

**Instituto Mexicano del Seguro Social****Juicios Fiscales de Cuotas Obrero Patronales**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-1-00GYR-02-0432

DS-103

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar el seguimiento, control y resolución de los juicios fiscales, que se originaron por la interposición del patrón de recursos legales contra las cuotas obrero patronales determinadas; comprobar el impacto económico que ejercieron sobre la situación financiera del instituto; constatar el proceso de notificación de las cuotas obrero patronales decretadas, la gestión de cobro, integración de la información para la interposición de la demanda y seguimiento legal en los plazos establecidos en cada una de las etapas que dieron origen a los créditos fiscales y el registro contable efectuado conforme a las disposiciones legales y la normativa.

***Alcance***

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,107,469.7
Muestra Auditada	553,618.3
Representatividad de la Muestra	50.0%

Al 31 de diciembre de 2012, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) reportó en sus estados financieros en el rubro de cuentas por cobrar, 35,052,214.6 miles de pesos, en el ámbito nacional, de las cuales se seleccionó un universo, por 1,107,469.7 miles de pesos, que correspondieron a cuentas por cobrar que resultaron en juicios fiscales (incidencia 14); para efectos de la revisión se consideró una muestra por 553,618.3 miles de pesos (50.0%), que se integró con saldos contables de cobranza con la incidencia 14 "juicios", por 405,333.5 miles de pesos (73.2%), juicios fiscales con nulidad lisa y llana, por 145,491.5 miles de pesos (26.3%), y nulidad para efectos, por 2,793.3 miles de pesos (0.5%), como se presenta a continuación:

## INTEGRACIÓN DE LA MUESTRA DE JUICIOS FISCALES

(Importe en miles de pesos)

Delegaciones	Cobranza		Jurídico				Total		
	Incidencia 14*		Nulidad Lisa y Llana		Nulidad para efectos		Núm. de créditos	Importe	%
	Núm. de créditos	Importe	Núm. de créditos	Importe	Núm. de créditos	Importe			
Norte del D.F.	746	260,517.5	587	127,065.3	20	2,707.7	1,353	390,290.5	70.5
Guanajuato	850	144,816.0	104	18,426.2	2	85.6	956	163,327.8	29.5
<b>Totales</b>	<b>1,596</b>	<b>405,333.5</b>	<b>691</b>	<b>145,491.5</b>	<b>22</b>	<b>2,793.3</b>	<b>2,309</b>	<b>553,618.3</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Base de Datos de Créditos Fiscales en Incidencia 14 y Base de Datos de Juicios Fiscales con Nulidad Lisa y Llana y Nulidad para efectos, con cifras al cierre del ejercicio 2012.

\*La incidencia 14 es la clave que se asigna a los créditos que están en juicios fiscales.

**Antecedentes**

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en su carácter de organismo fiscal autónomo, tiene facultades para dar seguimiento a la determinación y cobro de las cuotas obrero patronales y en caso de incumplimiento de pago o por la determinación de diferencias, generar créditos fiscales a cargo del patrón; ante esta situación, el instituto recurre al Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), que es regulado por el Código Fiscal de la Federación, a fin de recuperar el crédito fiscal, por lo que emite y notifica el requerimiento de pago; el patrón debe garantizar el interés fiscal; en caso de no liquidar el crédito, el instituto hará válidas las garantías; sin embargo, se ha vuelto una práctica común que los patronos impugnen los actos del instituto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ser ésta una instancia optativa, sin agotar previamente el recurso de inconformidad ante el propio IMSS. En estos juicios fiscales, el instituto tiene carácter de demandado, y una vez que le es notificada la demanda, el área jurídica genera el “informe a dependencias”, con el que solicita integrar la documentación para responder la demanda; en este proceso, el área de cobranza realiza la afectación de la incidencia 14 “Juicios”, que es la clasificación que se da en los estados de cuenta de los patronos para identificar los créditos que se encuentran en juicio fiscal.

El área jurídica presenta la contestación de la demanda y aporta elementos de juicio a la autoridad competente, a fin de obtener el fallo favorable, destaca en este proceso que la autoridad puede pronunciarse en cuatro sentidos:

- Validez: Son aquellas sentencias en las que se reconoce la validez del acto impugnado (a favor del IMSS).
- Nulidad Lisa y Llana: Son aquellas sentencias en las que se declara la nulidad de la resolución y no se puede reponer el procedimiento; sin embargo, aun con dicha resolución, el instituto ha interpuesto el recurso de revisión ante las autoridades competentes, para revocar la sentencia emitida por el tribunal fiscal a efecto de anular la sentencia lisa y llana y que en su lugar se reconozca la validez del acto de autoridad (en contra del IMSS).
- Nulidad para Efectos: Son aquellas sentencias en las que se declara la nulidad de la resolución impugnada por vicios de forma o de procedimiento, para emitir una nueva resolución que subsane el vicio que causó la nulidad, o reanudar el procedimiento, desde el momento en que se cometió la violación (a favor del IMSS).

- Sobreseimiento: Resolución en virtud de la cual el tribunal fiscal decide no entrar al análisis del fondo del asunto por haber sobrevenido una causal de improcedencia incluida en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

### **Resultados**

#### **1. Control interno y falta de mecanismos que aseguren el cumplimiento de la normativa**

Con motivo de la revisión y estudio del control interno del IMSS, se constató que cuenta con el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 23 de agosto de 2012, y el Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, autorizado por el Director General del IMSS, mediante el acuerdo ACDO.SA2.HCT.271010/323.PDAED, del 27 de octubre de 2010 y publicado en el DOF, el 21 de diciembre de ese mismo año.

Al respecto, se constató que para su mejor funcionamiento y operatividad, la entidad fiscalizada contó con diversas disposiciones de carácter interno, vigentes en 2012, como se indica a continuación:

## Disposiciones internas del IMSS

Ordenamiento	Autorizado por	Validado por	De fecha
• Manual de Organización de la Dirección de Incorporación y Recaudación.	Dirección de Incorporación y Recaudación	Coordinación de Organización	abril de 2011 y julio de 2012
• Manual de Organización de la Dirección Jurídica.	Dirección Jurídica	Coordinación de Organización	diciembre 2010
• Manual de Organización de las Subdelegaciones del IMSS.	Dirección de Incorporación y Recaudación	Coordinación de Organización	julio de 2012
• Manual de Procedimientos para las Oficinas de Emisión y Pago Oportuno de las Subdelegaciones del IMSS.	Dirección de Afiliación y Cobranza y Unidad de Organización y Calidad	No aplica	julio de 1998
• Norma para la atención de los asuntos, recursos y juicios en materia fiscal, administrativa, amparo, civil, mercantil y procedimientos especiales.	Dirección Jurídica	Unidad de Organización y Calidad	abril de 2010
• Procedimiento para la atención de los juicios fiscales y administrativos.	Dirección Jurídica	Unidad de Organización y Calidad	septiembre de 2009
• Procedimiento para el trámite de créditos con impedimento de cobro.	Dirección de Incorporación y Recaudación	No aplica	julio de 1998
• Procedimiento para la calificación, efectividad y cancelación del embargo en la vía administrativa como medio de garantía de créditos fiscales.	Dirección de Incorporación y Recaudación	Unidad de Organización y Calidad	diciembre de 2010
• Procedimiento para la calificación de la póliza de fianzas ofrecida en garantía de créditos fiscales materia de medios de defensa.	Dirección de Incorporación y Recaudación	Unidad de Organización y Calidad	diciembre de 2011
• Procedimiento para la recepción, control y trámite de documentos relativos a la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución y diligencias de notificación.	Dirección de Incorporación y Recaudación	Unidad de Organización y Calidad	diciembre 2011
• Procedimiento para la administración de cartera y su afectación en el sistema de cobranza.	Dirección de Incorporación y Recaudación	Unidad de Organización y Calidad	julio de 2010

Fuente: Diversas disposiciones internas del IMSS.

Dicha normativa no fue publicada en el DOF, y al ser de observancia obligatoria, no se acredita que los servidores públicos de la entidad fiscalizada, a quienes les resulta aplicable, tengan conocimiento de ella y por tanto carece de certeza acerca de las responsabilidades que les corresponden en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, se constató la falta de controles que regulen la integración de los expedientes de créditos, ya que no tienen un criterio establecido sobre la documentación mínima e indispensable con la que deben contar, ni un orden cronológico de la información; además, el área de cobranza es la encargada de integrar la información que posteriormente requerirá el área jurídica para enfrentar las demandas presentadas por los patronos.

**12-1-00GYR-02-0432-01-001 Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social fortalezca su marco normativo y mantenga consistencia con sus actividades, se sugiere implementar mecanismos de control con el fin de difundir y dar certeza del conocimiento y cumplimiento de manuales, procedimientos, lineamientos, normas y otros ordenamientos similares incluyendo los que se emitan, actualicen o se modifiquen, mediante los medios que estime pertinentes, para asegurar el pleno conocimiento y observancia por parte de su personal, tomando en cuenta los objetivos de un funcionamiento que cumpla con la economía, eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad.

**12-1-00GYR-02-0432-01-002 Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Dirección de Incorporación y Recaudación, establezca mecanismos de control con responsables y tiempos de atención que regulen la integración de los expedientes de créditos que dan origen a los juicios fiscales, a fin de fomentar un entorno de control.

**2. Plazos de atención de créditos fiscales**

Con el análisis del reporte mensual "Situación de la cartera por antigüedad en las incidencias", emitido durante 2012, el cual fue establecido y controlado por la Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR), en el que se llevó el control estadístico de los plazos de atención para cada tipo de incidencia (estado de cobro de los créditos fiscales), a fin de fortalecer el seguimiento y control de los créditos en cobranza y en juicio fiscal, se comprobó que los plazos para la atención de la notificación, aclaraciones, convenios, juicios, recursos de inconformidad y de revocación, reportados por las delegaciones Norte del D.F. y Guanajuato, rebasaron los tiempos establecidos por la DIR, como se muestra a continuación:

PLAZOS DE ATENCIÓN DE INCIDENCIAS

Núm.	Incidencia/ Descripción	Días Programados	Delegación					
			Norte del D.F.			Guanajuato		
			Días Promedio	Diferencia	Incumplimient o al programa (número de veces)	Días Promedio	Diferencia	Incumplimiento al programa (número de veces)
1	(1) Por notificar	20	20	En tiempo	En tiempo	28	8	0.4
2	(2) Notificado	10	126	116	11.6	20	10	1.0
3	(3) En aclaración para ajuste	30	150	120	4.0	105	75	2.5
4	(5) En solicitud de convenio	60	68	8	0.1	78	18	0.3
5	(6) Inconformidad	90	210	120	1.3	190	100	1.1
6	(14) Juicios	Indeterminado	714	714		428	428	
7	(15) Recurso de Revocación	90	35	En tiempo	En tiempo	135	45	0.5
8	(31) Por iniciar la tramitación	37	62	25	0.7	54	17	0.5

FUENTE: Reporte mensual "Situación de la cartera por antigüedad en las incidencias", de las delegaciones Norte del D.F. y Guanajuato.

Como se observa, la Delegación Norte del D.F. tuvo un tiempo promedio de 714 días hábiles para la atención de los juicios, y la Delegación Guanajuato, de 428 días hábiles, por lo que se determinó una diferencia de 286 días hábiles para la atención de las demandas entre ambas delegaciones. Ante esta situación, el instituto no contó con un análisis de las causas de dichas diferencias, a fin de generar alternativas para la estandarización en días de atención de juicios.

Después de las reuniones de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares y Finales, el instituto informó que la DIR tiene establecido un control denominado "Seguimiento del programa de trabajo" el cual se realiza de forma bimestral y analiza las bases de datos del sistema de cobranza, evalúa el promedio de días de antigüedad en cada una de las incidencias por delegación y hace del conocimiento de éstas el tiempo que están alojados los créditos fiscales en las incidencias, con lo que instruyó a los jefes de servicio de Afiliación y Cobranza delegacionales a vigilar y realizar las acciones pertinentes para disminuir los tiempos de atención de las incidencias; las instrucciones fueron atendidas por las delegaciones que generaron una disminución en los días de atención, por lo que el instituto ha realizado cambios sensibles al dar seguimiento y una retroalimentación a las delegaciones.

#### 12-1-00GYR-02-0432-01-003 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Dirección de Incorporación y Recaudación, analice las causas que ocasionaron diferencias en los días de atención de los juicios fiscales en las delegaciones, a fin de generar mejores prácticas para su implementación y estandarizar los tiempos de atención.

#### 12-1-00GYR-02-0432-01-004 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Dirección de Incorporación y Recaudación, fortalezca los mecanismos de control y supervisión, y estandarice los plazos establecidos de atención para cada una de las incidencias de los procesos de cobro.

### 3. *Inconsistencias en bases de datos de juicios fiscales con nulidades*

Con el análisis de la información contenida en la Base de Datos de Juicios Fiscales con Nulidad Lisa y Llana y Nulidad para Efectos al 31 de diciembre de 2012, proporcionada por la Coordinación Técnica de Control y Mejora Continua de Procesos Jurídicos, se constataron inconsistencias en 3,508 créditos, las cuales se precisan a continuación:

#### INCONSISTENCIAS EN BASE DE DATOS

(Importe en miles de pesos)

Delegación	Sin Registro Patronal		Duplicados		Triplicados		Créditos sin Importe	Total de Créditos con Inconsistencias
	Créditos	Importe	Créditos	Importe	Créditos	Importe		
Norte del D.F.	1,062	54,469.2	31	1,596.0	2	164.6	1,130	2,225
Guanajuato	255	138.3	1				1,027	1,283
<b>Total</b>	<b>1,317</b>	<b>54,607.5</b>	<b>32</b>	<b>1,596.0</b>	<b>2</b>	<b>164.6</b>	<b>2,157</b>	<b>3,508</b>

FUENTE: Base de Datos de Créditos Fiscales en Incidencia 14 y Base de Datos de Juicios Fiscales con Nulidad Lisa y Llana y Nulidad para Efectos, con cifras al cierre del ejercicio 2012.

Lo anterior restó transparencia y calidad a la información que emitió el instituto, ya que dichos datos son necesarios para el control estadístico de los créditos que se encuentran en juicios fiscales, que son integrados en informes institucionales, con la finalidad de mantener informados a los directivos y áreas involucradas del incremento, seguimiento y conclusión de los juicios fiscales y el impacto que estos representan para el propio instituto.

Después de las reuniones de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares y Finales, la entidad fiscalizada instruyó a los titulares de las jefaturas de servicios jurídicos de las 35 delegaciones del IMSS, para que las áreas responsables del trámite de juicios fiscales registren en el Sistema de Seguimiento de Casos de la Dirección Jurídica, los datos del actor, registro patronal, número de seguridad social, número e importe del crédito; dicha instrucción deberá aplicarse tanto a créditos nuevos, como a los que están en trámite, lo que debe constar en las supervisiones que se realicen al respecto, sin que se haya evidenciado la aplicación de dichas instrucciones.

#### 12-1-00GYR-02-0432-01-005 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Dirección Jurídica, fortalezca los mecanismos de supervisión en el registro de la información que se ingresa en el Sistema de Seguimiento de Casos de la Dirección Jurídica, a fin de asegurar información oportuna y confiable.

#### 4. *Origen de los créditos en juicios fiscales*

Con el análisis de 1,596 créditos fiscales, por 405,333.5 miles de pesos, reportados en cobranza, que generaron juicios fiscales, se constató que 746 créditos, por 260,517.5 miles de pesos (64.3%), correspondieron a la delegación Norte del D.F., y 850 créditos, por 144,816.0 miles de pesos (35.7%), a la delegación Guanajuato. Se comprobó que la Coordinación de Cobranza de nivel central, por medio del Sistema de Verificación de Pagos (SIVEPA) emite diferencias por errores u omisiones del patrón y las oficinas de Emisión y Pago Oportuno de las subdelegaciones son responsables de la determinación, emisión y notificación de las cédulas de liquidación, por concepto de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, recargos, actualizaciones y multas, entre otras, como se muestra a continuación:

#### INTEGRACIÓN DE LAS PRINCIPALES DETERMINACIONES DE CRÉDITOS FISCALES

(Importe en miles de pesos)

Origen de la determinación	Norte del D.F.			Guanajuato			Total		
	Créditos	Importe	%	Créditos	Importe	%	Créditos	Importe	%
Multas	337	66,982.8	25.7	318	38,788.4	26.8	655	105,771.2	26.1
SIVEPA	148	87,081.5	33.4	45	6,893.9	4.8	193	93,975.4	23.2
Construcción	117	65,276.5	25.1	42	4,394.5	3.0	159	69,671.0	17.2
Visita Domiciliaria	64	24,134.7	9.3	162	41,304.6	28.5	226	65,439.3	16.1
Cuotas IMSS	43	6,574.4	2.5	153	29,485.5	20.4	196	36,059.9	8.9
Capitales Constitutivos	21	7,949.8	3.0	53	13,758.4	9.5	74	21,708.2	5.4
Revisión Interna y de Gabinete	11	1,279.9	0.5	69	9,440.2	6.5	80	10,720.1	2.6
Dictamen pago	5	1,237.9	0.5	8	750.5	0.5	13	1,988.4	0.5
<b>Total</b>	<b>746</b>	<b>260,517.5</b>	<b>100.0</b>	<b>850</b>	<b>144,816.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1,596</b>	<b>405,333.5</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Base de Datos proporcionada por la Dirección de Incorporación y Recaudación

Asimismo, se constató que la Oficina para Cobros de las subdelegaciones efectuó el seguimiento para la recuperación, conforme al PAE, y además de conceder o negar la suspensión del PAE, evaluó las garantías y celebraron convenios de pago de los créditos; la administración de los créditos fiscales estuvo a cargo de la Oficina de Registro y Control de Cartera de las subdelegaciones; dichas áreas atendieron el requerimiento documental (cédulas de determinación, actas de notificación y datos patronales) de las áreas jurídicas, una vez que el tribunal notificó la demanda interpuesta por el patrón y el instituto, como demandado, tuvo un plazo de 45 días hábiles para responder, actividades que se cumplieron en el tiempo y forma establecidos en la normativa institucional.

#### **5. Estados de cuenta sin clasificación de la incidencia 14 "Juicios"**

Con el análisis de 1,596 créditos fiscales de la muestra, se comprobó que 39 estados de cuenta de la Delegación Norte del D.F., por 24,080.3 miles de pesos, y 3 de la Delegación Guanajuato, por 654.0 miles de pesos, no presentaron la actualización con la incidencia 14 "Juicios".

La incidencia 14 "Juicios", es la clave que permite identificar en los estados de cuenta de los patrones y en las bases de datos que opera el instituto, los créditos que están en juicio; este procedimiento se realiza una vez que se recibe la garantía del interés fiscal por parte del patrón o la sentencia interlocutoria del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la cual se concede la suspensión del PAE, información que es turnada a la Oficina de Registro y Control de Cartera para su validación, así como la afectación de la incidencia 14.

Después de las reuniones de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares y Finales, el instituto expuso que dichos créditos no incluyeron la incidencia 14 "juicios", debido a que durante el procedimiento administrativo de ejecución no fueron garantizados los créditos por parte del patrón, toda vez que el tribunal concedió la suspensión del procedimiento sin que mediara garantía por parte del patrón, lo que impidió en su momento la actualización e identificación de los créditos fiscales en el sistema de cobranza, como créditos en juicios fiscales.

#### **12-1-00GYR-02-0432-01-006 Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Dirección de Incorporación y Recaudación, fortalezca los mecanismos de actualización en los estados de cuenta de los patrones, a fin de generar una alternativa del registro de la incidencia 14 "Juicios" ante la falta de la garantía o la sentencia interlocutoria del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, e identificar y controlar los créditos con juicio fiscal.

#### **6. Principales causas de nulidad lisa y llana**

Con la revisión de las sentencias decretadas con nulidad lisa y llana durante 2012 por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa correspondientes a los juicios fiscales interpuestos por los patrones, contra las resoluciones emitidas por el instituto y que provienen de créditos fiscales de los ejercicios de 1993 a 2012, se determinó que en 691 créditos de las delegaciones Norte del D.F. y Guanajuato por 145,491.5 miles de pesos, que las principales causas fueron las siguientes:

## CAUSAS DE NULIDAD LISA Y LLANA

(Importe en miles de pesos)

Causas	Norte del D.F.			Guanajuato			Total		
	Créditos	Importe	%	Créditos	Importe	%	Créditos	Importe	%
No se acreditó la relación laboral	360	69,095.8	54.4	3	1,094.3	5.9	363	70,190.1	48.2
Falta de fundamentación y motivación del acto impugnado	81	20,279.2	15.9	68	11,989.2	65.0	149	32,268.4	22.2
Caducidad o prescripción de los actos	55	19,465.8	15.3	26	4,268.7	23.2	81	23,734.5	16.3
Irregularidades en la notificación y actuación del acto impugnado	56	11,541.6	9.1	0	0	0.0	56	11,541.6	8.0
No se acreditó la existencia del acto impugnado	26	4,416.9	3.5	3	526.0	2.9	29	4,942.9	3.4
Otras causas que generaron la nulidad lisa y llana	9	2,266.0	1.8	4	548.0	3.0	13	2,814.0	1.9
<b>Total general</b>	<b>587</b>	<b>127,065.3</b>	<b>100.0</b>	<b>104</b>	<b>18,426.2</b>	<b>100.0</b>	<b>691</b>	<b>145,491.5</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Base de Datos de Juicios Fiscales con Nulidad Lisa y Llana y Nulidad para efectos, con cifras al cierre del ejercicio 2012.

Al respecto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en las sentencias emitidas hizo los señalamientos siguientes:

- No se acreditó la relación laboral.- El IMSS exhibió como prueba copia certificada de la consulta de la cuenta individual, sin cumplir con la jurisprudencia emitida al respecto, por lo que no se consideró acreditada la relación laboral.
- Caducidad de las facultades del funcionario que dictó el acto impugnado.- Las facultades de la autoridad para determinar los créditos fiscales se encontraban extinguidas por caducidad.
- Falta de fundamentación y motivación del acto impugnado.- Por motivos como: resoluciones impugnadas que carecen de firma autógrafa, cédulas de liquidación de capitales constitutivos que no están fundadas, ni motivadas e imprecisiones en la determinación de cuotas.
- Falta de notificación del acto impugnado.- En la contestación de la demanda, el instituto no presentó los créditos fiscales combatidos ni las respectivas constancias de notificación; también se señala que la notificación se considera ilegal por no haberse realizado conforme a lo establecido en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación.

- No se acreditó la existencia del acto impugnado.- Al revertirse la carga de la prueba, el instituto debió acreditar la existencia de los trabajadores que se dijo estaban al servicio de la actora, pues no se ofreció, ni exhibió con la contestación de la demanda, alguna prueba con la que se acredite la motivación de los citados créditos.

Ante dichos señalamientos el instituto generó las siguientes acciones:

- Por la falta de acreditación de la relación laboral, promovió ante los tribunales la aceptación de las copias certificadas de las cuentas individuales de los trabajadores para acreditar la relación laboral, conforme a un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 23 de mayo de 2012, en la que reiteró que las certificaciones de los estados de cuenta individuales que el instituto ofrece como prueba son aptos y suficientes para acreditar la relación de trabajo.
- Falta de fundamentación y motivación del acto impugnado, las salas regionales decretaban la nulidad por este concepto, aduciendo que era necesario que las resoluciones impugnadas incluyeran el artículo séptimo transitorio del Reglamento Interior del IMSS y el acuerdo 534/2006 dictado por el H. Consejo Técnico, por lo que a partir de junio de 2011, se ha incluido en la cédulas de liquidación que se encuentran actualmente en trámite, la fundamentación antes mencionada.
- De la caducidad de las facultades informó que se debe por los plazos en los que se origina el acto impugnado hasta la fecha de la resolución liquidatoria, sin considerar los tiempos que transcurren desde la contestación de la demanda y su proceso; por lo que ha generado acciones de supervisión y seguimiento a fin de agilizar los tiempos.
- A fin de abatir las causas de nulidad lisa y llana por irregularidades en la notificación, el instituto informó que en septiembre de 2012, el Comité de Seguimiento del Programa Nacional de Atención y Control de Juicios Fiscales, llevó a cabo un taller de capacitación de actualización al personal notificador y ejecutor de las subdelegaciones en temas de notificación de actos administrativos.

#### 12-1-00GYR-02-0432-01-007 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante las direcciones de Incorporación y Recaudación y Jurídica, establezca un plan de trabajo sistemático que dé seguimiento al proceso de notificación y recuperación de los créditos, hasta la obtención del fallo del juicio fiscal, a fin de abatir las causas por las que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa decretó la nulidad lisa y llana.

#### **7. Cancelación anticipada de créditos**

Con la revisión de 691 créditos, por 145,491.5 miles de pesos con nulidad lisa y llana, se constató que 15 créditos de la Delegación Norte del D.F. por 7,432.6 miles de pesos y 5 créditos de la Delegación Guanajuato por 1,281.2 miles de pesos, fueron cancelados anticipadamente por las subdelegaciones, sin tener conocimiento del sentido en que se pronunciaría el juzgador, debido a que en el análisis realizado por parte del área jurídica se detectaron errores de origen que podían causar la nulidad lisa y llana, por lo que se procedió a realizar la cancelación anticipada, de conformidad con el acuerdo 280/2004 del H. Consejo Técnico, "Conveniencia para concluir litigios, sin agotar todos los procedimientos jurisdiccionales", para dejar sin efectos los créditos recurridos. De éstos, 13 créditos por 4,583.4 miles de pesos, se repusieron en los ejercicios de 2011 y 2012, y en 7 créditos por

4,130.4 miles de pesos, el instituto aplicó el acuerdo 469/2005 “Bases para cancelar créditos fiscales en las cuentas del instituto, por insolvencia, por incosteabilidad y por no localización del deudor o responsable solidario” del H. Consejo Técnico del IMSS, por tratarse de créditos fiscales a cargo de patrones o responsables solidarios no localizados, sin evidenciar gestiones de localización para continuar con su recuperación.

#### 12-1-00GYR-02-0432-01-008 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Dirección de Incorporación y Recaudación, fortalezca sus mecanismos de control en la conciliación de patrones entre las diferentes delegaciones del instituto, a fin de monitorear de manera sistemática aquellos patrones que se tengan por no localizados y se puedan reactivar los créditos fiscales que éstos tengan a cargo.

#### **8.** *Contestación de la demanda fuera del plazo establecido*

En la revisión de los créditos con nulidad lisa y llana se detectó que en 4, por 1,494.7 miles de pesos, y 1, por 901.3 miles de pesos, de las delegaciones Norte del D.F. y Guanajuato, correspondientes al ejercicio 2008, se presentó la contestación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 22 de mayo de 2009 y el 12 de abril de 2011, respectivamente, fechas que excedieron en 4 y 1 días el plazo establecido de 45 días hábiles para dar contestación, causa suficiente para desechar la respuesta del IMSS y el fallo se emitió a favor de los patrones considerando la parte que plasmaron los patrones en su demanda y las pruebas que aportaron.

Lo anterior se hizo del conocimiento de la instancia de control competente en la entidad fiscalizada, con el oficio núm. DGAFF“C”/“C2”/1409/2013 del 29 de noviembre de 2013, para que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las gestiones procedentes.

Después de las reuniones de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares y Finales, los titulares de las jefaturas de servicios jurídicos de las delegaciones Norte del D.F. y Guanajuato instruyeron a los titulares de los departamentos contenciosos, a los jefes de las oficinas de juicios fiscales y recursos de inconformidad, así como a los abogados adscritos a las áreas de juicios fiscales e inconformidades, para que verifiquen que los procesos relativos a los asuntos, recursos y juicios en materia fiscal se realicen dentro de los plazos legales establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y demás disposiciones y corroboren las fechas de los plazos límite para atender dichos procesos, en el entendido de que el responsable directo de los plazos es el abogado, aspectos que serán monitoreados en el Comité Delegacional, el cual sesiona de manera mensual, sin que se evidenciara la aplicación de dichas instrucciones.

#### 12-1-00GYR-02-0432-01-009 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante la Dirección Jurídica, fortalezca la supervisión y seguimiento de los tiempos establecidos en la contestación de las demandas de los juicios fiscales en su sistema de seguimiento de casos, a efecto de que en forma automatizada se alerten los próximos vencimientos de respuesta, a fin de evitar la nulidad lisa y llana por la falta de atención oportuna.

#### **9.** *Créditos con nulidad para efectos*

Con la revisión documental de 22 créditos, por 2,793.3 miles de pesos, 20 de la Delegación Norte del D.F. y 2 de la Delegación Guanajuato, se constató que el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa emitió las sentencias de dichos créditos con nulidad para efectos, a fin de precisar con claridad la forma y los términos en que el instituto deberá cumplirla y reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la irregularidad.

Es importante señalar que, dado que los hechos que motivaron la emisión de los créditos no fueron juzgados, ni sustentados en un pronunciamiento definitivo, la autoridad puede emitir un nuevo acto que subsane los errores, los cuales fueron repuestos de conformidad con la normativa institucional.

#### **10. Registro contable**

Se constató que el registro contable de las operaciones por créditos fiscales que resultaron del incumplimiento del pago de cuotas obrero patronales, se realizó en la cuenta incluida en su catálogo de cuentas y guía contabilizadora, los cuales fueron autorizados por el Coordinador de Contabilidad y Trámite de Erogaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

#### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 7 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 9 Recomendación(es).

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

#### **Dictamen: limpio**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Instituto Mexicano del Seguro Social cumplió con las disposiciones normativas en la determinación, notificación y gestión de cobro, a fin de garantizar su recuperación y el seguimiento de la resolución de los créditos fiscales, cuyas operaciones fueron reconocidas en sus registros contables.

#### **Apéndices**

##### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar el control interno establecido en la determinación de los créditos fiscales, su notificación y seguimiento ante la interposición de juicios fiscales.
2. Comprobar que los créditos emitidos con juicios fiscales se ejecutaron de conformidad con el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) y que contaron con la constitución de garantías del interés fiscal.

3. Verificar los documentos que integraron los expedientes de créditos con juicios fiscales, su antigüedad, etapa procesal, cancelaciones de los créditos fiscales por pago, aclaración o acatamiento de sentencia.
4. Identificar las principales causas que afectaron la resolución de los créditos fiscales clasificados con la incidencia 14 "Juicios", por las que fueron decretados con nulidad lisa y llana, y nulidad para efectos, durante el ejercicio 2012.
5. Constatar las causas que provocaron que en 2012 los créditos fiscales caducaron o prescribieron y cuantificar su impacto económico.
6. Verificar que los juicios fiscales de Cuotas Obrero Patronales se atendieron conforme a los plazos establecidos en la norma y que se agotaron las instancias legales para su cobro.
7. Verificar que los juicios fiscales durante 2012, se registraron contablemente en tiempo y forma de acuerdo con la normativa.

#### *Áreas Revisadas*

Las direcciones de Incorporación y Recaudación, y Jurídica de Nivel Central y las jefaturas de Servicios Jurídicos, y de Afiliación y Cobranza de las delegaciones Norte del D.F. y Guanajuato.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Código Fiscal de la Federación: artículos 134, 135, 136 y 137.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo 4; Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 19; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Artículo 8, fracción I; Procedimiento para la administración de cartera y su afectación en el sistema de cobranza, Apartado D) relativas a la gestión administrativa y operativa de la cartera, numeral 3.20, inciso c) y Anexo 1, Lineamientos para la afectación al sistema de cobranza, numeral 3.3 Cambio de incidencia de cobro; Manual de Procedimientos para las Oficinas de Emisión y Pago Oportuno de las Subdelegaciones del IMSS, Apartado 4, puntos 6 y 8; Manual de Organización de las Subdelegaciones, apartados 5, Atribuciones, punto 5.1, fracciones IX y XVII y 8 Funciones Sustantivas, punto 8.1, Subdelegación, párrafos 13, 14 y 15 y 8.1.3 Departamento de Auditoría a Patronos, párrafo 30; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, disposición 14, Norma General de Control Interno, Tercera. Actividades de Control Interno, Artículo 14; Norma para la atención de los asuntos, recursos y juicios en materia fiscal, administrativa, amparo, civil, mercantil y procedimientos especiales, numeral 7 Disposiciones, punto 7.1.3; Procedimiento para la Atención de los Juicios Fiscales y Administrativos numeral 3 Políticas, punto 3.1; Procedimiento para la localización, reinicio de acciones de cobro y en su caso cancelación de créditos fiscales por la no localización del deudor o responsable solidario, numeral 3. Políticas, Punto 3.39;

Circular núm. 09 52 19 9000/26 del 6 de mayo de 2002, emitido por la Dirección de Afiliación y Cobranza del IMSS.

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

*Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.