no se haya agotado la vía -- Administrativa dentro de la cual encaja el recurso, no podrá afirmarse que la Administración sostiene un punto de controversia con el particular.

Se sostiene un segundo término, que la similitud del procedimiento -- del Recurso Administrativo con el procedimiento Judicial no es bastante -- para concluir que por medio de aquel se realiza una función Jurisdic----- cional, pues las formalidades no tracienden a la Naturaleza Jurídica de la función.

Y por último, que la Ley establezca como paralelos el Recurso Admi--- nistrativo y el Judicial y que declare que se pierde uno si se elige el -- otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica Naturaleza, ya, - que en el Recurso Administrativo no existe propiamente un órgano indepen-- diente ante el que se dirima la controversia.

Estimamos que podrían esgrimirse todavía más razones en favor y en -- contra de ambas razones u opiniones. Sin embargo, nos parecen más funda-- dos los argumentos aducidos por los Autores que sostienen que el Recurso - Administrativo no constituye un verdadero acto Jurisdiccional, sobre todo si se considera como se acaba de aclarar o indicar, que no hay una -----

-----

*Autoridad distinta a las partes que resuelva la controversia.*

*Por nuestra parte, sostenemos que la naturaleza Jurídica del Recurso Administrativo será la de un procedimiento Administrativo recogiendo el concepto que da esta Institución, nos dá Miguel Acosta Romero (32) quien lo define como sigue:*

*" Un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto ".*

*Sostenemos lo anterior, por los siguientes motivos:*

- 1.- El acto Administrativo en forma de Crédito Fiscal que causa un agravio al Gobierno, ya tiene existencia Jurídica.*
- 2.- Dicho acto será sujeto al procedimiento Administrativo en el cual, la Autoridad que lo emitió o su Superior Jerárquico, lo cometerán a uno de los poderes que implica el vínculo Jurídico de la Jerarquía en materia Administrativa como lo es el poder de revisión, que según el Autor en comentario, es la facultad Administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores.*
- 3.- El ejercicio del poder de revisión implicaría que en caso de encontrarse faltas en el acto Administrativo o revisión se pudiera, Este revocar, modificar, confirmar o anular.*

*Concluyendo de lo expuesto que el Recurso Administrativo no puede*

considerado como un acto Administrativo, pues es dicho acto el que está sujeto a un procedimiento, a través del cual se modificará, revocará o extinguirá, como ya se indicó; y tampoco podrá concluirse que su Naturaleza jurídica la de un proceso por no existir en el caso controversia entre partes ni órganos Jurisdiccional que lo resuelvan.

Como consecuencia de lo expuesto, no existe una verdadera controversia cuando se interpone un Recurso Administrativo, pues no se puede afirmar que en ese momento sean contradictorias las pretensiones de la Administración Pública con las del particular.

#### C).- DIVERSOS RECURSOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Dentro de la Legislación Mexicana, en materia Administrativa y Fiscal existen diversos Recursos Administrativos que pueden hacerse valer en contra de un tributo, sus accesorios, o de los procedimientos de su notificación o cobro.

Así mismo tenemos que en el Código Fiscal de la Federación vigente, dentro de la fase oficiosa del procedimiento Administrativo, se establecen los siguientes recursos de conformidad con lo establecido en el Art. 116° del mencionado ordenamiento Legal.

a).- Recursos de Revocación, Art. 117°.

b).- Recurso de oposición al procedimiento Administrativo de Ejecución Art. 118.

c).- Recurso de Nulidad de Notificación, Art. 119.

También se establecen las siguientes reglas generales aplicables a -- cada uno de ellos, con excepción del Recurso de Nulidad de Notificación y el de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, en cuanto al término para su interposición. Así tenemos que el escrito de interposi-- ción del recurso deberá presentarse ante la Autoridad que emitió o ejecu-- tó el acto impugnado dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a --- áquel en que haya surtido efecto la notificación o el día en que el afec-- tado haya tenido conocimiento del mismo de su ejecución Art. 121º, Código - Fiscal de la Federación.

El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los ----- siguientes requi<sup>5</sup>ritos:

- 1.- Toda promoción que se presente ante las Autoridades Fiscales --- deberá estar afirmada por el interesado o quién este legalmente - autorizado.
  - 2.- Constar por escrito.
  - 3.- El Nombre, Denominación Social o Razón Social y el Domicilio Fis-- cal manifestando el Registro Federal del contribuyente, para el - efecto de fijar la competencia de la Autoridad.
  - 4.- Señalar la Autoridad a la que se dirige y el propósito de la ---- promoción.
-



- 5.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.
- 6.- El acto que se impugna.
- 7.- Los agravios que cauce el acto impugnado.
- 8.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
- 9.- Los documentos que acrediten su personalidad, cuando actúe en nombre de otro u otras personas morales.
- 10.- El documento que acrediten y conste el acto impugnado.
- 11.- Constancia de Notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare, bajo protesta decir la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo, o se trate de una resolución negativa-ficta.

A continuación haremos una breve análisis de los recursos mencionados con anterioridad.

a).- Recurso de Revocación.- El Art. 117° del Código Fiscal de la Federación en su texto nos dice que el Recurso de Revocación procederá contra las resoluciones definitivas que:

- a.1 Determinen contribuciones o accesorios.
  - a.2 Dicten las Autoridades aduaneras.
  - a.3 Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
-

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación; los demás recursos Administrativos deberán agotarse, previamente a la promoción del Juicio de Nulidad, ante dicho Tribunal. El interesado deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto Administrativo que sea consecuente del otro.

b).- El Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, procederá contra los actos que:

- b.1).- Exija el pago de Créditos Fiscales, cuando se aleguen que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos y gastos de Ejecución.
- b.2).- Se dicten en el procedimiento Administrativo de Ejecución cuando se aleguen que éste no se haya ajustado a la Ley.
- b.3).- Afecten al interés Jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el Art. 128° de este Código.

El recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución se hará valer ante la oficina ejecutora y no podrá discutirse en el mismo la validez del Acto Administrativo en que se haya determinado el Crédito Fiscal ( Art. 126° del Código Fiscal de la Federación ). Cuando el Recurso de Oposición al Procedimiento de Ejecución se interponga porque éste no se ajusto a la Ley, las violaciones cometidas antes de la etapa del remate, solo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se traten de actos de Ejecución sobre

-----

bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el recurso podrá interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo ( Art. 127° del Código Fiscal de la Federación ).

c).- El Recurso de Nulidad de Notificación.- Este Recurso en contra de las Notificaciones que se hagan en controversia de las disposiciones legales. ( Art. 129° del Código Fiscal de la Federación ). La interposición del Recurso de Nulidad de Notificación suspenderá los plazos para el ejercicio, tanto de las facultades de las Autoridades Fiscales, como de los Derechos de los particulares, hasta en tanto no se resuelva este recurso.

#### I).- DIVERSOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En materia de Seguridad Social encontramos que la Ley del Seguro Social establece el recurso de inconformidad, tal medio de defensa se encuentra reglamentado en el Art. 274° y en el reglamento de este mismo Artículo de la citada Ley.

#### II).- RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Este recurso procederá contra cualquier resolución definitiva que emitan los órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social. Por ende contra los acuerdos de trámite o escritos que no son definitivos, resulta improcedente su tramitación.

-----

- a).- ADMISION.- El Recurso de Inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación del acto definitivo que se impugne. La presentación del escrito en que se interponga, el recurso se hará directamente en el Instituto o en la Delegación correspondiente, por medio de correo certificado con acuse de recibo, en escrito dirigido al Consejo Técnico o en su caso, al Consejo consultivo Delegacional, se tendrá como fecha de presentación, aquella que se le anote a su recibo en la Oficialía de Partes - si el recurso se interpusiera en forma extemporánea, será desechado de plano, si la extemporaneidad se comprobara en el recurso del procedimiento se sobreseerá Art. 4° del reglamento del Art. 274° de la Ley del Seguro Social.

El escrito en que se interponga el recurso de Inconformidad no se sujetará a formalidad alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a).- El recurrente expresara su nombre y domicilio, así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción, como asegurado, según sea el caso.
- b).- Mencionará con precisión a la oficina funcionaria de quien emane el acto reclamado, indicando con claridad en que consiste el acto, citando en su caso, las fechas y números de las liqui-

daciones, oficios o documentos en que conste el Crédito Fiscal impugnado, así como la fecha en que el mismo le hubiere sido dado a ---- conocer.

c).- Hará una exposición suscita de los movimientos de inconformidad y fundamentos legales de la misma.

d).- Contendrá una relación con las pruebas que pretendan se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso de inconformidad.

Con el escrito de inconformidad se exhibirán los documentos que ---- justifiquen la personalidad del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal o mandatario del inconforme.

Si el escrito por el cual se interpone el Recurso de Inconformidad -- fuere oscuro o irregular, se prevendra al recurrente, por una sola vez, -- para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo a lo mencionado ante---- riormente, señalado en concreto sus defectos con el apercibimiento de que, si no cumple dentro del término de cinco días hábiles, lo desechara de --- plano, cumplido lo anterior se dará curso al escrito y de no hacerse así -- podrá el promovente acudir ante el Consejo Técnico, o al Consejo Consultivo, en su caso, en los términos del Art. 274º de la Ley del Seguro Social.

Si el recurso no se admitió a las pruebas no se aceptan, el particu-- lar podrá interponer Recurso de Revocación, en contra del acto de la Se--- cretaría General, en un término de tres días.

-----

Las pruebas que requieran desahogo especial, como por ejemplo, Inspección o Testimonio serán tramitadas por la Dependencia de inconformidades; pero si el expediente se encuentra totalmente instruido y no se dicta resolución definitiva, los patronos inconformes podrán acudir después de cuatro meses ( Art. 37° y 131° del Código Fiscal de la Federación ), de haber interpuesto su recurso al Juicio de Nulidad previsto por los artículos 207° 208° y 209° del Código Fiscal de la Federación.

En el Instituto existen dos instancias aclaratorias previas a la determinación de aportaciones, la primera mencionada en el reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del Seguro Social y la segunda establecida en el reglamento para la clasificación de Empresas y Determinación de Grado de Riesgo de Trabajo.

Dichas instancias aclaratorias constituyen procedimientos para que las Empresas acudan ante la misma Dependencia que resolvió sobre su Clasificación o Grado de Riesgo en un plazo de quince días hábiles posteriores a la Notificación de dicha resolución o ante los Consejos Consultivos Delegacionales que determinen y liquiden las cuotas obrero patronal. Estas Instancias son optativas y en ellas se tendrán que aportar pruebas que se consideren convenientes para que las citadas Dependencias revisen sus decisiones.

Si la decisión de los órganos referidos, después de agotar la instancia aclaratoria, es adversa a los intereses de las empresas o del particular, se podrá acudir posteriormente al Recurso de Inconformidad dentro de los quince días hábiles siguientes.

-----

En cualquiera de los dos medios de defensa, el particular puede aportar las probanzas que considere adecuadas, como pueden ser: Documentales, Inspección, Pericial, etc. Sin embargo, el reglamento insiste en que es indispensable que se puedan acompañar los registros que la propia Empresa adopte para llevar la Estadística de sus riesgos de trabajo, en cuyo caso se deberán clasificar los datos bajo los siguientes rubros: a).- Número de casos, b).- Días subsidiados por incapacidad temporal, c).- Valoraciones por incapacidades parciales o totales, d).- Defunciones, e).- Trabajadores promedio expuestos al riesgo.

### III).- EL RECURSO DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES

La Autoridad Fiscal Administrativa, al emitir un acto de Autoridad, debe comunicar lo mismo al particular afectado. Esta comunicación debe de revestir una serie de requisitos formales, en el caso de existir la omisión o ausencia de alguno de ellos, el particular afectado podrá interponer ante la misma Autoridad que lo emitió un Recurso Administrativo denominado Recurso de Nulidad de Notificación, cuando la Notificación de tal resolución presente algún vicio dentro de su procedimiento y por lo cual no podría considerarse legalmente hecho.

Por lo que respecta al recurso de Nulidad de Notificación, los artículos 119° y 120° del Código Fiscal de la Federación vigente, prevén la ineficiencia de aquellas notificaciones efectuadas en forma distinta a lo ordenado en los artículos 134°, 135°, 136° y 137° del mencionado ordenamiento legal y que la letra dice:

-----

La declaración de Nulidad de Notificaciones traerá como consecuencia la de las actuaciones posteriores a la Notificación anulada y que -- tenga relación con ellas.

## EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN MATERIA FISCAL.

Es de explorado derecho que para interponer determinadas defensas -- Legales, tales como el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la -- Federación o el Juicio de Amparo ante los Tribunales Judiciales Federa--- les, debemos destacar por ello que en materia Fiscal Federal este princi--- pio establece a cargo del contribuyente la obligación de agotar una por - una, las distintas instancias legales establecidas en las Leyes Fiscales Administrativas para que validamente pueda continuar ejercitando su ---- garantía de Audiencia; en general podemos mencionar tres instancias para el contribuyente, para el ejercicio de las garantías de Audiencia y Lega- lidad que son a saber:

1.- FASE OFICIOSA.- En la cual se deben de agotar los Recursos Admi- nistrativos.

2.- FASE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.- Seguida ante el Tribunal ---- Fiscal de la Federación, en el cual se revisará la actuación de las ---- Autoridades Administrativas a resolver la instancia Administrativa de que se trate.

3.- EL JUICIO DE GARANTIA O JUICIO DE AMPARO.- Seguido ante Juzgado de Distrito en materia de Amparo Indirecto, por violaciones de procedi--- miento en el Juicio Contencioso Administrativo y el Juicio de Amparo ---- Directo ante Tribunales colegiados y la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de sentencias definitivas dictadas por: el Tribunal Fiscal de la Federación.

-----



Resumen del capítulo II como conclusiones de este capítulo se pueden señalar las siguientes:

1.- La naturaleza Jurídica del Recurso Administrativo es la de un -- poder Administrativo.

2.- El Recurso Administrativo es una defensa que tiene el particular afectado, para impugnar un acto Administrativo ante la propia Autoridad -- que lo dictó, el Superior Jerárquico u otro Órgano Administrativo, para -- que lo revoque, anule o reforme.

3.- Como consecuencias de la interposición de un recurso Administra-- tivo, actos Administrativos pueden ser revocados, modificados o anulados.

4.- Los Créditos Fiscales determinados por cuotas obrero patronal -- pueden ser revocados, modificados o anulados por medio de los recursos -- Administrativos previstos en la legislación Mexicana como el de incon-- formidad establecidos en el Art. 274° de la Ley del Seguro Social y su -- reglamento del cual nos ocuparemos en el capítulo subsecuente.

CREDITOS FISCALES  
Por concepto de:

Cuotas Obrero  
Patronales.

Capítulos  
Constitutivos.

Impugnables por medio

Recurso Administrativo  
de Inconformidad ---  
Art. 274 de la Ley --  
del Seguro Social.

Juicio de Anula-  
ción ante el --  
Tribunal de la -  
Federación.

SENTENCIA DESFA--  
VORABLE AL -----  
PATRON

1.- Por Juicios del  
Procedimiento.

Juicio de Amparo Indirecto  
ante Juzgados de Distrito.

2.- Encuentra de Sen-  
tencia Definitiva

Juicio de Amparo Directo -  
Ante Tribunales Colegia---  
dos de circuito y Segunda  
Sala.

## CAPITULO III

### EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD

#### 1.- Sus elementos Esenciales:

- a).-Actos en contra de los que se promueve el recurso.
- b).-Autoridad Administrativa que debe tramitarlo y resolverlo.
- c).-La afectación de un Derecho o Interés Jurídico del Recurso.
- d).-Obligación de la Autoridad de Dictar nueva Resolución en cuanto al --  
fondo.

#### 2.- Por 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.
- e).-Posible suspensión y requisitos de ella.

El Recurso Administrativo de Inconformidad; a partir del momento en -  
que se creó la Ley del Seguro Social se estableció un Recurso Administra--  
tivo llamado de Inconformidad, plasmado en su Art. 135°. Esta defensa ---  
Legal señalaba que el Asegurado, Patrones y Beneficiarios acudirían ante -  
el Consejo Técnico a efecto de impugnar resoluciones dictadas con motivo -  
de Prestaciones y Clasificación de la Empresa.

-----

Se limitaba entonces a los patrones a impugnar sobre las Resoluciones dictadas en cuanto al Seguro de Riesgo de Trabajo. Esta situación se modificó en la reforma que sufrió el Art. 135° el 3 de Febrero de 1949, ---- publicado en el Diario Oficial del 28 del mismo mes y año mediante la cual se amplía la materia de Seguridad Social sobre la cual podía versar el --- Recurso.

El Diario Oficial del 17 de Noviembre de 1950, se Publicó el regla--- mento del Art. 135° de la Ley del Seguro Social, que vino a normar la ---- Sustanciación del Recurso, el cual tuvo vigencia hasta la modificación que sufrió el 3 de Agosto de 1979, los artículos más importantes de este cuer- po Legal.

Finalmente, el 17 de Noviembre de 1979 fue publicado en el Diario --- Oficial de la Federación, el nuevo reglamento del Art. 274° de la Ley del Seguro Social.

Para el estudio del recurso empleare la metodología que señala De La Garza [33], al estudiar los Recursos Administrativos. Así tenemos que el - Recurso de Inconformidad cuenta con:

#### 1.- ELEMENTOS ESENCIALES:

En el reglamento del Art. 274° de la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación en el que se regula el trámite de -- Éste Recurso como son los términos para interponerlo, (Art. 4° del regla- mento en cita), el término para aportar pruebas, (Art. 12° del reglamento  
-----

en cita), las Autoridades ante las que se deba tramitar y la forma en que se deba dictar resolución ( Art. 22º del reglamento en cita ), siendo --- dicho reglamento publicado en día 3 de Agosto de 1979.

El Código Fiscal de la Federación ( Art. 116º ), contiene normas para la tramitación de los Recursos Administrativos establecidos en dicho --- Código y aplicables supletoriamente para los demás Recursos creados para otras Leyes Fiscales que no tengan señalado trámite especial.

El informe razonado de la comisión redactora explica que al regularse en un solo artículo, el procedimiento en los recursos para que las -- Leyes Fiscales no tengan establecido un trámite especial, además de darse uniformidad al procedimiento Administrativo, se facilita al particular el conocimiento del procedimiento que debe seguir.

a).- Actos en contra de lo que se Promueve:

El Art. 274º de la Ley del Seguro Social establece la procedencia de éste Recurso contra cualquier acto definitivo que se considere impugnabile por los patrones y demás sujetos obligados, así como de los Asegurados -- y Beneficiarios, a continuación señalo algunos ejemplos de actos impugnables:

1).- Cuotas Obrero Patronal.

2).- Capitales Constitutivos.

- 3).- Reclasificación de Riesgo de Trabajo.
- 4).- Sustitución Patronal.

La nota característica de la procedencia del Recurso es la definitividad del acto cuando no se alcance este calificativo, el Recurso es ---- inatendible, así como cuando no existe siquiera una resolución, sino simplemente procedimientos de Fiscalización como con Actas de Beneficiarios o de Autoridad o Solicitudes de informes, de acuerdo al cual se pueden ---- impugnar cuotas Obrero Patronales y Capitales Constitutivos.

El procedimiento Administrativo de ejecución y el de Notificación de los Créditos, se pueden efectuar mediante los Recursos establecidos en los artículos del Código Fiscal de la Federación.

b).- Autoridad Administrativa que debe tramitarlo y resolverlo:

Puede conocer de este Recurso dos Autoridades que son:

- a).- El Consejo Técnico.- Originalmente era el Consejo Técnico el que conocía del Recurso de Inconformidad sin importar la residencia del inconforme, esto es, que todas las resoluciones tenían que ser dictadas en el Distrito Federal.
- b).- Los Consejos Consultivos.- Aún dentro de un Organismo Descentralizado como es el I.M.S.S. a presentado el fenómeno de la ---- Descentralización y Desconcentración, es por ello que se han --- integrado en los distintos Estados de la República y el propio -

-----

Valle de México Delegaciones Regionales que cuentan con un Consejo Consultivo propio integrado por el sector obrero, sector patronal y el Gobierno del Estado. Para conocer de este recurso al respecto se a presentado una controversia trascendente en cuanto a la creación de las Delegaciones Regionales del I.M.S.S. ha sido el Consejo Técnico quién ha emitido acuerdos a creado a las distintas Delegaciones supuestamente con fundamento en una norma como lo es el Art. 253 Fracción III de la Ley del Seguro Social en el que se señala que este cuerpo colegiado puede organizar internamente al I.M.S.S. Se presenta con esto la inexistencia de estos organismos porque en mi opinión, solo el congreso de la Unión tiene facultades para crear -- Autoridades, ello mediante la expedición de una Ley.

Considero que una facultad tan trascendente, como es la de crear --- organismos de Autoridad no puede ser delegada en un órgano Descentraliza-- do, el cual ni siquiera tiene la obligación de informar al Congreso del -- uso de la facultad Delegada, recuerdese que aún el Presidente de la ----- República tiene el deber de informar al Congreso del uso que haga de la -- facultad Delegada para crear aranceles según el Art. 131 Constitucional.

Aunada a la irregularidad anterior encontramos que el Ejecutivo ---- emitió un reglamento, publicado el 15 de Abril de 1983 en el que se dan -- facultades a las Delegaciones Regionales y del Valle de México ilegalmente creadas, es mi opinión de que el hecho de que se les otorgue competencia - a estos organos, no se convalida su ilegal existencia.

-----

Otra característica irregular de éstos cuerpos colegiados consiste -- en que primero fueron creados por acuerdos del Consejo Técnico de fecha -- 2 de Septiembre de 1981 y es hasta el año de 1983 en que señala el ámbito territorial donde tienen Jurisdicción cada una de ellas.

c).- La Afectación de un Derecho o un Interés Jurídico del Recurrente.

El acto ilegal o lesivo de la Autoridad Tributaria debe, además --- lesionar un Derecho subjetivo o un Interés Jurídico del recurrente.

Nava Negrete escribe que en el campo de los Recursos Administrativos, se distingue el Derecho que da la posibilidad de impugnar un acto Administrativo y el Derecho material lesionado. La norma Jurídica da a los actos Administrativos la "posibilidad de obtener mediante un procedimiento cuya iniciación queda a su voluntad, la eliminación del acto ilegal, lesivo --- para sus intereses".

Aunque por otra parte Javier Moreno Padilla (34) reafirma la afectación de un Derecho con la teoría siguiente:

Tendrá que ser un acto que afecte al interesado, pero también en --- ocasiones se deberá dar vista a terceros involucrados, la decisión que se está contraviniendo, como es el caso de los Sindicatos titulares de con--- tratos colectivos que han sido evaluados en forma actuarial, por contem--- plar prestaciones iguales o superiores a las que establece la Ley del --- Seguro Social.

( 34 ) JAVIER MORENO PADILLA, Implicaciones Tributarias de las Aportacio--- nes de Seguridad Social la Edición, Edit. Tribunal Fiscal de la --- Federación p. 247.



*Y cuya evaluación ha sido impugnada por los patronos, estos Sindicatos deben luego acudir al recurso para que manifiesten sus puntos de vista en la relación con la inconformidad patronal.*

*Si el posible afectado no demuestra su interés, simplemente el recurso es improcedente, y de igual manera es manifestado por el Consejo Técnico, - que una persona carece de interés cuando acepta tácitamente o expresamente la resolución definitiva, como sería el caso del pago liso o llano de la -- liquidación determinada por el I.M.S.S.*

*Un tercero que puede interponer el recurso, en mi opinión es el trabajador que sufrió un accidente o siniestro, y recibe pensión del I.M.S.S. la que puede ser suspendida se el recurso interpuesto en contra del capital -- Constitutivo es procedente.*

*d).-Efectos de la Resolución que resuelve el Recurso:*

*Los artículos 18º, 19º, 20º y 22º del reglamento respectivo mencionan que el Recurso de Inconformidad debe terminar con una resolución que no se sujetará a regla especial alguna bastando que se ocupe de la motivación -- de la impugnación y se decida sobre las presentaciones del recurrente, --- para lo cual tendrá que expresar sus fundamentos Jurídicos para apoyar los puntos decisivos del fallo (35).*

*Además de los requisitos esenciales, también de la Garza menciona los que son afines a su propia Naturaleza y que contienen aspectos formales del recurso, en el caso específico serán los siguientes:*

-----

## 2.- POR SU NATURALEZA

### a).- Plazo de Interposición del Recurso:

El Art. 4 del reglamento establece que el plazo será de quince días hábiles a la fecha en que surta efectos la Notificación de la resolución definitiva. Este plazo deberá ser posterior al trámite de la instancia aclaratoria que vimos anteriormente para el proyecto de liquidación que formule el I.M.S.S. en efecto en los artículos 16, 17, 18, 19 del reglamento para el pago de cuotas obrero patronal del Seguro Social se establece la posibilidad de que el patrón lleve a cabo aclaraciones respecto de las liquidaciones complementarias determinadas por el Instituto. Si el patrón o su representante legal no efectúa aclaraciones, se estimará que tales créditos son definitivos ( además el Instituto debe apereibir en ese sentido al contribuyente ).

Posteriormente el proyecto de liquidación se convierte en decisión definitiva cuando ha sido anterior, o transcurrido el término legal para presentar la instancia de aclaración, ello arroja un término de treinta días hábiles.

Este criterio ha sido aceptado por los Tribunales en forma reiterada elevándose al carácter de Jurisprudencia por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la Tesis número nueve, configurada en el mes de Noviembre de 1978.

Moreno Padilla señala que sería preferible la aclaración pertinente en las disposiciones legales para evitar confusiones, pero lógico, cuando

-----

no exista la procedencia de dichas aclaraciones, el término de quince --- días es definitivo, como por ejemplo en las resoluciones donde fijan --- capitales constitutivos, se dictaminen sobre la clase y grado de riesgo - de la empresa, cuando se formule una sustitución patronal etc. Porque -- este tipo de decisiones no están sujetas a ninguna revisión y son definitivas al momento que se pronuncien por la Dependencia respectiva. (36)

No coincidimos con su Tesis porque de acuerdo al Art. 90 del regla--- mento del Art. 274 de la Ley del Seguro Social se establece que las dis--- posiciones del reglamento son para todo tipo de Créditos Fiscales, como - son cuotas obrero patronal capitales Constitutivos, sustitución ----- patronal, etc.

b).- Formalidades que deben aparecer en el Escrito de Interposición del -  
Recurso:

1).- La solicitud del Recurso debe constar por escrito, y lo mismo - debe hacerse con la tramitación del mismo, dado que esa forma es necesaa--- ria en los procedimientos Administrativos. El informe razonado de la --- comisión redactora dice que "las normas sobre los procedimientos de los - Recursos Administrativos procuran darles una tramitación expedita, sin -- sujeción a formalidades especiales a fin de que su interposición sea --- accesible a los particulares y su resolución rápida por las Autoridades.

Además debe señalarse:

2).- Nombre, Domicilio, número en el Registro Federal de Causantes y afiliación en el I.M.S.S. y en el caso de que lo promueva un representante, los datos del representante.

3).- Los documentos que justifiquen legalmente su personalidad ---- ( Art. 93° C.F.F. y 97° de su reglamento ). No se admite la gestión de negocios en el procedimiento Administrativo Tributario. Sin embargo, --- la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sostenido que no debe rechazarse un recurso de plano, por no ir acompañados de los documentos que -- justifiquen la personalidad sino que se debe prevenir al recurrente que - lo presente y solo en caso de constancia podrá desecharse el recurso.

4).- El domicilio para oír Notificaciones.

5).- El destinatario debe ser el Instituto o Delegación correspondientes, aunque se puede precisar la Unidad Administrativa encargada de tramitar y resolver el recurso.

6).- Expresión de la Autoridad, Dependencia u Órgano Tributario que sea el actor del acto impugnado.

7).- La resolución o el acto impugnado, o el procedimiento que ---- culminó con dicha resolución o acto o ambos según sea el caso por las --- violaciones que se hallan cometido.

8).- Identificación de los documentos u oficios en que se contenga el acto impugnado, en el que se deberá acompañar original o copia certificada Notarialmente, con expresión de fecha, Autoridad que lo emite ---- Dependencia que lo gira etc.

-----

9).- Los agravios que cause la resolución impugnada, por agravios --- debe entenderse la lesión de un Derecho cometida en una resolución por no haberse 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 reso--- lución que la causa, el precepto Legal o reglamento violado y explicar el concepto de la violación.

Herrera Cuervo, escribe que la expresión de agravios "debera hacerse a través de argumentos lógicos en los cuales se precisa la causa por la --- que se estima violatorio el acto haciendose el señalamiento de la norma no aplicada o ejecutada erroneamente".

Si no acompaña copia de la resolución combatida, la Autoridad encar--- gada de resolver el recurso debe prevenirla para que en el término de cin--- co días exhiba dicha copia, y aperebirlo, que de no hacerlo el recurso --- sera desechado.

10).- Deben ofrecerse las pruebas que el recurrente se proponga ren--- dir. Esas pruebas debe relacionarlas con cada uno de los hechos contro--- vertidos, dispone el Código Fiscal de la Federación (Art. 179 Frac. III) - que se no se cumple con este requisito el recurso sera desechado de plano consideramos exagerado este formalismo y contrario a la tendencia por los colegiados para facilitar la defensa de los Ciudadanos, evitando los --- rigorismos que obstaculizan tales defensas, a que antes nos referiamos --- así mismo dispone el Código Fiscal de la Federación (Art. 159 Frac. IV) -- que se tendrán por no ofrecidas las pruebas de documentos si estos no se

-----

acompañan al escrito en que se interpone el recurso, y que en ningún caso, ni de oficio, ni a petición de parte, serán recabadas por la Autoridad, -- salvo que obren en el expediente en que se haya originado la resolución -- combatida.

11).- Debe acompañarse al escrito del recurso la constancia de la ---- Notificación de la resolución combatida (o copia certificada Notarialmente) salvo que la Notificación se haya hecho por correo.

c).- Fijación de un Procedimiento por la Tramitación del Recurso.

El Órgano se encarga de la tramitación del recurso, tendrá que admitirlo en primer término y al mismo tiempo, debiera pedir 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 una Diligencia especial el término probatorio será de quince días, a partir de que se ---- Notifique la emisión que podrá ser prorrogada por una sola vez y concluido el plazo de recepción de pruebas, se pronunciara el fallo dentro de los -- treinta días siguientes. El proyecto de resolución será elaborado por la unidad de inconformidades o por los servicios Jurídicos de la Delegación y en caso de que algún miembro de los órganos colegiados opine en contra de la mayoría el voto particular lo tendrá que formular en el término de --- cuarenta y ocho horas firmando la resolución correspondiente, el Presidente de cada uno de dichos cuerpos colegiados y notificados dentro de los -- cinco días siguientes a la fecha de su firma ejecutandose las resoluciones si no se acude a un anterior medio de defensa en el plazo de los quince -- días posteriores a la Notificación. (37)

-----

## d).- Pruebas.

En cuanto a las pruebas ya vimos que deben ofrecerse en el escrito de interposición del recurso y las consecuencias que produce si no se hace -- ese ofrecimiento.

Si dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad razonable de rendir pruebas solo se admitirán en el recurso las que se hubieren agregado en su oportunidad, la --- Comisión Redactora explica que "por oportunidad razonable debe entenderse no solo la que otorga la Ley sino también la que concede la Autoridad. --- Sin tal oportunidad es imprescindible recibir pruebas en la tramitación -- del recurso, pues en caso contrario, quedara el particular en estado de -- indefensión".

Así mismo, se dispone que las pruebas no ofrecidas, en ningún caso ni de oficio ni a petición de partes, serán recabadas por la Autoridad salvo que obren en el expediente en que se haya originado la resolución combatida. La Autoridad encargada de resolver el recurso debe acordar sobre lo - que procede sobre la admisión de las pruebas que fueren pertinentes e --- idóneas para dilucidar las cuestiones contravenidas. Estas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, nos parece criticable, pues se deja - a la discreción de la Autoridad resolutora el juzgar que pruebas son per- --- tinentes o idóneas lo que debe ser a Juicio del recurrente y no de la --- Autoridad resolutora.

Los documentos deben acompañarse al escrito en que se interponga el - recurso pues de lo contrario se tiene la prueba por no ofrecida. En --- ningún caso pueden ser recabados por la Autoridad, salvo que obren en el -

-----

expediente en que se haya originado la resolución combatida.

La prueba Pericial se desahoga con la presentación del dictamen a --- cargo del perito designado por el recurrente, y de no presentarse el dic-- tamen dentro del plazo de la Ley, la prueba es declarada de cierta.

Las Autoridades Fiscales pueden pedir que se les rindan los informes que se estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el -- acto reclamado.

El plazo para la rendición de las pruebas es de quince días y tiene - carácter improrrogable. Es de criticarse esta disposición por ser irrea-- lista, dado el trabajo y volúmen del mismo que tienen las Autoridades --- resolutoras.

e).- Posible Suspensión y requisitos de Ella.

La suspensión del procedimiento fué mencionada en el apartado "A", -- la suspensión forzosa, sin embargo, el reglamento de inconformidades ---- establece en sus artículos 27 y 28 que el Secretario General del Consejo - Consultivo dictará las ordenes de suspensión del procedimiento Administra- tivo de ejecución, cuando se cumpla con las indicaciones que prevee el --- Código Fiscal de la Federación, estas disposiciones deberán complementarse con los textos que establecen la vinculación del Seguro Social con la --- Secretaría de Hacienda para la ejecución de los actos.

Los requisitos para poder suspender el procedimiento Administrativo - de ejecución podra ser como nos lo marca el Art. 141 del Código Fiscal de

-----



La Federación y su reglamento del mismo que a la letra dicen:

Art. 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interes Fiscal en alguna de las formas siguientes:

I.- Depósito de dinero en las Instituciones de Crédito autorizadas para tal efecto.

Art. 61.- Para los efectos de la fracción I del Art. 141 del Código el depósito de dinero, generará intereses calculados --- conforme a las tasas que para este caso señale la Secretaría, debiendo permanecer la cantidad original en ---- Depósito, mientras subsista la obligación de garantizar, pudiendo retirarse los intereses que se generen.

II.- Prenda o Hipoteca.

Art. 62.- Para los efectos de la Fracción II del Art. 141 del Código, se constituirá con las siguientes bases:

I.- Bienes Muebles por 75% del valor del avaluo que esten -- libres de gravamen hasta por ese ciento, la Secretaría -- podrá autorizar a Instituciones y a Corredor. para valuar o mantener el Depósito.

II.- Bienes Inmuebles por el 75% del valor del avaluo o ----- catastral, para estos efectos se deberá acompañar a la -- solicitud respectiva, el Certificado del Registro Público de la Propiedad en el que no aparezca anotado algún ---- gravamen o afectación urbanista o agraria que hubiere --- sido expedido con mas de tres meses de anticipación.

En la hipoteca, el otorgamiento de la garantía se hará en escritura Pública que deberá inscribirse en el Registro -

Público de la Propiedad y contener los datos relacionados con el Crédito Fiscal.

III.- Fianza otorgada por la Institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

Art. 63.- Para los efectos de la fracción III del Art. 141 del Código Fiscal de la Federación, la poliza en que se haga constar la fianza deberá de quedar en poder y guarda de la Autoridad recaudadora de la Federación o del Organismo Descentralizado que sea competente para cobrar coactivamente Créditos Fiscales, las Autoridades recaudadoras de la entidad Federativas concentrarán la poliza ante la Autoridad recaudadora de la Federación mas cercana.

IV.- Obligación solidaria asumida por terceros que comprueben su idoneidad y solvencia.

Art. 64.- Para los efectos de la fracción IV del Art. 141 del Código Fiscal de la Federación, para que un tercero asuma la responsabilidad u obligación de garantizar el interes Fiscal, deberá estar en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones I y II, inciso a).- del Art. 67 de este reglamento y manifestar su aceptación mediante escrito firmado ante Notario Público y ante la oficina recaudadora que tenga encomendado el cobro del Crédito Fiscal requiriéndose en este último caso la presencia de dos testigos.

Para formalizar el otorgamiento de la garantía el jefe de la oficina recaudadora deberá levantar un acta de la que entregará copia a los interesados y hará en su caso las

anotaciones correspondientes en el Registro Público respectivo cuando el obligado solidario acredite su idoneidad y solvencia con Bienes Inmuebles.

V.- Embargo en la vía Administrativa, la garantía deberá comprender además de las contribuciones adeudadas los accesórios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento al terminar este periodo y en tanto no se cubra el Crédito deberá aplicarse la garantía por el importe de los cargos correspondientes a los meses siguientes.

Art. 66.- Para los efectos de la fracción V del Art. 141 del Código el embargo en la vía Administrativa se sujetará a las siguientes reglas:

I.- Se practicará la solicitud del contribuyente, quien deberá acompañar los documentos que señala la forma Oficial correspondiente.

II.- El contribuyente señalará los Bienes en que deba trabarse, debiendo ser suficientes para garantizar el interés Fiscal siempre que en su caso se cumplan los requisitos y porcentajes que establece el Art. 62 de este reglamento. No serán susceptibles de embargo, los Bienes que se encuentran en el supuesto a que se refiere el inciso c) de la fracción II del Art. 156 del Código.

III.- Tratandose de personas Fiscales, el depositario de los Bienes será el propietario y en el caso de personas morales el representante Legal. Cuando a Juicio del jefe de la Autoridad recaudadora exista peligro de que el depositario se ausente, enajene u oculte sus Bienes o realice maniobras tendientes a evadir el cumplimiento de sus obligaciones -----

podrá removerlo del cargo, en este supuesto, los Bienes se depositarán en su almacén de la localidad, con la persona que designe el jefe de la oficina.

IV.- Deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, el embargo de los Bienes que estén sujetos a esta formalidad.

V.- Deberá cubrirse, con anticipación a la práctica de la --- Diligencia de embargo en la vía Administrativa, los gastos de ejecución señalados en la fracción II del Art. 150 del Código. El pago así efectuado tendrá el carácter defini--- tivo y en ningún caso procederá su devolución una vez --- practicada la Diligencia.

Debe recordarse que no es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de vigilar que las garantías sean suficientes, tanto en el -- momento de su aceptación como con posterioridad y si no lo fuera exigirá -- su aplicación o procederá al secuestro de otros bienes. Esto es porque -- por acuerdo número 684/82 de fecha 14 de Abril de 1982, el Consejo Técnico establece 23 oficinas para cobros del I.M.S.S. ya que no son Federales de Hacienda si no dependientes del propio Instituto.

#### *Suspensión al procedimiento Administrativo de Ejecución.*

Este procedimiento está previsto en el Art. 144 del Código Fiscal --- de la Federación y consta de las siguientes etapas:

a).- Debe notificar el Instituto un acto o procedimiento definitivo - de molestia de Naturaleza Fiscal.

b).- El contribuyente debe solicitar la suspensión, por escrito, ---- ante la oficina ejecutora, acompañando los documentos que acrediten que -- se ha garantizado el interés Fiscal.

-----

c).- Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en -- que surta sus efectos la Notificación del acto cuya ejecución se ----- suspende, se presentará copia sellada del escrito en que se haya intentado el Recurso de Inconformidad.

d).- Si no se presenta el escrito con el que se demuestre que se ha intentado la inconformidad, la oficina ejecutora estará facultada para -- hacer efectiva la garantía.

e).- Si mediante la inconformidad solo se impugna parte del Crédito Fiscal se hará efectiva la garantía en cuanto a la parte no impugnada, es decir la que se impugno tácitamente.

f).- El procedimiento que suspendido en tanto se dicte resolución -- definitiva que hubiere recaído al Recurso Administrativo.

g).- Si la oficina ejecutora se niega injustificadamente a suspender el procedimiento, Administrativo de ejecución, el inconforme puede recurrir ante el Superior Jerárquico de la oficina ejecutora o sea ante la -- Sala del Tribunal Fiscal si ya se interpuso el Juicio de anulación --- estando los documentos en que consta, se hará valer los medios de defensa y que se garantizó el interés Fiscal.

En este caso el Superior Jerárquico o la Sala ordenarán a la oficina ejecutora, la suspensión provisional del procedimiento Administrativo de ejecución y que rinda un informe en un plazo de tres días debiendo --- resolver la controversia en un plazo de cinco días. El recurso de revocación, cuando el I.M.S.S. desecha la inconformidad o pruebas ofrecidas - por el inconforme, este cuenta con el recurso de revocación previsto en - el Art. 26 del reglamento del Art. 274 de la Ley del Seguro Social.

El texto del número al que se comenta, es muy claro en cuanto a la - interposición, materia y tramitación de esa defensa Legal. Para tal ----

efecto lo transcribo a continuación:

Art. 26.- *Contra las resoluciones del Secretario General del Instituto o el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de admisión 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 que surta efectos la notificación del acuerdo recurrido o se decida de plano.*

*Con la metodología aplicada al recurso de inconformidad, se ha hecho una breve semblanza de las formalidades previstas en la Ley del desahogo del Recurso de Inconformidad para mayor objetividad, formularé el siguiente cuadro sinóptico el cual contempla cada una de las etapas que lo integran.*

**APORTACIONES  
DE  
SEGURIDAD  
SOCIAL.**

A.-Declaración del Hecho  
Generador

Presentación de los  
Años.

A.-Revisión de -  
liquidaciones  
presentadas -  
por el Patrono.

B.-Visitas  
Domiciliares.

C.-Sinistros --  
ocurridos a -  
Terceros no dados de -  
Año.

D.-Capitales  
Constitutivos.

A.-Determinación  
de liquidaciones Com-  
plementarias.

Ejercicio de  
Las Garantías  
de Seguridad  
Jurídica.

**A-GARANTIA DE  
ALIENIA.**

A.-Interponiendo el Recurso  
de Inconformidad.

B.-Resolución confirmatoria  
de las Cámaras C.O.P. se  
Interpone Juicio de Am-  
pliación [Art. 131 C.F.F.]  
Ante el T.F.F.

C.-Resolución Desfavorable  
al Particular.

**B-GARANTIA DE  
ARTICULO 14  
CONSTITUCIONAL**

A.-Garantía de Acto emitido  
por Autoridad Competente.

B.-Garantía de Fundamenta-  
ción y Motivación.

C.-Garantía en Materia de -  
Visitas Domiciliares.

A.-Violaciones del Procedimiento, ante este Juicio  
de Amparo Indirecto ante Jueces de Distrito.  
B.-Contrataciones definitivas se interponen --  
Juicio de Amparo Directo ante Tribunales Cole-  
giados y Segunda Sala de Justicia de la Nación.

A.-Señalar el Domicilio donde se va a efectuar la  
Diligencia.  
B.-Señalar el Objeto.  
C.-Levantarse ante la presencia de dos Testigos.

## CAPITULO IV

## TUTELA DE LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD POR MEDIO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

a).- Concepto de Garantía.

b).- Garantías de Seguridad.

1.- Artículo 14 Constitucional.

2.- Artículo 16 Constitucional.

En los tres capítulos presentes hemos planteado la siguiente secuencia por lo que respecto a las obligaciones Fiscales referentes a las cuotas obrero patronal con tales elementos estamos en posibilidad de señalar en que forma se ejercen las garantías de Seguridad Jurídica en contra de actos privación consentidos en los Créditos Fiscales determinados por concepto de cuotas obrero patronal. Por cuestión del método es indispensable en primer término aportar; el concepto de garantía individual como género distinguido de la garantía de Seguridad Jurídica como especie.

a).- CONCEPTO DE GARANTIA.- Parece ser que la palabra garantía proviene del término anglosajón "warranty" o "warantie" que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant) por lo que tiene conotación muy amplia "garantía", equivale pues en su sentido lato, há "aseguramiento" o "afianzamiento" pudiendo denotar también "protección", "resplandor", "defensa", "salvaguardia" o "apoyo", jurídicamente, el vocablo y el concepto garantía se originaron en el Derecho Privado teniendo en las acepciones apuntadas. En el Derecho Público según afirmación de Sánchez Viamonte, la palabra garantía y el verbo garantizar

-----



son creaciones Institucionales de los Franceses y de ellos las tomaron -- los demás pueblos en cuya legislación aparece desde a mediados del siglo XIX. El concepto garantía en el Derecho Público ha significado diversos tipos de aseguramiento o protección en favor de los Gobernados dentro de un Estado de Derecho, es decir, dentro de una entidad Política estructurada y organizada Jurídicamente en la actividad del Gobierno, está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el --- orden Constitucional, de esta guía se ha establecido, incluso por la --- Doctrina que en el principio de Legalidad el de División o Separación de poderes el de responsabilidad Oficial de los Funcionarios Públicos etc. - con garantías instituidas a beneficio de los Gobernados; afirmandose --- también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos ten--- dientes a hacer efectivo el Imperio de la Ley y del Derecho. (38)

#### b).- GARANTIA DE SEGURIDAD.

En las relaciones entre Gobernantes, como representantes del Estado y Gobernados se sucede múltiples actos imputables a los primeros que --- tienden a afectar la esfera Jurídica de los segundos. En otras palabras, el Estado en ejercicio del poder soberano del que es titular como entidad Jurídica y Política Suprema con substantividad propia, desempeñar dicho - poder sobre y frente a los Gobernados por conducto de sus Autoridades. El Estado al desplegar su actividad coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito Jurídico que se atribuye a cada sujeto como Gobernador, - bien sea en su aspecto de persona física o de entidad moral.

Por otra parte Ramírez Fonseca (39), nos da su definición:

-----  
 ( 38 ) IGNACIO BURGOA, Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa 1972 p.p. 153 y 154.

( 39 ) FRANCISCO RAMÍREZ FONSECA, Manual de Derecho Constitucional 3a. -- Edición Edit. Publicaciones Administrativas 1983 p. 28.

*Garantías de Seguridad Jurídica.*- Asimilando indebidamente, desde --- luego, el concepto Jurídico de Seguridad al concepto gramatical, llega--- ríamos al absurdo de considerar como la Seguridad Jurídica a todas las --- garantías, puesto que todo Gobernado tiene la certeza de que deberán ser - respetadas en su favor, los Derechos Públicos, subjetivos derivados de --- dichas garantías. El concepto Jurídico de Seguridad exige más que la --- simple certeza; en una conducta de tal parte del Estado que se ajuste a -- ciertas leyes y requisitos previos sin la satisfacción de los cuales no -- sería válida su actuación.

Las garantías de Seguridad Jurídica, pues, implican el conjunto general de condiciones, requisitos o elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad Estatal, autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del Gobernado, integrada por el summun de sus Derechos subjetivos.

#### 1.- ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL:

Ramírez Fonseca nos da sus antecedentes. (40)

El proyecto de Constitución que fue presentado al Congreso de 1856 -- por la comisión encargada de formularlo, contenía los siguientes artículos:

Artículo 4.- No se podrá expedir ninguna Ley retroactiva, *ex pot facto* o que altere la Naturaleza de los contratos.

*Artículo 21.- Nadie puede ser despojado de sus Propiedades o Derechos, ni Proscrito, desterrado o confinado sino por Sentencia Judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las Leyes del País.*

*Artículo 26.- Nadie puede ser Privado de la vida, de la libertad o de la propiedad sino en virtud de Sentencia dictada por --- Autoridad competente y según las formas expresamente --- fijadas en la Ley y exactamente aplicables al caso.*

*Estos artículos venidos directamente de la Constitución de Filadelfia, hacen decir a Emilio Rabasa, ilustre Ocozocoautleco que en el modo de ---- adoptar estos preceptos no fueron en todo felices los Legisladores Mexicanos, pues al redactar el primero incurrieron en la inútil repetición de un término LEY RETROACTIVA expot facto que valió a la comisión no pocas burlas en el debate.*

*En el segundo, cambiando la palabra obligación por naturaleza perjudicaron a la claridad del precepto, lo echaron a perder, de tal suerte que - en la discusión del Art. se nota la mala inteligencia que los diputados --- dierón a una disposición que, mero colorio de la anterior, no debían haber aceptado, sino la hubiera mal entendido, lo que sucedió, como lo cuenta el propio Autor citado, fué que los legisladores mexicanos sabían por una ---- dura experiencia de más de treinta años de Gobierno propio que no podían -- atenderse a la honradez de los mandatarios ni a la virilidad y enteresa de los pueblos. De allí que hayan insistido en repeticiones aparentemente --- pueriles, pero hinchadas de amargas experiencias.*

*Este precepto reviste una tracedental importancia dentro del orden --- Constitucional, a tal punto que a travez de las garantías de Seguridad ----:*

-----

Jurídica que contiene, el Governado encuentra una amplísima protección a los diversos Bienes que integran su esfera de Derecho. Así mismo en la Historia de nuestro Derecho Constitucional el Art. 14 Constitucional ha implicado de muy interesantes polemicas entabladas por Los Juristas más grandes de nuestro foro, tales como Vallarta, Lozano, Rabasa, Mejía, Vega entre otros.

El Art. 14 Constitucional es un precepto complejo, es decir en él implican cuatro fundamentales garantías individuales que son: a).- La de irretroactividad Legal ( párrafo primero ). b).- La de Audiencia ( párrafo segundo ), c).- La de Legalidad ( párrafo tercero ), d).- En materia Judicial. Civil y Judicial Administrativa ( párrafo cuarto ).

Toda vez que mi trabajo esta referido a la tutela de la garantía de Audiencia, en materia de aportaciones de Seguridad Social me limitare: al estudio de este aspecto del Art. Constitucional que comento.

#### GARANTIA DE AUDIENCIA:

La Garantía de Audiencia una de las más importantes dentro del Régimen Jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo Governado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus más caros Derechos y sus más preciados intereses, está consignado en el segundo párrafo de nuestro Art. 14 Constitucional que ordena:

Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones propiedades o derechos sino mediante Juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al Hecho.

La Garantía de Audiencia se satisface mediante el cumplimiento de seis requisitos, la tramitación de Juicio, que en el Juicio se substancie ante un Tribunal, que el Tribunal se haya establecido con anterioridad al Juicio, que en dicho Juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento, que el fallo respectivo se pronuncie conforme a las Leyes aplicables, y que tales Leyes sean expedidas con anterioridad al hecho, nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, pensiones o derechos. [41]

Como se puede advertir la Garantía de Audiencia esta contenida en una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías específicas según nos dice Ignacio Burgoa en su opinión, y dice que dichas garantías de Seguridad Jurídica y las cuales son: a).- La de encontrar de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los Bienes Jurídicos tutelados por dicha disposición Constitucional, se siga un Juicio; b).- Que tal Juicio se substancie ante Tribunales previamente establecidos; c).- Que en el mismo se observen, las formalidades esenciales del procedimiento, d).- Que el fallo respectivo se dicte conforme a las Leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado lugar al Juicio. [42]

#### a).- Titularidad de las Garantía de Audiencia:

El goce de la Garantía de Audiencia como Derecho Público subjetivo corresponde a todo sujeto como Gobernado en los términos del Art. 1 Constitucional. No bajo otra acepción debe entenderse el vocablo nadie, interpretado a contrario sensu. Por donde los atributos accidentales a las personas, tales como la Nacionalidad, la raza, el sexo etc. no inclu-

[ 41 ] Ibid. p. 96

[ 42 ] IGNACIO BURGOA, Garantías Individuales. Edit. Porrúa 1972 p. 521.

yen a ningún sujeto de la tutela que imparte la Garantía de Audiencia y - esta circunstancia a corde con los principios elementales de la Justicia y del humanitarismo hace de nuestro Art. 14 Constitucional un precepto -- protector no solo del mexicano sino de cualquier hombre salvo las excep-- ciones en la propia Ley Suprema. (43)

Ahora bien Francisco Ramírez Fonseca (44) nos dice:

Conocemos por elucidar el concepto de nadie referido a este Art. --- Nadie interpretado a contrario Sensu, significa todo individuo sin des--- tinción de raza, religión, lengua, etc., hemos de aclarar sin embargo que la Connotación del término es más amplia que la implicaría, una interpre-- tación literal del Art. 1, pues la especie debemos prescindir de la idea de protección únicamente a quienes se encuentran en Territorio Nacional, - para hacerla extensiva, en un régimen patrimonial a quienes, sin encon--- trarse físicamente dentro de Territorio, sean subseptibles de algún acto de Autoridad.

Al estudiar los requisitos que por naturaleza debe reunir el recurso de inconformidad (45), indicamos en que forma el legitimado reúne los --- requisitos para hacer valer la inconformidad, recuérdese que en materia - Fiscal el ejercicio de la Garantía de Audiencia implica varias etapas que se van agotando sucesivamente por el Gobernado en ejercicio de tal ----- Garantía. Esto implica que originalmente se deba agotar la inconformidad ante el I.M.S.S. posteriormente de obtener un fallo adverso se interpon-- drá el Juicio de Anulación ante una Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación.

-----  
[ 43 ] *Ibid* p.p. 534 y 535.

[ 44 ] FRANCISCO RAMÍREZ FONSECA, Manual de Derecho Constitucional 3a. -- Edición Edit. Publicaciones Administrativas 1983 p. 97.

[ 45 ] C.F.R. p. 45.

Posteriormente de obtener ante el mencionado tribunal una Sentencia - Adversa se promoverá el Amparo Indirecto ante Juzgados de Distrito en --- materia Administrativa o ante Tribunales Colegiados en materia Administra- tiva o segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el presente orden de ideas, y de acuerdo al trabajo que desarrolló el individuo titular de la Garantía de Audiencia lo es originalmente el - patrón, bien de persona física o moral, que se vea afectado por un acto -- de Autoridad ya descrito en la pagina 45, quien en ejercicio de la Garan- tía de Audiencia interponga el Recurso de Inconformidad en el que pueda -- ser oído y se le permita probar sus planteamientos.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la - Tesis que a continuación se traduce.

Audiencia, Garantía de actos Administrativos. Dentro de nuestro sis- tema Constitucional, no basta que una Autoridad tenga atribuciones -- para dictar alguna determinación, para que ésta se considere Legal -- e imperiosamente obedecida; máxime cuando tal determinación es revo- catoria de otra anterior otorgada en favor de algún individuo. Los - artículos 14 y 16 Constitucional impone a todas las Autoridades del - País la obligación de oír en defensa a los posibles afectados con --- tales determinaciones, así como la de que estas al pronunciarse, se - encuentren debidamente fundadas y motivadas. (46)

---

( 46 ) Tesis Jurisprudencial 336. Apéndice 1917-1975 Tercera Parte Segun- da Sala p.p. 564 y 565.

Así pues toda Autoridad del País antes de privar algún Gobernado de los Bienes Jurídicos protegidos por la concebida Garantía debe escucharlo en defensa y recibirle las pruebas que rinda para apoyarlas.

De lo anterior se desprenden dos esencias a cargo de las autoridades encargadas del cobro de cuotas obrero patronal o de cualquier otro acto de Autoridad que tenga relación con ellos como son los Capitales Constitutivos, las modificaciones en los grados de riego, la sustitución patronal etc., estos consisten en:

- a).- El particular debe ser escuchado en su defensa.
- b).- Deben de recibirse las pruebas que rinda para apoyarlas.

Es en la fase denominada contenciosa Administrativa donde las Autoridades Fiscales en este caso I.M.S.S. se convierte en parte respecto de los Créditos Fiscales ante el Tribunal Fiscal de la Federación en esta situación el Instituto con el carácter de demandado también debe ser oído en -- Juicio y debe permitirle provar sus excepciones, en el caso de la Autoridad, al ejercicio de la garantía de Audiencia no sigue el mismo orden que el señalado para los particulares ya que de obtener un fallo desfavorable ante el Tribunal Fiscal de la Federación debe de agotarse el recurso de -- revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y en -- caso de obtener un fallo adverso debe de agotarse el recurso de revisión -- ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello es si el asunto es de importancia de trascendencia y excede de 40 veces el salario mínimo elevado al año de acuerdo al Art. 3a. Bis de la Ley de Amparo.

- b).- Acto de Autoridad Consignado por la Garantía de Audiencia. ----  
( Concepto de Acto de Privación ).

-----



Dando por supuesto y sabido la idea genérica de acto de Autoridad -- que ostenta ineludiblemente los tres atributos ya apuntados y que solo -- se dan en las relaciones de Supra y Subordinación como se dijo anterior-- mente ; Cuales son los elementos constitutivos del acto de la privación -- y en que se diferenció este del acto de molestia condicionado por las ga-- rantías de Seguridad Jurídica implicadas en la primera parte del Art. 16 - Constitucional?.

La privación es la consecuencia o el resultado de un Acto de Autori-- dad y se traduce y puede consistir en una merma o menos cabo (disminución) de la esfera Jurídica del Gobernado determinados por el egreso de algún -- Bien material o inmaterial ( Derecho ) constitutivo de la misma ( Despose-- ción o Despojo ), así como en la impedición para ejercer un Derecho. (47)

También Ramírez Fonseca nos da su criterio Literal de la siguiente -- manera:

Elucidado el concepto de nadie vayamos al de privación. Privación -- en lo que interesa a nuestro estudio, es un acto o mejor dicho la conse-- cuencia de un Acto de Autoridad que constituye una afectación que se tra-- duse en la pérdida de la vida o la libertad o en la Merma de la esfera --- Jurídica del Gobernado de algún Bien material o inmaterial, o bien el in-- pedimento para que tales Bienes ingresen en una esfera Jurídica. (48)

En el presente orden de ideas el acto de privación en materia de Se-- guridad Social consistirá en que se traducirá en el menoscabo o disminu-- ción de la esfera Jurídica del Gobernado determinado por el egreso de un -

( 47 ) IGNACIO BURGOA, Garantías Individuales, Edit. Porrúa p. 535.

( 48 ) FRANCISCO RAMIREZ FONSECA, Manual de Derecho Constitucional p. 96

bien material como consecuencia del requerimiento de cuotas obrero patronal, capitales Constitutivos etc. o bien de un Derecho o bien material, -- como consecuencia de una Desposesión o Despojo, como puede ser el cambio -- en la clasificación de Grado de riesgo que tenga derecho el patrón.

c).- Bienes Jurídicos Tutelados por la Garantía de Audiencia en materia de Seguridad Social.

Los Bienes Jurídicos Tutelados por la Garantía de Audiencia previsto en el 11 párrafo son los siguientes, la vida, la libertad, la propiedad, -- la posesión y los derechos del Gobernado.

Es obvio que en materia de Seguridad Social, ni la posesión ni los --- derechos, la vida y libertad del Gobernado no se van a ver afectados ya -- que estamos en presencia de actos de Autoridad que implican el requeri--- miento de gravámenes al particular, por medio de la vía económico coacti--- va.

Se pudiera dar el caso que bienes consistentes en la propiedad del -- particular pudieran ser objeto de Embargo Precutorio o su posterior remate en caso de que no se cubra el pago con el fin de cubrir los Créditos Fis--- cales a cargo de contribuyentes.

Esto queda corroborado con el hecho de acuerdo al Art. 2 del Código - Fiscal de la Federación, los Tributos se deben pagar en Moneda Nacional, -- por ello difícilmente se podrá hacer efectivo un Crédito Fiscal sobre po--- siones o derechos.

Es mi opinión por lo tanto que los Bienes Jurídicos Tutelados en la -

-----

Garantía de Audiencia son para el particular sus propiedades mientras que del I.M.S.S. cuando ya se ha entablado el Juicio de Anulación, -- son los Derechos que tienen sobre los Créditos Fiscales que como ---- consecuencia de la interposición de defensas Legales del particular son objeto de debate.

En resumen se puede afirmar que la Garantía de Audiencia en materia de Seguridad Social se encuentra adecuadamente Tutelada con las defensas Legales que ha establecido el Legislador en favor de los --- particulares en la fase Administrativa, por medio del Recurso de Inconformidad, previsto en el Art. 274 de la Ley del Seguro Social y -- regulado en el reglamento de este artículo que una vez que se ha ---- interpuesto el Juicio de Anulación la Garantía de Audiencia, del contribuyente y de la Autoridad (I.M.S.S.) también se ven tuteladas por las normas que comprende el Art. 6a. del Código Fiscal de la Federación referido al procedimiento Contencioso Administrativo.

Independientemente de ello se ha señalado que una instancia posterior, el Governado contará con el Amparo Indirecto cuando la demanda interpuesta ante la sala regional del Tribunal Fiscal de la Federación se tenga por no presentada, cuando se sobresee el Juicio o --- cuando se cometan violaciones del procedimiento.

Por otra parte, el particular cuenta así mismo con el Amparo -- Directo ante tribunales colegiados y Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando la Sentencia de la Sala regional del Tribunal Fiscal -- de la Federación sea definitiva.

También cabe señalar que la Autoridad Fiscal Autónoma se encun-

tra Tutelada su garantía de Audiencia con el Recurso de revisión que se tramitará ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y con el posterior Recurso de revisión Fiscal ante la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación.

No ostante lo señalado existen irregularidades como las destacadas en el presente trabajo consistentes en que los actos de Auditoria del -- I.M.S.S. hayan sido dictados por Autoridades inexistentes como son las -- Delegaciones del Valle de México y las Regionales del I.M.S.S. en base -- a la supuesta Autoridad establecida en el Srt. 253 Fracción III de la -- Ley del Seguro Social en el que se conceden facultades a este organismo para establecer y clausurar Delegaciones del Instituto aún cuando tal -- facultad en mi opinión solo esta reservada al Congreso de la Unión. En -- efecto sostengo que la facultad de crear Autoridades solo la puede llevar a cabo el Congreso de la Unión a través de las Leyes correspondientes, -- en tal efecto pronunció el Segundo Tribunal Colegiado de circuito en --- materia Administrativa en el D.F. al señalar lo siguiente:

SEGURO SOCIAL, CONSEJO TECNICO.- CARECE DE FACULTADES PARA CREAR - ORGANISMOS CON FUNCIONES DE AUTORIDAD.- El Instituto Mexicano del - Seguro Social es un organismo Descentralizado cuya función primor-- dial estriba en la prestación de servicios de Seguridad Social y -- tiene Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio; sus Recursos ---- Financieros se integran con un porcentaje otorgado por el Estado y con las llamadas cuotas obrero patronales. A dichas cuotas se les atribuye Naturaleza Fiscal, para efecto de su cobro, por esta ----

-----

razón y sólo para los efectos indicados, el Instituto asume el carácter de Autoridad, es decir, tiene doble actuación como prestador de servicios y como Autoridad, sentado lo anterior cabe señalar que si bien es cierto que conforme al Art. 253 Fracción IV de la Ley de la Materia, el Consejo Técnico de dicho Instituto tiene facultades para expedir reglamentos interiores, tal disposición resulta aplicable,--- únicamente, cuando ejerce las funciones señaladas en primer término o sea, para la creación de órganos internos puramente Administrativos sin embargo el aludido Consejo carece de facultades para crear organismos que, como la Jefatura de Auditoría a Patronos o el Departamento de verificación, realicen funciones Fiscales, puesto que en este aspecto asumen el carácter de Autoridades, y por ende de deben ser -- creados conforme a Derechos, es decir a través de órgano Estatal --- competente. (49)

La irregularidad se presta toda vez que la defensa Legal consistente en el Recurso de Inconformidad es tramitado por Autoridad inexistente, y esta misma Autoridad inexistente será su contraparte en el Juicio de ---- Anulación y tercero perjudicado en el Juicio de Amparo.

Otra irregularidad consiste en que el Tribunal Fiscal de la Federa--- ción a sostenido en diversas Tesis la competencia de estos órganos para -- resolver el Recurso de Inconformidad basada en un decreto del Ejecutivo -- de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de ---- Abril de 1983 en el que se da competencia a organismos inexistentes como -- son las citadas Delegaciones del Valle de México del I.M.S.S.

-----  
 ( 49 ) Según Tribunal Colegiado de Circuito, Inconforme del Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente 1984. --  
 3a. p. 26

Esta irregularidad tiene que ser corregida por los Tribunales Federales como son los Colegiados de Circuito y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin que haya una uniformidad de criterio al respecto. Estimo que la necesidad de Recursos del Estado Mexicano es considerable pero no por ello se deben hacer de lado las Garantías de Seguridad Jurídica del Contribuyente.

La propiedad que es el Derecho real por excelencia, está protegida por la citada Garantía en cuanto a los tres Derechos subjetivos fundamentales que de ella se derivan y que son: El uso, el de disfrute, y el de disposición de la cosa material de la misma el primero se traduce en la facultad que tiene el propietario de usar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades; por medio del segundo, el dueño de la cosa, puede hacer suyos los frutos (civiles o naturales), que ella produzca y el Derecho de disponer de un Bien se revela como la Potestad que tiene el Titular de la Propiedad, consiste en celebrar respecto de aquel acto de dominio de diversa índole.

Como ya se afirmó anteriormente este Derecho Legal real, podría ser objeto de Embargo Precautorio o venta forzosa para cubrir en el orden ya señalado Créditos Fiscales en Materia de aportaciones de Seguridad Social, En tal caso el Embargo que se trabará de este bien Jurídico sera inscrito en el Registro Público de Propiedad en términos del Art. 66 párrafo IV del reglamento del Código Fiscal de la Federación y señalar la forma de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

## 2.- ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.

### La Garantía de Legalidad:

Una de las Garantías de mayor trascendencia para el Gobierno, dentro de nuestro orden Jurídico Constitucional, es sin duda alguna la de Legalidad consagrada en el Art. 16 Constitucional a tal punto que la Garantía de competencia queda comprendida dentro de ella, la eficacia Jurídica de la Garantía de Legalidad es el hecho de que por su mediación se protege el sistema de Derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento Administrativo más minucioso, según se demuestra a través de la exposición que a este propósito elaborare.

La Garantía de Legalidad contemplada en la primera parte del Art. 16 Constitucional condiciona todo acto de molestia de Autoridad y se contiene en la expresión y fundamentación o motivación de la causa del procedimiento.

a).- Concepto de Fundamentación.- La Fundamentación Legal de la causa del procedimiento Autoritario, de acuerdo con el espíritu del Legislador de 1857, que permanece íntegro en la Constitución actual, consistente en -- que los actos que originen la molestia de que habla el Art. 16 Constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que esta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de Autoridad, que exista una Ley que lo autorice. La Fundamentación Legal de todo acto Autoritario que cause al Gobierno una molestia en su esfera, no es sino una consecuencia directa del principio de Legalidad --

-----

que consiste en que las Autoridades solo pueden hacer lo que la Ley les permite, principio que ha sido acogido por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es más, también a sostenido nuestro máximo Tribunal que las Autoridades de gozar facultades expresas para actuar.

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

- 1.- En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresas, consignadas en la norma jurídica ( Ley o Reglamento para emitirlo ).
- 2.- En que el propio acto se prevea en dicha norma.
- 3.- En que su sentido y alcance se ajuste a la disposiciones normativas que lo rijan.
- 4.- En que el citado acto se contenga o deribe de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyan. [50].

De este aspecto, debe hacerse incapié en el punto cuatro es decir, al relativo aquel en el que el acto se deben señalar las normas legales que fundan el acto de molestia. Esto viene a completar la Garantía de audiencia porque todas las actuaciones pertenecientes a la fase.



Administrativa, a el Amparo Directo ó Indirecto deberán estar debidamente fundadas en precepto Legal aplicable, lo cual facilita a las partes a un más adecuado ejercicio de la Garantía que se comenta, pues ya que si así conviene a sus intereses pueda impugnar las desiciones dictadas en los -- distintos procedimientos ya descritos en los capitulos II y III de este - trabajo. También complementa la Garantía de Audiencia, el punto segundo consistente en la obligación de que los actos de molestia deben de estar previstos en una norma. De acuerdo a esta obligación, el patrón afecta-- do por un acto de privación proveniente del I.M.S.S. al observar que ---- dicho acto no se encuentra previsto en norma Legal, al momento de ejerci-- tar su Garantía de Audiencia, en el Recurso Administrativo o en el Juicio Contencioso Administrativo, destacará la irregularidad como concepto de Anulación. Similar consideración se puede hacer del punto III habida-4-- cuenta de que el acto de molestia en cuanto a su sentido y alcance se - debe ajustar a las disposiciones normativas que lo rijan. En caso de que sea hacia el particular se verá obligado a ejercitar la Garantía de --- Audiencia por medio de las defensas Legales que que comentamos.

b).- Concepto de Motivación.- La Motivación de la causa Legal del -- procedimiento implica que, existiendo una norma Jurídica Normativa rela-- tiva al caso o situación concretos, respecto de los que se pretenden --- llevar a cabo el acto de Autoridad de molestia sean aquellos a que alude la disposición Legal fundatoria, esto es, el concepto de Motivación em-- pleado en el Art. 16 Constitucional indica que las circunstancias y --- modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general ---- correspondiente establecido por la Ley.

-----

La Motivación Legal implica pues, la necesaria adecuación que debe hacer la Autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en que éste va a operar o sufrir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por donde la citada Subgarantía que, con la fundamentación Legal, integra la de Legalidad.

Ahora bien para adecuar una norma Jurídica Legal reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la Autoridad respectiva debe acudir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que este se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa, es decir de ejecutar su Garantía de Audiencia.

Referido esto al ejercicio de la Garantía de Audiencia en Materia de Seguridad Social, implica que el particular al ejercitar sus defensas Legales puede alegar la falta de Fundamentación y Motivación del acto de Privación que le afecta. La falta de este requisito invariablemente traerá como consecuencia la Anulación del acto de Autoridad, si bien la Nulidad sea dictada en los términos del Art. 238 Fracción III del Código Fiscal de la Federación para el efecto de que dicte un nuevo acto en lugar del Anulado, si bien el nuevo acto deberá estar adecuadamente fundado y motivado al respecto es de señalarse que por el hecho de que se Anule un acto de Autoridad proveniente del I.M.S.S. por falta de Motivación y Fundamentación ello no implica que la Autoridad pierda el Derecho de emitir uno nuevo, adecuadamente fundado y motivado.

-----

El hecho de que la Autoridad vuelva a emitir un nuevo acto no implica --- violación de Garantía del particular, ya que la única limitación que ---- tendrá la Autoridad Fiscal será el hecho de que haya prescrito el Crédito Fiscal o la obligación formal a su cargo.

c).- Concurrencia Indispensable de la Fundamentación y de la Motivación.- Ambas condiciones de valides Constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto no implique una violación a la Garantía de Legalidad Consagrada por el Art. 16 Constitucional es decir que no basta una Ley que autorice la orden de ejecución o de los actos Autoritarios de perturbación, sino que es preciso señalar el caso - concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos, esté comprendido dentro de las disposiciones relativas de la norma, invocadas por la Autoridad. Por consiguiente, razonando a contrario Sensu, se configura la -- controversia al Art. 16 Constitucional a través de dicha Garantía cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna Ley (falta de Fundamentación) o en el caso de que, exista está, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de Autoridad no este comprendido dentro de la dis- posición general invocada (falta de Motivación).

Para concluir se puede afirmar que los procedimientos que integran - las defensas Legales establecidas por el Legislador en favor del particu- lar y del propio Instituto y que ya han sido objeto de estudio anterior- mente especialmente en los capítulos II y III de la Tesis deben estar --- fundados, motivados y establecidos por Autoridad competente. Reitero la violación de las Garantías de los particulares efectuados por el I.M.S.S. al crear Autoridades por medio de acuerdos de su Consejo Técnico cuando - tal facultad esta reservada exclusivamente al Congreso de la Unión en los

-----

términos del Art. 73 Constitucional Fracción XX. El ejercicio de la Garantía de Audiencia en Materia de Seguridad Social se da de una manera ---- parcial toda vez que un estudio Exhaustivo requeriría un estudio que excede la Naturaleza de este estudio Monográfico, si bien espero haber aportado -- algunas inquietudes al lector de los puntos estudiados.

RECURSO DE  
INCONFORMIDAD.

Elementos  
Esenciales.

- 1.-Actos en contra de lo que se Promueve.
- 2.-Autoridad Administrativa competente para resolver.
- 3.-Interes Juridico del Recurso
- 4.-Obligación de la Autoridad de Dictar nueva --- Resolución en cuanto al fondo.

- 1.-Capitales Constitutivos
- 2.-Cuotas obrero patronales
- 3.-Modificación de Riesgo de Trabajo
- 4.-Sustitución Patronal

- 1.-Consejo Técnico
- 2.-Delegado Regional y del Valle de México del I.M.S.S.

Cuando se efectúa un Derecho, de un Contribuyente, en -  
materia de aportaciones de Seguridad Social.

Solo cuando Proceda el Recurso.

Elementos por su  
Naturaleza.

- 1.-Plazo de Interposición
- 2.-Formalidades que --- debe reunir el escrito que contiene el Recurso, según el Art. 3º - del Reglamento del Art. 274 de la Ley del Seguro Social.

15 días de Aclaraciones o para pagar, sumados a los 15 días para interponer Recurso de Inconformidad ----- (30 días hábiles).

- A.-Escribirá el nombre o Razón Social, según sea el -- caso, y Domicilio del Recurrente, así como el número de su Registro Patronal, o de su Cédula de Inscripción como Asegurado, según el caso.
- D.-Mencionará con precisión la Oficina o Funcionario - de que omite el Acto reclamado con claridad en qué consiste este Acto y citando, en su caso las fechas y números de las Liquidaciones, Oficios o Documentos en que consta la Determinación impugnada, así como la fecha en que ésta le hubiere sido dada o conocer.

C.-Hará una exposición sucinta de los motivos de Inconformidad y Fundamentos Legales de la misma, y

D.-Contendrá una relación con las pruebas que pretenda, se reciban para justificar los Hechos en que apoya - el Recurso.

Desahogo de la Prueba

Suspensión del Proce-  
dimiento Administra-  
tivo de Ejecución.

- 1.-Solicitarlo por escrito
- 2.-Garantizar el Interés Fiscal
- 3.-Comprobar que se Interpuso Fianza.

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

- 1.- La Seguridad Social esta elevada en México a rango Constitucional en el Art. 123 Fracción XXIX de la Constitución.
  - 2.- El Estado esta encargado de prestar la Seguridad Social, si bien no la presta por medio de su Administración Pública Centralizada, sino que ha sido necesario la creación de un Órgano Descentralizado o Paraestatal como es el I.M.S.S.
  - 3.- Al crearse el I.M.S.S. la formación de sus reservas actuariales implicó la necesidad de establecer cuotas obrero patronal a cargo de patronos y trabajadores.
  - 4.- El I.M.S.S. originalmente efectuaba el cobro de los Créditos a su favor por medio de Juicios Ejecutivos Mercantiles, posteriormente para facilitar tal cobro se les dió el carácter de Fiscales a las cuotas obrero patronales y al I.M.S.S. de Autoridad Fiscal.
  - 5.- El I.M.S.S. no solamente puede dictar actos de molestia en contra de los patronos en forma de cuotas obrero patronales sino que puede dictar también a su cargo capitales Constitutivos, modificación en el grado de riesgo, etc.
  - 6.- El ejercicio de la Garantía de Audiencia en Materia de Seguridad Social implica tres instancias: La primera, la fase Administrativa en la cual se interpone el Recurso de Inconformidad, la segunda, está integrada por el procedimiento Contencioso Administrativo y la tercera dentro de la cual se agota el Juicio de Amparo Directo e Indirecto.
-

7.- Los Recursos Administrativos son:

Una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto Administrativo, ante la propia Autoridad que lo dictó, el Superior Jerárquico u otro Órgano Administrativo, para que lo revoque, modifique o anule.

8.- El Recurso Administrativo de Inconformidad cuenta con elementos esenciales y elementos relativos a su Naturaleza. Entre los primeros encontramos:

a).- Actos en contra de los que se promueve el Recurso. b).- Autoridad Administrativa que debe tramitarlo y resolverlo. c).- La afectación de un Derecho o Interés Jurídico del Recurso. d).- Obligación de la Autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

En cuanto a su Naturaleza encontramos: 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. e).- Posible suspensión y requisitos de ella.

9.- La garantía de Audiencia, es una de las más importantes dentro del régimen y se satisface mediante el cumplimiento del segundo párrafo del Art. 14 Constitucional que a la letra dice Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesión o derechos sino mediante Juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

10.- Las dos Garantías de Seguridad Jurídica son las establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucional.

11.- Es violatorio de Garantía el hecho de que el Consejo Técnico sea el encargado de crear como son las Delegaciones Regionales y del Valle de México.

- 12.- El consejo consultivo integrado en forma tripartida o sea por el Sector obrero, Sector patronal y el Gobierno del Estado.
- 13.- El consejo consultivo en provincia, por ser designados sus integrantes, por intereses políticos de los Sindicatos carecen de capacidad técnica y Jurídica para poder resolver el Recurso de inconformidad -- con el que se ejercita la Garantía de Audiencia.
- 14.- Por lo cual dicho Recurso debe ser resuelto sin estar avalado por el consejo, por el Departamento Jurídico y que son los que tienen la -- responsabilidad de llevar la secuencia propia del Recurso de Incon-- formidad, hasta el grado de presentar el proyecto de resolución. Y - no es posible que este proyecto tenga que estar avalado por un cuerpo carente de conocimientos o de principios Jurídicos aún cuando dentro de este cuerpo colegiado existan excepciones. Es por ésto que la in-- gerencia en los Recursos de Inconformidad deben ser exclusiva de la - Jefatura de servicios Jurídicos.
- 15.- La Garantía de Audiencia implica que el Gobernado pueda alegar en su defensa, en un procedimiento, y se le permita probar sus excepciones - o acciones.
- 16.- Es incongruente que la Autoridad encargada de resolver el Recurso --- de Inconformidad adolezca de Legal existencia como son las Delega--- ciones Regionales y del Valle de México del I.M.S.S.
- 17.- Uno de los aspectos mas importantes del Art. 16 Constitucional es la Garantía de Legalidad, que exige que los Actos de Autoridad deban --- estar fundados y motivados. Inclusive los procedimientos que integran las defensas legales por lo que se ejercita la Garantía de Audiencia.



## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- DE LA CUEVA MARIO, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II Novena Edición. Edit. Porrúa México 1969.
- 2.- HUMBERTO BORSI Y FERRUCCIO PERGOLESI, Tratado de diritto del lavoro.
- 3.- ARCE CANO GUSTAVO, Los Seguros Sociales en México Edit. Porrúa ---- México.
- 4.- JAVIER MORENO PADILLA, El Capital Constitutivo como Crédito Fiscal - Edit. Porrúa 1970.
- 5.- LOPEZ ROSADO DIEGO, Problemas Economicos de México 5a. Edición ---- U.N.A.M. 1979.
- 6.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo 4a. Edición Edit. Porrúa México 1981.
- 7.- GABINO FRAGA, Derecho Administrativo, Duodecima Edición Editorial -- Porrúa 1968.
- 8.- JARACHS DINO, Curso Superior de Derecho Tributario Vol. I Buenos -- Aires 1957.
- 9.- GIANINI, A.D. Instituciones de Derecho Tributario traducido por --- BUJANDA FERNANDO Madrid.
- 10.- AGUILAR JORGE I, Las cuotas del Seguro Social en la R.I.F.
- 11.- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano Edit. --- Porrúa 12a. Edición.
- 12.- JAVIER MORENO PADILLA, Implicaciones Tributarias de las aportaciones del Seguro Social, Edit. Trib. Fisc. de la Fed. Colec. Est. Jurídicos Vol. IV.
- 13.- DE LA GARZA FRANCISCO, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa México - 1976.

- 14.- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa México 1977 Tomo II.
  - 15.- CARRILLO FLORES ANTONIO, La Defensa Jurídica de los Particulares -- Frente a la Administración Pública, Edit. Porrúa 1939.
  - 16.- PORRAS LOPEZ ARMANDO, Derecho Procesal Fiscal, Textos Universita----rios.
  - 17.- ARMENTA CALDERON GONZALO, El Proceso Tributario en México Edit. Textos Universitarios México 1977.
  - 18.- IGNACIO BURGOA, Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa México 1972.
  - 19.- FRANCISCO RAMIREZ FONSECA, Manual de Derecho Constitucional 3a. Edi--ción Edit. Publicaciones Administrativas, 1983.
- 
- 1.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Edit. Pac, S.A. de C.V. 1985.
  - 2.- REGLAMENTO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Edit. Pac, S.A. de ---C.V. 1985.
  - 3.- LEY DEL SEGURO SOCIAL, Edit. Trillas 3a. Edición 1978.
  - 4.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Edit. Porrúa -- 1979.

## INDICE.

Prólogo.

<u>CAPITULO 1</u>	1
1.1.- Introducción.	3
1.2.- Definición de Seguridad Social.	3
1.3.- Antecedentes de la Seguridad Social en México.	5
1.4.- La Administración Pública Federal Centralizada y Descentralizada.	10
Característica de los Órganos Descentralizados	17
1.5.- El I.M.S.S. y la Descentralización Administrativa.	21
a) La Descentralización por Región.	21
b) La Descentralización por Colaboración.	23
c) La Descentralización por Servicio.	23
1.6.- El I.M.S.S. como Organismo Descentralizado por Servicio.	25
1.6.1-Aspecto Jurídico.	25
1.6.2-Aspecto Social.	26
1.6.3-La Seguridad Social.	26
1.7.- Creación del I.H.S.S.	27
Concepto de Derecho.	31
Concepto de Impuesto.	32
Concepto de Contribución Especial.	32
1.8.- El I.M.S.S. como Autoridad Fiscal.	34

## CAPITULO II

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	43
1) Concepto.	46
2) Naturaleza Juridica del Recurso Administrativo.	46
3) Diversos Recursos en la Legislación Mexicana.	51
Diversos Recursos Administrativos.	55
Recurso de Inconformidad ante el I.M.S.S.	55
Recurso de Nulidad de Notificación.	59

## CAPITULO III

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD.	63
I.- Elementos Esenciales.	64
a) Actos en contra de lo que se Promueve.	65
b) Autoridad Administrativa que debe Tramitarlo y Resolverlo.	66
c) La Afectación de un Derecho o un Interés Jurídico del --- Recurrente.	68
d) Efectos de la Resolución que Resuelve el Recurso.	69
II.-Por Naturaleza.	70
a) Plazo de Interposición del Recurso.	70
b) Formalidades que deben aparecer en el Escrito de Interpo- sición del Recurso.	71
c) Fijación de un Procedimiento por la Tramitación del Recurso.	74
d) Pruebas.	75
e) Posible Suspensión y Requisitos de ella.	76

## CAPITULO IV

TUTELA DE LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD POR MEDIO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	84
A) Concepto de Garantía.	84
B) Garantía de Seguridad.	85
I.-Artículo 14 Constitucional.	86
Garantía de Audiencia.	88
a) Titularidad de la Garantía de Audiencia.	89
b) Acto de Autoridad Consignado por la Garantía de Audiencia.	93
c) Bienes Jurídicos Tutelados por la Garantía de Audiencia en -- Materia de Seguridad Social.	95
II-Artículo 16 Constitucional.	100
a) Concepto de Fundamentación.	100
b) Concepto de Motivación.	102
c) Concurrencia Indispensable de la Fundamentación y de la --- Motivación.	104
<u>CONCLUSIONES.</u>	107
<u>BIBLIOGRAFIA.</u>	110