

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**  
**SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE**  
**SEGURIDAD SOCIAL.**



**TESIS DONADA POR**  
**D. G. B. UNAM**

**LA SUSTITUCION PATRONAL EN**  
**MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

**T E S I S**  
**DE LICENCIATURA DE DERECHO**  
**QUE P R E S E N T A**

**MARTHA IRMA RUVALCABA CUADROS**

**1 9 8 0**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**

**Tesis Digitales**

**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**

**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## P R O L O G O

Con la idea original de hacer un análisis del fenómeno de la sustitución patronal, la autora del trabajo que ahora tenemos el honor y el gusto de prologar, nos lleva de la mano por un recorrido a través de la seguridad social dentro del marco general de la solidaridad social como postulado axiológico básico o fundamental de la convivencia pacífica en la organización político-social contemporánea.

Habría resultado suficiente el trabajo desarrollado por la autora sobre los tópicos de la solidaridad social para considerar desahogado un trabajo de tesis profesional; sin embargo, demostrando el enorme interés que tiene la autora por las cuestiones sociales y de solidaridad humana, introduce en este trabajo un estudio pormenorizado de la estructura jurídica y organización administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social, estudio que sin duda será de gran utilidad consultar cuando queramos saber o recordar lo que es y cómo funciona jurídica y administrativamente tal Institución. Consideramos que en realidad, por sí solo, el estudio a que nos referimos y que contiene en los capítulos II y III de este trabajo resulta de gran interés e importancia tanto para los conocedores del tema como para aquéllos que tengan inquietud de conocerlo.

Finalmente, la autora aborda en forma sencilla pero profunda el tema de la sustitución patronal dándonos noticia de las consecuencias que han resultado de una incompleta reforma legislativa -

que en su afán por preservar y proteger el derecho de los trabajado — res, deja en desventaja y sin posibilidad de defensa al Instituto Mexicano del Seguro Social, quien frecuentemente se ve defraudado en el derecho que tiene a percibir el pago de las cuotas obrero-patronales, — cuando patronos sin escrúpulos, actuando en unión de trabajadores o sindicatos que resultan traidores a su clase, evaden el pago de las cuotas adeudadas al Instituto mediante el recurso de simular la transmisión de la propiedad de la empresa afectada a la representación obrera, para — luego recuperarla a través de interpósita persona o incluso a través de la misma persona que aparentemente tuvo que ceder a sus trabajadores la negociación o fuente de trabajo, evadiendo así el pago de las cuotas — adeudadas al Instituto, en base a que el artículo 270 de la Ley del Seguro Social, no señala término o plazo durante el cual deban operar los trabajadores la fuente de trabajo adquirida, en consecuencia, los trabajadores pueden operarla por un corto plazo y después transmitir la propiedad de la empresa a un tercero, consumándose así la defraudación fiscal en perjuicio del Instituto.

Para solucionar este problema, la autora propone — que se establezca el término de dos años, durante el cual sean los trabajadores los que tengan que operar la fuente de trabajo sin transmitirla a un tercero, creando la posibilidad de que opere la sustitución patronal en contra del tercero que adquiriera una fuente de trabajo dentro del plazo de dos años a partir de la fecha en que los trabajadores ad—

quirieron la misma. Tal proposición, no tan sólo nos parece interesante sino indispensable instrumentarla a efecto de salvaguardar el interés patrimonial del organismo que debe ser de interés público porque el Instituto Mexicano del Seguro Social es el instrumento que el Estado Mexicano tiene para cumplir uno de sus más importantes objetivos, - la seguridad social a través de la solidaridad humana.

No queremos concluir esta breve intervención sin hacer patente en forma expresa la profunda admiración que sentimos por la autora a quien le reconocemos el empeño y tenacidad con que ha vencido los múltiples obstáculos que los estudios profesionales implican y que ahora se ven coronados con este trabajo que no por nuestra inclinación por la autora sino por convicción profesional, calificámos como excepcional y muy valioso.

**LIC. RUPERTO PATIÑO MANFERR.**

# LA SUSTITUCION PATRONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

|                                                                                    | Pag. |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>C A P I T U L O    I</b>                                                        |      |
| <b><u>S O L I D A R I D A D   S O C I A L .</u></b>                                | 10   |
| <br><b>C A P I T U L O    II</b>                                                   |      |
| <b><u>NATURALEZA JURIDICA DEL I.M.S.S.</u></b>                                     |      |
| 1.- EL IMSS COMO PERSONA MORAL.                                                    | 37   |
| 2.- EL IMSS COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO                                 | 41   |
| 3.- SU PERSONALIDAD Y PATRIMONIO.                                                  | 48   |
| <br><b>C A P I T U L O    III</b>                                                  |      |
| <b><u>ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DEL I.M.S.S.</u></b>                           |      |
| 1.- SEGURO SOCIAL COMO SERVICIO PUBLICO NACIONAL                                   | 56   |
| 2.- REGIMENES QUE COMPRENDE EL SEGURO SOCIAL.                                      | 61   |
| a) OBLIGATORIO                                                                     | 62   |
| b) VOLUNTARIO.                                                                     | 69   |
| 3.- CONTINGENCIAS QUE CUBRE EL SEGURO Y SERVICIOS QUE PROPORCIONA.                 | 75   |
| <br><b>C A P I T U L O    IV</b>                                                   |      |
| <b><u>SUSTITUCION PATRONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.</u></b>                 |      |
| 1.- LA SUSTITUCION PATRONAL EN MATERIA LABORAL.                                    | 81   |
| 2.- LA SUSTITUCION PATRONAL EN LA PRIMERA LEY DEL SEGURO SOCIAL                    | 92   |
| 3.- LA SUSTITUCION PATRONAL EN LA LEY ACTUAL                                       | 94   |
| 4.- CASOS ESPECIALES DE SUSTITUCION PATRONAL A LA LUZ DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. | 106  |
| <br><b>C O N C L U S I O N E S .</b>                                               | 110  |
| <b>B I B L I O G R A F I A .</b>                                                   | 115  |

C A P I T U L O   I

S O L I D A R I D A D  
S O C I A L.

**LA SOLIDARIDAD SOCIAL.**— El concepto moderno de la seguridad social se remonta a las doctrinas utópicas de Bacon con su Nueva Atlántida, Tomás Moro, Carlos Fourier, Robert Owen, etc., como se puede apreciar en la obra "El Nuevo Mundo Moral" en donde Robert — Owen (1) menciona el paro laboral. Y dentro de las utopías mencionadas encontramos que el fundamento de la felicidad individual y colectiva se basa en el trabajo, o en la caridad hacia el prójimo.

La inestabilidad económica y la deshumanización del trabajo son los factores a los que se debe la inseguridad, y es el Estado el que tiene la obligación de organizar el trabajo para el pueblo; debiendo proporcionar los medios y factores económicos para que el individuo pueda encontrar trabajo que le signifique seguridad y solidaridad.

El concepto de trabajo se considera un valor supremo en todos los ordenes, el trabajo es cada vez más difícil por su mecanización e impersonalidad; sin embargo, al dar nacimiento a la filosofía socialista, se convirtió en un antecedente directo de la seguridad social.

El Estado en la tarea de organizar el trabajo -- tuvo que pasar por la etapa de ser ante su pueblo "gendarme", tenía que

-----

(1).— Pérez Leñero, José. Fundamentos de Seguridad Social. Ed. Aguilar S.A. la. Ed. Madrid. 1956. pp. 73.

de proteger a la sociedad, velar por su seguridad interior y exterior, pues tenía como fin conservar la paz, el orden y administrar justicia, de acuerdo con el planteamiento que hace John Smith ( 2 ).

Más tarde el Estado interviene en la educación y difusión de los conocimientos científicos para el mejoramiento de la población, partiendo de la base de que sólo el conocimiento puede llevar al orden, a la armonía, al progreso y al perfeccionamiento, que Augusto Comte con su Positivismo va a verificar la razón. ( 3 ).

Para remediar los males que causó el liberalismo se inician las soluciones utópicas que se fundan en el propósito de lograr la justicia social satisfaciendo las necesidades del hombre en la medida en que estas existan, no en la medida que lo permita el libre juego del proceso económico.

Y el Socialismo Científico o Revolucionario que sostenían Marx y Engels, tiene su punto de aparición con el Manifiesto Comunista de 1848. La parte práctica del Marxismo debe llevarse a cabo con la organización de la clase proletaria, "Proletarios del Mundo Unios", con el objeto de lograr la meta deseada: la destrucción del Capitalismo (de -----

( 2 ).- Fernando Tönnies, El Desarrollo de la Cuestión Social. Barcelona, España, Ed. Labor, 1956. pp. 19.

( 3 ).- Adolfo Desantis, op. cit. pp. 200.

la Burguesía adueñada de los mandos estatales), ya sea a través del sufragio o bien por medio de la revolución, para así poder llegar a la dictadura del proletariado, y finalmente, a la sociedad sin clases (4)

Al intervenir el Estado en los asuntos económicos de la sociedad se inicia la legislación laboral, dando un nuevo aspecto jurídico - que da por resultado la creación de los seguros sociales obligatorios. Indudablemente que existe un avance en el logro de metas, más el obrero sigue siendo la clase proletaria asalariada que cambia de patrón y se enfrenta al administrador público en vez de enfrentarse al administrador capitalista. Toda vez que la Nacionalización de las Empresas modifica la dirección de las mismas, que quedan bajo la guía de ciertos individuos que son funcionarios, administradores y técnicos de la producción pero a la vez son funcionarios gubernamentales, representantes del gobierno.

A partir de la 1ª. Guerra Mundial se agudizan los problemas de la inseguridad y se inician las Reformas de tipo social; que crean - la Oficina Internacional del Trabajo, como organismo técnico que estudia y propicia las reformas de ese tipo, y en México se promulga la Constitución de 1917, cuya génesis late en las proclamas y en los manifestos de las inconformidades de los que con heroísmo se enfrentaron a

( 4).- López Aparicio, Alfonso. El Movimiento Obrero Mexicano. México Ed. Jus, 1958. pp. 125.

la dictadura del general Porfirio Díaz.

Nuestra Carta Magna se aparta de los cánones del derecho burgués, que sólo los entiende como privado y público, al contener un derecho nuevo que comprende a los mencionados; que es el Derecho Social y - que conocemos en su parte principal como el capítulo " Del Trabajo y - de la Previsión Social ".

El Derecho a la Seguridad Social, es una rama autónoma del Derecho Social, que asiste a todas las personas, otorgándoles protección integral en contra de las contingencias de la vida y que tiene como obligados a la realización efectiva del mismo, al Estado y a la colectividad.

Con relación a lo anterior nos podemos apoyar en lo atinadamente expuesto por el ilustre maestro Alberto Trueba Urbina: ( 5 ) - " ciertamente que el derecho de previsión social para los trabajadores nació con el artículo 123 de la Constitución; pero este derecho es tan sólo punto de partida para llegar a la Seguridad Social de todos los seres humanos. Así quedarían protegidos y tutelados no sólo los trabajadores, sino los económicamente débiles. Nuestros textos constitucionales pasaron de la previsión a la seguridad social, pues en la fracción

- - - - -  
( 5 ).- Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial - Porrúa, México, 1970. pp. 438 - 9 .

XIII, reformada, del artículo 123, se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos<sup>6</sup>.

Dentro de los conceptos de seguridad social, podemos mencionar entre otros: que la "Seguridad Social es el conjunto de medidas que un Estado emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia" ( 6 )..

Así tenemos que la Seguridad Social es una función del Estado al planear, organizar y realizar su política social, entendiéndose por esta al conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objeto primordial es regular las relaciones de las clases y estamentos entre sí, y con respecto a los Poderes Públicos, según ciertas ideas estimativas, especialmente la equidad.

Por lo que el Estado establece muy diferentes y complejos servicios públicos, sujetos a administraciones centralizadas o descentralizadas, partes todos ellos de su política social. Siendo entre otros muchos servicios públicos: la educación, el ejército, las comunicaciones, los Tribunales de diverso orden; servicios pú  
 -----

( 6 ) .- C. González Posada, Los Seguros Sociales Obligatorios, en España. 2a. Ed. Madrid, 1946. pp. 173.

blicos municipales, del distrito, del departamento: los servicios policíacos, limpieza, drenaje, introducción de agua potable, electrificación, organización, etcétera.

Con la finalidad de ilustrar nuestro trabajo, consideramos oportuno consignar algunas de las definiciones de Seguridad Social propuestas por especialistas de varios países de América, que tomamos del cuaderno No. 8 de la CISS, publicado en diciembre de 1951.

La Seguridad Social nace de realidades sociales y de necesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección bio-socio-económica, de Ramón Gómez: Argentina.

La Seguridad Social, exigencia impostergable de nuestro tiempo, está constituida por elementos subjetivos y objetivos. Los primeros factores se refieren a la mentalidad del hombre, a su reforma interior y al contenido de una doctrina cristiana fundada en la filosofía pereña que lo conduzca a su fin sobre natural. Los factores objetivos están integrados por un conjunto orgánico y sistemático de normas que, enraizadas en el espíritu peruano, garanticen la liberación de la necesidad en virtud de principios de justicia social y de solidaridad. Absalón de Casas, hijo: Argentina.

La Seguridad Social es el conjunto de medidas que tienden a -

asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impiden conseguirlo con sus propios medios. Dino Jarchi: Argentina.

El moderno significado de "Seguridad Social" tiene su más amplia expresión y sentido en una concepción ética de la vida humana, que se integra con formas histórico-sociales coexistentes en la realidad. La subsistencia de esas formas está ligada al destino del hombre y a los cambios sociales que cíclicamente buscan la perfectibilidad. Dentro de una concepción ideal, la seguridad social tiene una validez universal de principios, pero en su aplicación concreta y más aún en su estructura, ella no puede alejarse de los múltiples y variados factores que conforman el medio social particular. Prof. Ricardo R. Moles: Arg.

Es necesario tener siempre en cuenta que Seguridad Social no significa simplemente una forma más amplia o más completa del Seguro Social, como se cree frecuentemente, podemos decir que la Seguridad Social comprende un vasto programa de reconstrucción económica, política y social. Joao Lyra Madeira: Brasil.

La idea de previsión social ha venido siendo superada en los últimos años, por la ampliación de su concepto, en el sentido de abarcar la protección por ella asegurada, no solamente a la clase trabajadora, sino a toda la población del país y no concretándose a los ries-

gos clásicos del Seguro Social, sino a todas las formas posibles de seguro, de modo de alcanzar la "supresión de la necesidad" asegurando a todos un nivel de vida y de bienestar social inherente a la personalidad humana. Noacir Volloso Cardoso de Oliveira. Brasil.

La Seguridad Social es el mecanismo destinado a corregir, por medio del seguro social, la desigual distribución de la riqueza para - asegurar la cobertura de los riesgos a que todos los componentes del - grupo social se encuentran expuestos. La expresión "riesgo" utilizada en esta definición debemos entenderla en su acepción de "perdida de - los recursos destinados a satisfacer necesidades vitales para el individuo". Boris Acharán Blum: Chile.

La protección biológica y económica de las personas que trabajan frente a los riesgos profesionales que las acecha, es la función - específica de la Seguridad Social. Dentro de ella cabe señalar un contenido de servicios incesante y orientado hacia el bien social, y una finalidad protectora, a manera de escudo, para salvaguardar el futuro de la clase más numerosa y económicamente más valiosa de una sociedad: el trabajador. Dr. V. Gabriel Garcés: Ecuador.

En su alta aceptación la Seguridad Social representa el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones -

de vida y, principalmente, el trabajo adecuado y seguro. En su sentido más específico, se traduce en el esfuerzo adoptado por los ciudadanos a través de sus gobiernos para asegurar la liberación de la miseria física y del temor a la indigencia, mediante la seguridad de un ingreso continuo que proporcione alimentación, casa, ropa y servicios de salud y asistencia médica adecuados. Arthur J. Altmeyer: Estados Unidos.

La Seguridad Social es el esfuerzo organizado que, por intermedio de su gobierno, prosigue el pueblo a fin de garantizar a cada familia que disponga de bienes y servicios esenciales para una vida decorosa, y que pueda beneficiarse de esas cosas esenciales en condiciones que preserven su dignidad y que favorezcan el desarrollo económico, social, cultural y espiritual. Los regímenes de seguridad social tienen por objeto prevenir la pobreza y la dependencia del individuo y de impedir por ello mismo la desintegración de la familia. Protegen de este modo, no solamente al individuo y a la familia, sino también a la comunidad y a la nación entera. Federal Security Estados Unidos.

La Seguridad Social es el nuevo concepto social que coordina con miras a una acción internacional, las medidas tendientes a garantizar la protección económica y biológica de las colectividades. Dr. - Edgardo Rebagliati: Perú.

La Seguridad Social es un fin altruista que persigue el Esta-

do en pro del bienestar y de la felicidad colectivos. Dr. R. Espail-  
lat de la Hota: República Dominicana.

La Seguridad Social es un bien que resulta de la aplicación -  
sistemática y universal del seguro social, su naturaleza es más bien -  
de orden psicológico, que patrimonial. Hector Hugo Barbagelata: Uru-  
guay.

La Seguridad Social, tal como hoy ha empezado a ser considera-  
da en el mundo, ni se basa en la técnica del seguro mercantil ni en la  
idea de la responsabilidad colectiva. Apoyándose en el conjunto de la  
sociedad, este nuevo y espléndido ideal se está imponiendo como el -  
más grande y extraordinario esfuerzo de organización de la economía. -  
En el fondo, es un nuevo modo de producir, de organizar el trabajo y -  
de distribuir los ingresos de la nación, proclamando que una parte de  
ellos debe ser necesariamente destinada a asegurar y mantener ciertos  
niveles mínimos de vida y la plenitud y estabilidad del empleo. La se-  
guridad social consiste en fin, en la organización de la economía te-  
niendo preferentemente en cuenta las necesidades de las grandes masas.  
Prof. Francisco Ferrari: Uruguay.

José Pérez Leñero afirma que la Seguridad Social es la parte  
de la ciencia Política que mediante instituciones adecuadas, de ayuda  
técnica, previsión o asistencia, tiene por fin defender y aumentar la

pas, y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de sus miembros ( 7 ).

En vista de la gran variedad de formas que la institución asume no hay definición de seguridad social generalmente aceptada y aplicada. Lo que frecuentemente se entiende por seguridad social es el conjunto de medidas obligatorias trilaterales cuyo objeto es proteger al individuo y a su familia de las consecuencias de una inevitable interrupción o disminución de los ingresos disponibles para mantener un nivel de vida razonable.

El principio de solidaridad en el momento presente nos conduce al planteamiento de su evolución respecto de las condiciones actuales de una sociedad que lejos de permanecer estacionaria o fija ofrece como característica una intensa movilidad social, teniendo como resultado una honda repercusión en el campo de las interrelaciones ocupacional, económica y política.

La elevada tasa de crecimiento demográfico contribuye a acelerar la movilidad de la organización social. La influencia de este crecimiento es decisiva en el desarrollo, pero para que se alcance la plenitud de objetivos útiles y provechosos requiere de un aumento paralelo -

( 7 ).- Pérez Leñero, José. Fundamentos de Seguridad Social. Ed. Aguilar, S. A. de C. V. Edición. Madrid. 1956. pp. 186.

ocupacional. Si no se guarda la relación equilibradora de los incrementos de población y de oportunidades de trabajo, se afecta negativamente la movilidad social. En efecto se producen con mayor o menor intensidad desplazamientos de grupos sociales, ésto es, la distribución ocupacional de los individuos que los forman emprende un deslizamiento por el sendero de la escala de inactividad ocupacional. Así, se forman conglomerados inactivos que se dislocan del proceso móvil de la población y gravitan en la medida de su depauperación sobre el desarrollo económico y social. Este dislocamiento induce a un fenómeno sociopsíquico adverso a la solidaridad en general, pues engendra diversas fases de antipatía - que caen dentro de la noción de antagonismo, la cual es precisamente lo opuesto al concepto de solidaridad. Ante esta situación anómala, se registra la permanente intervención estatal para buscar una nivelación satisfactoria que neutralice las fuerzas de la estratificación social y orientada de modo primordial a incorporar a los grupos marginados dentro de los efectos de mejoramiento correspondientes a la nivelación y - también, la acción constante, para evitar que fluctuaciones descendentes acarreen a los grupos que ya tienen una satisfactoria distribución ocupacional, con el resultado de aumentar la cifra de población marginada.

La intervención estatal referida, encuentra en el área de la solidaridad un factor decisivo para que dentro de los diversos objetivos que se propone una política de seguridad social, se considere el de reincorporación de los núcleos de población confinados a una ubicación

sedentaria y ajena a la dinámica de las fuerzas de nivelación en el desarrollo, lo cual se traduce en el impulso de fluctuaciones ascendentes en la organización social, que neutralicen y eviten las fuerzas opuestas de una estratificación cuya movilidad horizontal quede delimitada - a estratos minoritarios, pues el signo primordial y más diáfano del progreso de la sociedad industrial contemporánea es el mayor y más amplio - poder adquisitivo de la población y por ende, opuesto a las causas que con llevan la pérdida y dispersión estéril del esfuerzo humano.

Continuando con nuestro breve estudio consideramos que debemos analizar los elementos heterogéneos que integran el concepto de solidaridad : Primero el elemento biopsicológico, que consiste en la - idea de aislamiento individual dentro de la comunidad y correlativamente, la insuficiencia para encarar los riesgos de la vida. Esta noción - inicial impulsa al individuo a procurarse la ayuda de sus semejantes, por medio de la mancomunidad de intereses y recíprocos.

Y segundo, los elementos biosociológicos como son :

a) La interdependencia.- Por la cual se subordina el interés individual al de grupo, que se forma en el consenso de intereses comunes y, a su vez, se sujeta a las variantes que le imprimen sus componentes o bien, repercute recíprocamente sobre ellos. Su expresión más connotativa es la ayuda mutua. En ésta, es notorio el sometimiento al interés colectivo de cada uno de sus integrantes.

b) La reciprocidad.- Para que sea eficaz la ayuda mutua se requiere que la vinculación al grupo quede condicionada esencialmente por la corresponsabilidad coercitiva determinada por ése y sin lo cual, una vez atendida la contingencia de un sujeto, se antojaría doble para éste un comportamiento de indiferencia o de egoísmo para acudir en correspondencia, al acontecer el riesgo a otro.

c) La Mancomunidad.- Es una derivación del que precede y radica en la aglutinación perdurable de los intereses individuales que producen el interés colectivo. La dispersión del interés mancomún conduciría al extremo de su extinción..

d).- Coercibilidad.- Por el que, al sujeto se le constriñe al cumplimiento de los deberes solidarios y corresponde a la actitud de cohesión, por la que se imprime fuerza a la adhesión del individuo a la propia mancomunidad, siendo deber del Estado aplicar las medidas coercitivas.

e).- La generalización.- Este elemento supone una fase más evolucionada de la solidaridad. Se trate de la amplitud imperativa de la vinculación, por la que la pluralidad de intereses individuales y de los agrupamientos que forman los diversos estratos sociales, en particular, los sectores de la producción, queden incorporados en función de las finalidades solidarias y sin que para ello medie necesariamente

la espontaneidad o el propósito voluntario de la adhesión.

f) La unificación de los objetivos.- Se procura un denominador común de las necesidades de la población y de los intereses ímpares de los estratos sociales, para simplificarlos a finalidades unitarias, que se reflejan en un mínimo de servidios y prestaciones de sucesivos - desarrollos.

g) La dinámica solidaria.- Brevemente se ha reseñado cómo el principio de solidaridad, desde su fase embrionaria, se desenvuelve a planos cada vez más evolucionados paralelos con el desarrollo de las so ciedades y cómo actúan estrecha y progresivamente sobre la estratificación social.

Analizados los elementos de la solidaridad de la sociedad nos ocuparemos a continuación de las finalidades en el concepto a estudio, que obviamente no pueden apartarse de las metas generales que persigue la seguridad social para la realización de la justicia social.

Entre los fines sociales podemos mencionar :

a) La reincorporación a la movilidad social ascendente. Los - polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, determinados - como sujetos de solidaridad social, guardan ubicaciones en el espacio - piramidal de la organización de la sociedad y en la dinámica de la mis-

ma, equivalentes a vacíos en el desarrollo nacional. Su carencia de productividad económica y recíprocamente de poder adquisitivo se traducen en depresiones para la movilidad social, cuya amplitud y profundidad sólo pueden estimarse por las repercusiones adversas y negativas en los ámbitos económicos, culturales y sociales, en proporción al declive seguido por sucesivos desplazamientos a una gradación inversa del nivel vital idóneo. Los fines que se procuran y que tienen realización por medio de la solidaridad constituyen prestaciones que benefician a los núcleos de población para propiciar el alcance de una nivelación superior y por ende, para que se reintegren a la movilidad social en función del desarrollo nacional.

b) La interacción de los grupos sociales. La norma jurídica que establece el derecho a los servicios de solidaridad social, se ejerce por los núcleos determinados como sujetos de la misma, para los cuales surge correlativamente, un deber de solidaridad, al que se contrae el último párrafo del artículo 239 de la Ley del Seguro Social. En efecto, los beneficiados por dichos servicios están obligados a participar en el financiamiento tripartita del sistema, en la porción que a ellos les corresponde, con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habitan. - Esto último, significa una expresión muy definida del deber solidario, puesto que el núcleo actúa por medio de trabajos personales de beneficio para la comunidad o sea, que se produce una inmediata interacción -

de los grupos marginados tendiente a la superación de sus condiciones - de vida y logrado ésto, a su coparticipación en el desarrollo. Más aún, una vez alcanzado su mejoramiento el precepto mencionado, señala la consecuencia de que sean sujetos de aseguramiento en los términos del mismo, lo que es de estimarse que incrementará la canalización de recursos hacia fines sociales.

Entre los fines económicos podemos mencionar :

a) La coparticipación.- La obligación para los sujetos de solidaridad social, para contribuir al financiamiento de los servicios de beneficio colectivo, los vincula en el sistema de cobertura tripartita de las prestaciones que se les imparten o bien, con la realización de - trabajos personales referidos. Lo anterior, se refleja consecuentemente sobre la economía del país al incorporar en el campo de la producción - el esfuerzo de los núcleos otrora marginados o bien, al provocar en - ellos la vacación de ganancia para cubrir la parte alicuota de la cobertura de los servicios. Además es de notoria importancia el estímulo actuante sobre ellos consistente en que una vez superadas sus condiciones deficitarias, se transforman en grupos que participan activamente con - su fuerza de trabajo en la producción.

b) La redistribución.- Se refiere a la transferencia de una - porción del producto nacional que afecta la Federación y que corresponde a su aportación establecida por el artículo 239 de la Ley del Seguro

Social, para destinarla al financiamiento de los servicios de que se trata; y tambien cabe considerar la función de redistribución al través del régimen de aseguramiento obligatorio, en la proporción en que el Instituto, tiene a su cargo la parte de cobertura de los mismos, conforme al mismo precepto legal.

Entre los fines políticos debemos mencionar la estabilidad del orden social, porque la solidaridad aparece como un factor de neutralización de antagonismos y tirantez que ocurren en la estratificación social, esto es, porque el perfil de la movilidad social revela la superposición de los diversos grupos sociales, encontrándose en los estratos que sirven de base y en los inmediatos a éstos, los núcleos marginados por la depauperación, la ignorancia, la insalubridad y las más de las condiciones adversas de nivel vital. De aquí que, sobre todo en las sociedades industriales el Estado procure ensanchar el área de solidaridad, por medio de la fuerza de nivelación que contrarreste las fluctuaciones descendentes de la propia movilidad social.

Al referirnos con anterioridad al concepto de seguridad social como un deber del Instituto Mexicano del Seguro Social y un derecho del individuo o de su familia que pertenece a alguno de los grupos de marginados nos conduce a la siguiente aclaración.

Los servicios de asistencia pública se proporcionan al sujeto

que no puede vivir con su propio esfuerzo; los servicios que recibe son para su supervivencia personal; y, la costeabilidad de éstos se efectúa fundamentalmente, con fondos públicos. Y por lo general ha sido aceptada como una previsión residual necesaria destinada a aliviar las necesidades de aquellos que aún escapan a las medidas del seguro social. En tanto que, en los servicios de seguridad social el sujeto es invariablemente colectivo, comprende a individuos bajo el impacto de la depauperación pero en cambio, con un mínimo de aptitudes y destrezas que sólo requieren de estímulos para transformarse en elementos activos de la producción. Las prestaciones que se les imparten sirven de estímulo para inducirlos a su reincorporación a la movilidad social, y, en cuanto al renglón de financiamiento participan conjuntamente los propios beneficiados en la forma antes indicada.

La evolución de la seguridad social en nuestro país la encontramos en los textos de la legislación que a continuación comentamos para una comprensión más clara del tema que nos ocupa en el presente trabajo.

Y tenemos que en el Proyecto de Ley del Seguro Social, de 27 de diciembre de 1938, enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, en su exposición de motivos puntualiza que, para lograr un sistema de amparo y protección mediante dichos seguros; "El Estado tiene la obligación de organizar la cooperación social mediante el estable-

cimiento de un servicio público que de manera responsable se encargue - de atender y garantizar la reparación de los siniestros ocasionados por la realización de riesgos sociales en los económicamente débiles"(.g )

De los sentimientos espontáneos por los que se impele a la ayuda a los semejantes, para posteriormente configurarse el principio de solidaridad con el significado de un deber social de cooperación a fin de satisfacer las finalidades de los riesgos y a cuya cobertura están obligados los sectores de la producción, de que trata el proyecto de ley que comentamos. También se precisa, la característica, de que compete al Estado la atribución de organizar ese servicio público. Sobre el particular, el proyecto abunda en que ". . .no es posible que - semejante garantía sea puesta exclusiva e individualmente a cargo de - los patrones industriales, comerciantes y agrícolas porque acaso la potencia económica de ellos solos no fuese afectable en lo suficiente para lograr el fin perseguido". Es decir, se prevé la custodia del patrimonio afecte al fin de la cobertura de riesgos por una entidad distinta de los sectores, obligados a los aportes. En ambos textos está implícita la idea de afectación de una porción de la renta nacional para la finalidad referida. En síntesis, son dos los postulados iniciales que se enuncian: La responsabilidad colectiva, radicada particularmente, en el sector capital; y la atribución estatal para organizar el encausamiento de una parte de la renta nacional en función de superar los riesgos so-

( g ).- Secretaría de Gobernación. Proyecto de Ley del Seguro Social, México, 1938. pp. 4.

ciales para beneficio de los económicamente débiles.

En la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 31 de diciembre de 1942, predomina un lineamiento señero derivado de la política de unidad nacional, el de armonizar los intereses, dando énfasis a la mancomunidad de intereses y esfuerzos con propósitos solidarios, - ya que señala que: "...como la conservación de las energías productivas no sólo va de por medio el derecho del asalariado, sino también todo el beneficio de los empresarios y el interés de la colectividad, compete al Estado encomendar el Seguro Social como un servicio público encomendado a un instituto descentralizado que, con la aportación oficial, de los trabajadores y la de los patrones, acuda prestamente a cumplir - la responsabilidad económica que nace de la solidaridad nacional" ( 9 )

Más adelante, desarrolla el concepto de solidaridad, en los términos siguientes: "El Seguro Social es una institución en que se compensan las cargas económicas de sus costos entre un gran número de empresas y asegurados; es un fenómeno esencialmente colectivo de solidaridad industrial que no puede resolverse individualmente, porque ninguna empresa - sería capaz de soportar estos gastos con cargo directo a sus costos de producción y de allí se deriva la necesidad de atender el seguro social en función de la gran masa de sectores económicos interesados".

( 9 ).- Instituto Mexicano del Seguro Social. La Ley del Seguro Social y sus Reformas, México, 1964. pp. 9.

En el decreto de 30 de noviembre de 1959 relativo a reformas a la Ley del Seguro Social, se consigna en el exposición de motivos respectiva, una referencia explicativa de la causa que media para la ampliación de los grupos promedios de salarios de cotización, que se hace descansar en la finalidad de que, los patronos de trabajadores que perciben salarios medios y altos "fortalezcan en la medida que les corresponde el principio de solidaridad social en que se apoya el sistema del seguro, de tal suerte que los riesgos desfavorables de los grupos más densos y de salarios más bajos, queden compensados con los realtivamente favorables de los grupos de salarios superiores" ( 10 ).

En la exposición de motivos de la Ley vigente del Seguro Social encontramos que corresponde a una dinámica Institución Social, y - que en cierta medida se refiere a algunos de los logros alcanzados en - el desarrollo de la seguridad social, ya no se expresa en la forma especulativa acostumbrada, y sin embargo dentro de su realismo se da cuenta que los beneficios logrados deberán alcanzar a todos los sectores e individuos de nuestra sociedad e implanta el sistema de servicio solidario de beneficio colectivo que apresura la seguridad social integral.

- - - - -

( 10 ).- Instituto Mexicano del Seguro Social. La Ley del Seguro Social y sus Reformas. México, 1964. pp. 68.

## C A P I T U L O    I I

**NATURALEZA JURIDICA DEL I.M.S.S.**

**NATURALEZA JURIDICA DEL I. M. S. S.-** El conjunto de leyes que rigen las relaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social en lo interno como órgano del Estado, con las demás instituciones del mismo y con otros Estados, son las que nos dan el conocimiento exacto de su naturaleza.

El adentrarnos en el estudio de las normas jurídicas para conocer la naturaleza del Instituto Mexicano del Seguro Social, nos encontramos con antecedentes mediatos e inmediatos, que hicieron posible su creación, su funcionamiento y el engrandecimiento de dicho organismo

Los antecedentes mediatos que conocemos se pueden enumerar en el siguiente orden: el artículo 123, fracciones XIX y XXIX de la Constitución de 1917; el Proyecto de Ley de Seguridad Social que apareció el 9 de diciembre de 1921 por el que el General Alvaro Obregón hace el primer intento de establecer una institución encargada de la seguridad social; el Proyecto de Reformas al artículo 123, fracción XIX a iniciativa del Presidente Portes Gil quien declara de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social; la elaboración de nuevos Proyectos de Ley del Seguro Social durante los gobiernos de Abelardo Rodríguez y el General Cárdenas, que propiciaron los avances que hicieron posible la Ley del Seguro Social que se promulgó el 19 de enero de 1943 por el Presidente Avila Camacho, ley que fué derogada por la Nueva Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial del 12 de marzo de 1973.

Los antecedentes inmediatos, a que hemos hecho referencia, se encuentran en su orden jurídico vigente que comprende en lo fundamental lo que a continuación enumeramos: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 123, fracción XXIX; Ley del Seguro Social de 1973 y las reformas posteriores a su promulgación; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de 29 de Diciembre de 1976; Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de fecha 4 de enero de 1966; Ley Federal del Trabajo, artículos 79, 110 B y 110 C y los comprendidos en el Título VI de los Riesgos Profesionales, promulgada el 18 de agosto de 1931 con las reformas que se le adicionaron.

Los reglamentos para el funcionamiento de la Dirección General y las sesiones del Consejo Técnico; Asamblea General; imposición de multas; afiliación de patronos y trabajadores; pago de cuotas y contribuciones; seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos; seguro obligatorio de los trabajadores del campo; del artículo 133 de la Ley del Seguro Social sobre inconformidades; del artículo 72 primer párrafo sobre pensiones reducidas; del artículo IV transitorio del Decreto del 3 de febrero de 1949 que reforma la ley sobre pensiones reducidas; de los servicios de habitación, previsión social y de invalides; de clasificación de empresas y grados de riesgo —

para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; de las ramas de riesgos profesionales y enfermedades no profesionales y maternidad; de la comisión permanente del cuadro básico de medicamentos; de trabajo de los empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; de Delegaciones Regionales y Estatales.

El Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el primer de abril de 1967; Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y decretos que ampliaron la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones emanadas del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Decretos sobre la incorporación al régimen de seguridad social de los ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a sociedades locales de crédito ejidal o agrícola en los municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, y Ensenada, B. C., y en el de San Luis Río Colorado, Sonora; de todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguro y fianzas; la aprobación del Decreto 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social; las prestaciones por muerte con carácter obligatorio para los trabajadores agrícolas migratorios sujetos al correspondiente Acuerdo Internacional con los Estados Unidos de Norteamérica; la obligación que tienen los Bancos de Crédito Agrícola, el Ejidal y los Regionales de proporcionar información sobre las condiciones en que operan

las sociedades de crédito ejidal que existen en los Estados; la creación de una comisión mixta coordinadora de actividades en salud pública, asistencia y seguridad social.

Los acuerdos sobre la designación del Director del Seguro Social como titular de la representación de la seguridad social en México en las relaciones internas nacionales e internacionales; del Consejo Técnico; del establecimiento de Oficinas Federales de Hacienda para cobrar el Seguro Social, que serán gestiones especiales.

Las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

Bases para la designación de los miembros obreros y patronales de la Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social y para calificar la elección.

Los convenios para la incorporación al Seguro Social de grupos especiales de trabajadores.

Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito.

- - - - -

EL I.M.S.S. COMO PERSONA MORAL.- Recordáremos que la voz - persona fué aplicada en un principio por los romanos a la máscara resonante -personare-; sonar mucho o resonar, que usaban los actores en el teatro, de esta acepción, la palabra pasó a significar el personaje mismo, y fué adoptada por los juristas para denotar al sujeto dotado de - representación propia en el derecho.

Todo ente o sujeto capaz de tener derechos y obligaciones y a quienes se refiere el derecho subjetivo respecto del derecho objetivo - es lo que definimos jurídicamente como persona. Este concepto admite - una división esencial que consiste en la persona individual o física y - la persona colectiva, moral o jurídica.

La persona colectiva, moral o jurídica, podemos decir que es el conjunto de personas físicas organizadas para la realización de fines morales y lícitos a la que la Ley reconoce una capacidad y una responsabilidad distintas de las personas físicas que la conforman.

Fuó Meise, en 1807, el primero en elaborar una teoría genérica sobre las personas colectivas.

En cuanto al fundamento de su existencia, las diversas opiniones expuestas pueden dividirse en dos grupos: el formado por aquéllos - que niegan su sustantividad y la reducen a una ficción jurídica ( Savig-

ny, Unger, Puchta ); y el de los que afirman su realidad y aseguran que existe una voluntad colectiva distinta de las de los individuos ( Gierke ). Modernamente se ha adoptado por diversos autores una posición ecléctica suficientemente razonable porque dicen que las personas colectivas son una realidad, no una ficción, pero una realidad del mundo jurídico, no de la vida sensible ( Ferrara ).

Respecto a sus clases, doctrinalmente suelen clasificarse en personas de tipo corporativo o asociacional y de tipo institucional o fundacional; las corporaciones tienen como elemento básico una colectividad de individuos; las fundaciones, un patrimonio dirigido a un fin. Otra clasificación de carácter más práctico las divide en personas de interés público y de interés particular, estas últimas pueden ser civiles o mercantiles y adoptar tantas modalidades como fines lícitos pueden cumplirse en la vida humana. La capacidad de las personas colectivas, salvo naturales excepciones, es la misma que de las individuos; y en cuanto a su extinción pueden producirse por diversas causas, y tratándose de sociedades, por todas las que taxativamente marcan las leyes.

La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aún cuando no pueda, por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas y obra por medio de sus órganos; personas físicas que desempeñan la función orgánica en las personas morales, sin

que dichas funciones tengan valor como actos de la persona física, sino de la persona colectiva.

Por otra parte sabemos que la persona moral se halla completamente fuera del terreno de la imputabilidad que es la existencia de una relación de causalidad psíquica entre el delito y la persona, como lo afirma Jiménez de Asúa (11); careciendo la persona moral de capacidad para responder de los actos delictivos y sufrir las consecuencias que impone el derecho penal.

El Código Civil para el Distrito Federal en su Título Segundo que se refiere a las personas morales, las clasifican de esta manera:

Son Personas Morales :

- I.- La Nación, los Estados y los Municipios;
- II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.
- III.- Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas, y

-----

(11).- Jiménez de Asúa.- La Ley y el Delito. 1954. pp. 45.

VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

Al Código que comentamos nos sigue diciendo que: Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, para ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución, ya sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

La ley que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social como persona moral o jurídica, es reglamentaria de la fracción XXIX que relacionada con las facultades que establece la fracción XVI, ambas del artículo 123 Constitucional, que reconoce el derecho de trabajadores y patrones para asociarse en defensa de sus respectivos intereses; y de la unión de los dos factores de la producción: capital y trabajo se forma la persona moral que es el Instituto Mexicano del Seguro Social que administra el Estado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es una persona moral, con derechos y obligaciones propias, por ser persona colectiva con personalidad jurídica propia para organizarse y administrar el Seguro So-

cial como servicio público nacional con carácter obligatorio, con domicilio en la Ciudad de México; reconocidos en los artículos 10 y 50 de la ley que lo creó y que aparece publicada en el Diario Oficial del día 19 de enero de 1943, promulgada por el Presidente de la República, Manuel Avila Camacho (12).

#### EL I. M. S. S. COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO .-

"La descentralización debe entenderse como la acción y el efecto de transferir parte del poder central del Estado a determinados órganos locales que lo integran, para que con cierta autonomía o independencia puedan organizarse y realizar sus fines propios; supone la rectificación de un vicio de absorción, por el cual los órganos centrales ejercen todo el poder desde la periferia hasta el centro mismo del Estado. La descentralización puede ser política o administrativa. La primera consiste en atribuir a órganos locales la potestad de dictar disposiciones soberanas, generalmente legislativas, aunque de restringido alcance territorial. La segunda estriba en atribuir a órganos locales como ayuntamientos, provincias o regiones, la facultad autónoma de administrar para cumplir sus propios y peculiares fines, sin ejercer funciones soberanas. De la misma manera descentralizar es la forma como se transfiere a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado" ( 13 ).

(12).- Diario Oficial. 19 de enero de 1943.

(13).- Diccionario Enciclopédico UTZRA, Tomo IV.

Los organismos públicos descentralizados obedecen a "la forma de organización que adopta la Administración Pública para desarrollar: a) actividades que competen al Estado, b) actividades que son de interés general en un momento dado, a través de órganos creados especialmente para ello, dotados de: 1) Personalidad Jurídica; 2) Patrimonio; - 3) Régimen Jurídico propio, como lo sostiene el maestro Miguel Acosta - Romero ( 14 )

Por otra parte el maestro Gabino Fraga asegura al respecto - que el funcionamiento de los organismos públicos descentralizados obedece .." en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía ( 15); ya que considera que la jerarquía es un atributo esencial de la Administración Central.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, comenta al respecto lo que a continuación señalo: "las personas mora-

-----

( 14 ) Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. - México, Imprenta de la Universidad Nacional Autónoma de México.- 1973, pp. 93.

(15) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, S. A. V Edición 1973, pp. 200.

les creadas por la ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre - que reunan los siguientes requisitos:

"Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con -- fondos o bienes federales o de otros Organismos Descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el - Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y --

"Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social" ( 16)

De lo expuesto se comprende fácilmente que el régimen de descentralización viene a caracterizarse por ese desmembramiento de vínculos que existen en las relaciones de la autoridad central con el órgano descentralizado; pero como acabamos de ver no dejan de existir facultades de parte de las autoridades centrales y que tales facultades son las indispensables para conservar la Unidad del Poder. Ya que, si los escasos vínculos que dejamos señalados dejaran de existir entonces no habría la organización descentralizada de la administración pública, sino poderes independientes del Estado, o lo que es contrario a la organización, la anarquía.

( 16 ) Ley Para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Se han señalado al sistema de organización que estudiamos algunas ventajas e inconvenientes, entre las primeras podemos enumerar - las siguientes :

a).- Entregar el mando de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica mas calificada, para procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

b).- Dar cierta autonomía al servicio técnico, a la vez que descarga al Poder Central del cumplimiento de ciertas obligaciones, contribuyendo al ideal de ciertas ideas democráticas, por dar la oportunidad de que los mismos interesados en el servicio intervengan en su manejo, por lo que, al propio tiempo y como antes dijimos, se limita la omnipotencia del Gobierno.

c).- Crea un patrimonio especial al órgano descentralizado, - independizándolo del patrimonio general del Estado, con lo que facilita y atrae liberalidades de los particulares, pues saben que ellas irán a servir para el desarrollo del servicio descentralizado y no a confundirse con la masa general de los fondos presupuestales.

d).- Como el órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, puede industrializarse, crear sus propios recursos para incrementarse, presindiendo de los impuestos de los contri-

buyentes para sostenerse.

Contra las ventajas de la organización descentralizada se han presentado inconvenientes que no han tenido el suficiente peso para detener el movimiento en su favor, y entre otros tenemos los siguientes :

a).- Se ha dicho, en primer término, que el organismo descentralizado puede presentar, dada su autonomía, serias resistencias a la realización de las reformas necesarias para irlo adaptando a las necesidades que debe satisfacer.

b).- La multiplicación de los órganos que estudiamos podría - originar entre ellos rivalidades, que en el mundo de la oferta y la demanda, en el libre cambio, dicha competencia acarrearía la ruina de los organismos más débiles.

c).- El organismo descentralizado con presupuesto especial - viene a contrariar el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del Estado, con las naturales consecuencias de incertidumbre y desorden financiero.

d).- Contra el régimen de descentralización se ha argumentado que debilita al Poder Central, disminuye su fuerza y le impide, en un momento dado, atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades

colectivas primordiales, porque no tiene facultad dicho Poder central respecto de las autoridades descentralizadas para ir las adaptando a las necesidades colectivas, de orden práctico, con la misma facilidad que por jerarquía adopta en la administración centralizada.

Con base en el Registro de Organismos Descentralizados y Organismos de Participación Estatal se ha llevado a cabo una clasificación partiendo del criterio de la actividad profesional que desempeñan y que ha dado el conocimiento de ocho sectores perfectamente definidos, a saber : a).- Sector Agropecuario y Forestal; b).- Sector Financiero; - c).- Sector Industrial, Comercial y Pesquero; d).- Sector de Comunicaciones y Otras Públicas; e).- Sector de Servicios; f).- Sector de Política Interior; g).- Sector de Política Exterior; y h).- Sector de Beneficio Social. ( 17 ).

De conformidad con la clasificación mencionada y dentro del - Sector de Beneficio Social se encuentra el organismo descentralizado a estudio, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado, por expresa determinación de su Ley constitutiva ,  
-----

( 17 ).- Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971 - 1976. México 1972, Ed. Dirección Central de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia.

con personalidad jurídica propia, es una entidad separada de la administración central, que sólo mantiene con el Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto por diversos ordenamientos legales, relaciones vinculatorias con específica finalidad de regular el control administrativo de su función orgánica, de lo que se sigue, por estar dotado de personalidad jurídica propia, constituye un ente que no forma parte integrante de la Federación. ( 18 ).

El Seguro Social tiene la facultad de organismo fiscal autónomo,,y en consecuencia impone a los particulares el acatamiento de sus determinaciones, actos que lo invisten con el carácter de autoridad. Más estas atribuciones que se han considerado necesarias y de orden práctico, son para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, y con ello en nada modifica su intrínseca estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y por tanto como entidad separada de la Administración Central.

El fundamento legal del comentario que nos ocupa lo encontramos en la propia Ley de la Institución en sus artículos 267, 268 y 271.

( 18 ).- Ejecutoria. Amparo Directo AD 1262/69. Instituto Mexicano del Seguro Social. 25 de abril de 1973. Ponente: Pedro Quarrero - Martínez. Unanimidad de 5 votos.

**SU PERSONALIDAD Y PATRIMONIO.-** El Seguro Social toma su personalidad del artículo 1º y 5º de la Ley que lo creó en marzo del 73 pues dichos preceptos legales dicen que "... el Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de esta Ley y sus reglamentos". "Para la organización y administración del Seguro Social se crea con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la Ciudad de México, que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social". En el Capítulo VII de dicha Ley se refiere a sus funciones principales ( Art. 107 ); a sus recursos ( Art. 108 ); y en el ( Art. 109 ) nos habla de los órganos del Instituto que serán: la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia, y el Director General. ( 19 ).

Podríamos decir en este punto que el Instituto Mexicano del Seguro Social es la entidad que administrada por sí y en ejercicio de sus derechos y obligaciones para el desempeño de las funciones de beneficio social encomendadas, toma su personalidad y patrimonio de las facultades que la Ley le otorga.

Actualmente el título quinto de la Ley del Seguro Social es el que precisa las facultades del organismo descentralizado que estudiamos y en él se refiere a las atribuciones que a su personalidad le confiere, a sus recursos y a los órganos de su administración, y del que a ( 19 ).- Ley del Seguro Social. Diario Oficial de la Federación, 12 de marzo de 1973.

continuación haremos un pequeño análisis.

**Artículo 240.-** "El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes :

I.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley;

II.- Recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto;

III.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;

IV.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;

V.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades;

VI.- Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales;

VII.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas con finalidades similares;

VIII.- Organizar sus dependencias;

IX.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad

dad social;

X.- Expedir sus reglamentos interiores; y

XI.- Las demás que le confieran esta Ley y sus reglamentos" .

Artículo 241.- " Las autoridades federales y locales deberán prestar el auxilio que el Instituto solicite, para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El Instituto tendrá acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal y, en general, a obtener de las oficinas públicas cualquier dato o informe que se considere necesario, de no existir prohibición legal.

El artículo 243 se refiere a que el Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra exento de los impuestos federales y municipales, que gravan su capital, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad.

Artículo 244.- "El Instituto Mexicano del Seguro Social se considera de acreditada solvencia y no estará obligado, por tanto, a constituir depósitos o fianzas legales, ni aún tratándose del juicio de amparo.

Los bienes del Instituto afectos a la prestación directa de sus servicios serán inembargables.

Artículo 245.- "Las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo".

La representación del Instituto Mexicano del Seguro Social, recae en sus órganos superiores que enumera el artículo 246 de su Ley :

I.- LA ASAMBLEA GENERAL.- Estará integrada por treinta miembros, mis-  
mos que duraran en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos. Perso-  
nas que serán designadas en forma tripartita, de la siguiente manera :  
diez por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones patronales y  
diez por las organizaciones de trabajadores. Constituyendo la autoridad  
suprema de dicho organismo.

II.- EL CONSEJO TECNICO.- Es el representante legal y el administrador  
del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, designados de  
la siguiente manera: cuatro por los representantes patronales en la -  
Asamblea General, cuatro por los representantes de los trabajadores en -  
la misma Asamblea, y cuatro por los representantes del Estado, con sus  
respectivos suplentes, que durarán en su cargo seis años, pudiendo ser  
reelectos, su elección será a través de la Asamblea General. Siendo es-  
te Organó el que centraliza la mayor parte de las decisiones que toma -  
el Instituto. Y dado el sinnúmero de asuntos que debe resolver se vio' -  
la necesidad de delegar funciones de segundo orden, coordinando la fa-  
cultad de decisión para no provocar situaciones de conflicto y contra-  
dicciones entre los Consejos Consultivos Delegacionales.

III.- LA COMISION DE VIGILANCIA.- Dirigida por la Asamblea General, és-

la comisión estará integrada por seis miembros, que nombrados por cada uno de los representantes de aquélla, con sus respectivos suplentes, duraran en su encargo seis años, vigilarán de acuerdo a las atribuciones que le confiere el artículo 255 de la Ley del Instituto.

IV.- LA DIRECCION GENERAL.- "si bien los organismos descentralizados gozan de autonomía en su patrimonio y en sus normas técnicas y administrativas, el legislador ha querido que el Ejecutivo Federal se reserve la facultad de nombramiento en la persona titular del Instituto; ello se debe a la necesaria conformación política de todos los organismos en la coordinación general del país, que debe llevar a cabo el Presidente de la República" (20).

Las autoridades superiores del Instituto son la Dirección General, la Subdirección General Administrativa, la Subdirección General de Control y la Jefatura de Servicios Jurídicos; y de estas dependencias se desprende un sinnúmero de órganos inferiores que conforman el cuadro administrativo; que provocan en ocasiones conflictos jurídicos al dictaminar administrativamente, debido a que algunas dependencias se han creado al amparo de acuerdos de sus órganos superiores en atención a la política interna, gozando de relativa independencia el Centro Interamericano del Seguro Social.

-----

(20).- Moreno Padilla, Javier. Nueva Ley del Seguro Social. Editorial.- Trillas. 5a. Edición. México 1978. pp. 159.

El Patrimonio con que cuenta el Seguro Social Mexicano está formado por los recursos económicos que establecen a su favor los artículos 17 fracción IV, 113, 115, 116, 117, 176, 178, 179, 221, 222, 239 y 242 fracción I de la Ley del Seguro Social, que se refieren a las aportaciones en efectivo que realiza el Gobierno Federal, y que constituyen "gasto público" por ser erogaciones que inciden sobre las finanzas del Estado y se destinan a finalidades económico-sociales de seguro social. Esas cuentas, así como los recargos y los capitales constitutivos tienen carácter fiscal por disposición de los artículos 267, 268 y 271 de nuestra Ley del Seguro Social; y el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo para la determinación y liquidación de los créditos relativos a esos ingresos.

Las cuotas obrero-patronales que son aportaciones que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento y engrandecimiento del Seguro Social, se consideran como contribuciones de derecho público de origen gremial a cargo del patrón, y pueden estimarse como un cumplimiento de prestación del patrón en bien del trabajador, constituyendo un salario solidarizado o socializado que halla su fundamento en la prestación del trabajo; toda vez que las cuotas quedan comprendidas dentro de los tributos que impugna el Estado a las partes con fines para-fiscales, con carácter obligatorio; con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta del Estado, que está encargada de la prestación del servicio -

público.

Asimismo, constituyen ingresos del Instituto "los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes" (artículo 242 fracción II de la Ley del Seguro Social).

Por último, corresponden también al Instituto como ingresos - en su patrimonio "Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan en su favor" y "Cualesquiera otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos" (artículo 242 fracciones III y IV - de la Ley del Seguro Social).

Puede concluirse en este punto que, el sistema de aportación es tripartita para la cobertura de los riesgos, preconizado por nuestra Ley del Seguro Social, se ajusta a los principios consagrados por la mayoría de las legislaciones y obedece a un principio de distribución equitativa de las cargas, entre las partes directas e individualmente beneficiadas con el régimen de seguro social; ya que aportan a su beneficio en forma proporcional a cada uno de los riesgos que se aseguran ante una entidad con personalidad y patrimonio propio que se denomina Instituto Mexicano del Seguro Social.

- - - - -

### C A P I T U L O   I I I

#### ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DEL I.M.S.S.

**EL SEGURO SOCIAL COMO SERVICIO PUBLICO NACIONAL.**- La noción y connotación del servicio público ofrece dificultades inimaginables advierten los autores que comentamos al respecto ya que no existe acuerdo unánime respecto a una definición, pues ninguna es satisfactoria siquiera para la mayoría de ellos.

Fueron las propias necesidades y el tratar de satisfacerlas las que desde fines del siglo XIX, obligaron a particulares, a grupos de personas organizados en beneficencias y al Estado mismo, a regular convenientemente los servicios, se fijaron normas para administrar la prestación de bienes y servicios que en forma organizada satisficieran las necesidades de alimentación, medicinas, alojamientos, agua potable, electrificación, y otras más de carácter social.

Para precisar una idea de lo que debemos entender por servicio público diremos que es una actividad de diversa índole que se presta para satisfacer necesidades en forma sistemática, permanente y técnica, bajo la Administración Pública que puede ser prestada por el Estado o concesionada a particulares, para asegurar satisfactores de una manera continua y sin propósito de lucro, sujeta en principio a un régimen de Derecho Público por atender a necesidades de interés general o social.

Y agregando el concepto de nacional a la idea que tenemos de

servicio público, diremos que el concepto de Nación es de naturaleza sociológica, se refiere al conjunto de vínculos espirituales que unen y mantienen unidad plena a personas identificadas dentro de un grupo, tales como pasado histórico común, sentido étnico de su realidad grupal, aspiraciones comunes de solidaridad, y eventualmente afinidad por un mismo idioma o religión.

Cabe mencionar que el concepto que analizamos se confunde o asimila a la idea de Estado, concepto que es esencialmente jurídico-político, que lo enriquece con las ideas de ser un grupo asentado en un territorio, bajo un mismo orden jurídico que lo gobierna, y con símbolos que lo identifican como son el himno y su bandera.

El espíritu nacionalista no significa en nuestro tiempo, odio al extranjero, sino la mejor política para explotar y aprovechar al máximo nuestros recursos humanos y materiales.

El Gobierno en ejercicio de sus obligaciones está interesado en la satisfacción de esas necesidades sociales, mal atendidas u olvidadas por los particulares, o que por su magnitud reclaman la intervención oficial; apoyado con todos los elementos positivos de las antiguas beneficencias y corporaciones, del mutualismo, de las sociedades gremiales, de los sindicatos primeros, de la asistencia pública y privada; instituciones que desearon superar los conflictos y contradicciones

de la sociedad, que lucharon contra la miseria; ya que es ésta la peor de las tiranías, al decir de Don Heriberto Jara en el Congreso Constituyente.

Hay que hacer notar que es requisito general para ser director de institución o empresa descentralizada, ser mexicano por nacimiento, por el hecho de que los servicios que presta requieren del interés social - nacional y lealtad a los connacionales, por considerarlos identificados con la voluntad popular y encuadrados dentro de su propias aspiraciones sociales, por ser encargados de confianza de un servicio público, como lo establecen los artículos 32 de la Carta Fundamental y - 256, 281 de la Ley del Seguro Social.

Sabemos que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un Organismo Público Descentralizado, como ya lo hemos analizado en el capítulo anterior, así mismo, al hablar de su patrimonio, hicimos notar la característica de este Instituto, de ser una empresa tripartita, ya que es alimentada económicamente por una parte que le proporciona el Estado, otra parte proporcional la otorga el patrón o empresa, y por la cuota - que es fijada al trabajador, según el salario que éste obtenga.

La aportación obrera atribuye calidad de derechos a las prestaciones que otorga el Seguro Social; no se considera como un acto gracioso el cumplimiento de tales prestaciones, es el acatamiento a una -

obligación nacida del aporte del trabajador a su financiamiento; contribuye a generar la confianza de que cuando sean necesarias las prestaciones, estarán a disposición del asegurado, puesto que de tratarse de sistema asistencial podrán ser negadas sin ulterior recurso y sin responsabilidad moral; e incita al trabajador a velar por el buen destino de sus cuotas, a estar pendiente de la suerte del régimen y a mirarlo como cosa suya.

Por las necesidades de los trabajadores, transformadas en obligaciones para con los derechohabientes, el Instituto se organiza y administra teniendo en consideración todos los factores que inciden en su buen funcionamiento y en su crecimiento. Para realizar tales estudios sistemáticos se analizó el factor sociológico precedido de un análisis histórico de las instituciones que pudieron ser consideradas predecesoras del Seguro Social desde el punto de vista de sus fines, que generalmente caen dentro de una de las siguientes categorías determinadas por el principio que guía su trabajo: a) recompensa por servicios, - b).- caridad, c) ayuda mutua, d) asistencia social y e) bienestar industrial. Sobre la base de este análisis el Seguro Social aparece como una institución que combina varios de los principios mencionados arriba. - El análisis del factor sociológico de un sistema de Seguro Social selecciona del medio ambiente social de la institución factores que pueden demostrarse que hacen impacto en el establecimiento, la estructura y la evolución del sistema. Este análisis tiene dos aspectos:

a).- Examen de los factores predominante internos, como son el factor demográfico, el económico, el de estructura social, el político, el de grupo de presión, el de la evolución institucional y el de la psicología social.

b).- Examen de los factores predominantemente externos, comprende el factor de difusión cultural, de desarrollo técnico, el de estandarización internacional y asistencia técnica, y del de cooperación internacional.

Cada uno de los factores mencionados da lugar a estudios de investigación que caen en el campo de las ciencias sociológica, economía, demografía, política, psicología social; que auxiliadas de la Técnica hacen posible la marcha de la institución de seguro social que comentamos.

De las ciencias apuntadas es la demografía la que estudia estadísticamente a la población, particularmente por lo que respecta a su tamaño o densidad, a su distribución y a la estadística vital. De la estructura y movimientos demográficos de la población asegurada, de los cambios que sufra en las tasas de mortalidad, de natalidad, de riesgos por lesiones o enfermedades cuya causa se relacione con el trabajo, de invalides, de desempleo, por incapacidad temporal, por asistencia a familiares del trabajador, por la interrelación de factores externos e in-

ternos conocidos, se podrán adoptar los programas necesarios, así como precisar en cierta medida su costo, que a su vez puede influir en la viabilidad de adoptar varias disposiciones, por razón de los recursos disponibles, que son necesariamente limitados.

En el campo jurídico, como lo hemos visto en el capítulo anterior, al referirnos a la personalidad del Instituto, la organización y administración del Seguro Social, está regulada por el artículo 50 y el 240 de la propia ley del organismo descentralizado a estudio, sin que podamos agregar nada más en este punto, dada la brevedad y sencillez de este trabajo.

**REGIMENES QUE COMPRENDE EL SEGURO SOCIAL.**— La Ley del Seguro Social dice que el Instituto cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por esta Ley y sus reglamentos, artículo 70. Con la obligación por parte de los asegurados y sus beneficiarios, para recibir o, en su caso, seguir disfrutando de las prestaciones que esta Ley otorga, de que deberán cumplir con los requisitos establecidos en la misma o en sus reglamentos, artículo 90. Y que las prestaciones que correspondan a los asegurados y a sus beneficiarios son inembargables, pudiendo ser embargados por autoridad judicial únicamente las pensiones y subsidios, -

hasta un cincuenta por ciento de su monto, en casos de obligaciones alimenticias, artículo 10, de la Ley del Seguro Social.

A.- EL RÉGIMEN OBLIGATORIO comprende los seguros de :

I.- Riesgos de trabajo.- La exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo comenta lo siguiente: "La teoría del riesgo profesional se inició en el siglo pasado y tuvo por objeto poner a cargo del empresario la responsabilidad por accidentes y enfermedades que sufrirían los trabajadores con motivo de la profesión que desempeñaran. De aquella época a nuestros días se han transformado radicalmente las ideas; la doctrina y la jurisprudencia pasaron de la idea del riesgo profesional a la del riesgo de la autoridad, para concluir en lo que se llama actualmente riesgo de empresa . . . De esta manera, se ha apartado definitivamente la vieja idea del riesgo profesional; la responsabilidad de la empresa por los accidentes y enfermedades que ocurran a los trabajadores es de naturaleza puramente objetiva, pues deriva del hecho mismo de su funcionamiento". ( 21 ).

El riesgo de trabajo no comprende sólo a los trabajadores subordinados, sino también a los independientes y a los patrones individuales.

/ - - - - -

( 21 ).- Ley Federal del Trabajo.

- - - - -

Por definición se considera que accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste.

También los accidentes en tránsito se consideran, por ley como si fueran del trabajo. En estos casos el Instituto, a través del Departamento respectivo, comprueba que los accidentes que tengan esta característica sean realmente en tránsito, a base de indicios, como son: itinerario del hogar al trabajo, horas de entrada y salida de ambos sitios en relación con la hora del accidente, reporte que deba otorgar el patrón en los términos del artículo 58 de la Ley de Seguro Social y resolución de un breve cuestionario de las personas afectadas.

II.- Enfermedades y maternidad.- Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar servicios. En todo caso, será motivo de prueba porque el Instituto pretende calificar el padecimiento como enfermedad natural y se requiere que el trabajador demuestre que su enfermedad se agravó en el desempeño de sus labores.

No se considerará enfermedad o riesgo de trabajo: I) Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaguez; -

II).- Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador bajo la acción de algún psicotrópico, narcótico o droga enervante, salvo que exista - prescripción suscrita por médico titulado y que el trabajador hubiere - exhibido y hecho del conocimiento del patrón; III).- Si el trabajador - se ocasiona intencionalmente una incapacidad o lesión por sí o de acuerdo con otra persona; IV).- Si la incapacidad o enfermedad se ocasiona - como resultado de alguna riña o intento de suicidio; o V).- Si el accidente o enfermedad son resultado de un delito intencional del que fuere responsable el trabajador.

El asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo deberá someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el Instituto. Y éste está obligado a proporcionar al trabajador

a) Asistencia Médica, quirúrgica, farmacéutica; b) Hospitalización; - -  
c) Aparatos de prótesis y ortopedia; d) Rehabilitación; y e) Prestaciones en dinero.

La perpetuación de la especie, que es un fin en el matrimonio tras como consecuencia que el Instituto protegiendo al trabajador - tenga que sporgar a la asegurada, a la concubina o a la esposa del asegurado, durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, las prestaciones de Asistencia obstétrica, ayuda en especie por seis meses para lactancia y una canastilla al nacer el hijo y que contiene lo indispensable para las necesidades de abrigo y vestido del infante.

III.- a) La invalidez, b) la vejez, c) la cesantía en edad avanzada y d) la muerte.

a).- La invalidez es la pérdida de la capacidad de trabajo debida a una disminución notable en la salud del trabajador, que puede ser física o mental. En la práctica se combate por parte del trabajador la opinión de los médicos del Instituto que determinan con facilidad la negativa de invalidez, lo que obliga al trabajador a demostrar que su incapacidad es tal y derivada del trabajo, y a través del recurso de inconstitucionalidad, ante el Consejo Técnico, para que éste conceda el otorgamiento de la pensión, que siéndole favorable le da derecho a una pensión que puede ser temporal o definitiva, a la asistencia médica, a las asignaciones familiares que consisten en una ayuda por concepto de carga familiar, cantidades que se otorgan al propio pensionado, a sus hijos, a la esposa o a los ascendientes, en beneficio del núcleo familiar.

Para que el trabajador goce de las prestaciones del seguro de invalidez se requiere que al declararse ésta, el asegurado tenga acreditado el pago de cotizaciones semanales que la ley determina, y es el caso que en la ley vigente corresponde a ciento cincuenta cotizaciones semanales.

b).- El tener derecho al seguro de vejez significa que el asegurado cubrirá al Instituto cuando menos quinientas semanas de cotizaciones.

nes, que ha cumplido sesenta y cinco años de edad, que ha dejado de trabajar y ha solicitado al Instituto su jubilación, para gozar de pensión asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.

c).- La cesantía en edad avanzada, es el derecho del trabajador para que el Instituto le de una pensión, asistencia médica y ayuda asistencial por haber cumplido sesenta años de edad, tener quinientas - cotizaciones reconocidas por el Instituto y no tener trabajo remunerado

Es importante que los trabajadores que reúnan los requisitos para el otorgamiento de una pensión de cesantía en edad avanzada, formen su solicitud ante la oficina de prestaciones en dinero del propio - Instituto, porque a partir de la fecha de dicha solicitud comenzarán a disfrutar de la pensión.

d).- El seguro de muerte lo contempla la Ley del Seguro Social desde dos puntos de vista que a continuación comentamos:

d,1).- Que el acontecimiento que cause la muerte de un trabajador se deba a un riesgo de trabajo; los beneficiarios recibirán el importe de los gastos de funeral que no excederá de \$ 12,000.00, la pensión de viudas que asciende al 40% de la pensión mensual del asegurado, si la persona beneficiada contrae nupcias o entra en concubinato, recibirá una indemnización de tres anualidades, la pensión de orfandad que se otorgará hasta los 25 años si estudian en planteles del Sistema Edu-

cativo Nacional, y además se les proporcionará a los huérfanos una última indemnización global de tres mensualidades y la pensión de ascendientes que será del 20% de la pensión mensual del asegurado, si sus ascendientes dependían económicamente del trabajador fallecido, siempre y cuando no se hubiere entregado pensión alguna a su viuda o a los huérfanos, así mismo los beneficiarios recibirán aguinaldo anual por quince días del importe de su pensión.

Es de suma importancia hacer notar en este punto que el total de las pensiones atribuidas a los beneficiarios, cuando ha muerto el asegurado, no excederá de la que correspondería a éste si hubiese sufrido incapacidad permanente total. Art. 73, de la Ley del Seguro Social.

d,2).- Que la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, vejes o cesantía en edad avanzada, sea por causas distintas a un riesgo de trabajo, y para ser gráficos diremos que se deba a causas de "muerte natural".

En este supuesto, los beneficiarios recibirán del Instituto - las siguientes prestaciones: a) pensión de viudez, b) pensión de orfandad, c) pensión a los ascendientes, d) Ayuda asistencial a la pensionada por viudez y e) Asistencia médica.

Es requisito que el asegurado hubiese hecho pago al Instituto

de un mínimo de ciento cincuenta semanas de cotizaciones, o bien que se encontrar gozando de una pensión de invalides, vejes o cesantía en edad avanzada, siendo el beneficio por la mitad de lo que el asegurado recibía por pensión.

VI.- Guardería para hijos de aseguradas.- Este seguro cubre la obligación civil que tiene la madre de proporcionar cuidados maternales, en la primera infancia y para el bienestar de sus hijos. Cuidados que consisten en fortalecer la salud del niño enseñándoles hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación acordes con su edad para su buen desarrollo futuro, atenderlos tanto física como moralmente, y para ello procurará la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, fomentándoles la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y la imaginación.

Los servicios de guardería deberán comprender todo lo relativo al aseo, a la alimentación, al cuidado de la salud, de la educación, y a la recreación de los hijos de las trabajadoras durante el tiempo en que ellas desarrollan su trabajo.

Este derecho se presta a los hijos de la asegurada y del trabajador viudo, desde los cuarenta y tres días hasta que los menores cumplan cuatro años de edad.

Los patrones cubrirán la prima al Instituto para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil, independientemente de

que tengan o no trabajadoras a su servicio.

### B.- EL RÉGIMEN VOLUNTARIO.

Los seguros sociales operan sobre la base de una idea de solidaridad limitada a un sector específico, que comprende solamente a los trabajadores cuando existe en el molde tradicional, un contrato de trabajo. Y la innovación de incorporar a un número mayor de sujetos en forma voluntaria a un régimen obligatorio de seguridad es la proyección de que México vive un período de transición de los seguros sociales a la - Seguridad Social.

Ahora bien, el Instituto tiene la facultad de limitar o de no aceptar la incorporación voluntaria, cuando esta pueda en un momento dado, comprometer la eficacia de los servicios que el Instituto proporciona a los asegurados en el régimen obligatorio.

Los sujetos que pueden incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio son:

a).- Los trabajadores domésticos.- Su incorporación se hará a solicitud del patrón al que presten sus servicios, quien enterará las - cuotas obrero patronales por bimestres anticipados y sólo procederá su baja cuando termine la relación de trabajo con el patrón que lo inscribió y éste lo comuniqué al Instituto.

\*Trabajadores domésticos son los que prestan los servicios de

aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia". Artículo 331 de la Ley Federal del Trabajo.

Respecto de estos trabajadores, no se encuentra ninguna disposición relativa a los ramos de Seguro a que tendrán derecho al incorporarse voluntariamente al régimen, por lo que deberá reglamentarse el esquema de aseguramiento conforme al cual quedarán protegidos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 199 de la Ley del Seguro Social.

b).- Los trabajadores en industrias familiares, es decir, los trabajadores que laboran en talleres de los conyuges, de sus ascendientes, de los descendiente y los pupilos. La incorporación de éstos trabajadores puede efectuarse en forma individual o en grupo, pero el Instituto podrá convenir con las empresas, instituciones de crédito o autoridades, con las que los propios trabajadores tengan relaciones comerciales o jurídicas derivadas de su actividad, que dichas entidades sean - las que retengan y enteren las cuotas correspondientes, caso en el cual éstas serán solidariamente responsables y, sólo procederá su baja cuando dejen de tener las características que originaron el aseguramiento .

El aseguramiento de los trabajadores de industrias familiares comprende: a) prestaciones en especie del Ramo del Seguro de Enfermedades y Maternidad, disminuyéndose las cuotas obrero patronales en la proporción correspondiente a los subsidios, y b) Prestaciones del ramo

de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Estos trabajadores no se encuentran protegidos por los seguros de riesgos de trabajo, ni de guarderías.

c).- Los trabajadores independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados. - Puede definirse a este grupo como las personas físicas sin trabajadores a su servicio, propietarios de una empresa comercial o artesanal que para el pago del impuesto sobre la renta estén considerados como causantes menores, en los términos del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, podrá determinar el establecimiento de modalidades en los términos fijados por las fracciones II y VI del artículo 17 de la Ley del Seguro Social, para la incorporación voluntaria de los trabajadores que mencionamos.

Dichas modalidades tendrán por objeto determinar las prestaciones que se les otorgarán; las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados; la contribución a cargo del Gobierno Federal; - los procedimientos de inscripción y los de cobro de cuotas, y las demás a que se refiere la Ley del Instituto y sus reglamentos.

-----

d).- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.- La incorporación voluntaria de estas personas, sólo procederá en las circunscripciones en que el Régimen Obligatorio se haya extendido al campo y su incorporación se hará mediante solicitud por escrito de los interesados, pero también podrá llevarse a cabo con su conformidad, por las empresas, instituciones de crédito o autoridades con quienes tengan establecidas relaciones comerciales o jurídicas de otra índole, derivadas de su actividad. En este caso las referidas entidades quedarán obligadas a la retención y entero de las cuotas correspondientes, en los términos de los convenios relativos. El pago de las cuotas será por bimestres o ciclos agrícolas adelantados y estos sujetos solamente podrán darse de baja, cuando dejen de estar en el supuesto que originó su aseguramiento.

El aseguramiento de estos sujetos comprende los ramos de enfermedades y maternidad, pero sólo por lo que se refiere a las prestaciones en especie, disminuyéndose la parte proporcional a subsidios de las cuotas correspondientes, así como atención médica en el caso de riesgos de trabajo; además, tendrán derecho a las pensiones de vejez, viudedad y orfandad y de ascendientes en caso de muerte del asegurado y gastos de funeral, en los términos establecidos en el capítulo correspondiente de la Ley de la materia.

e).- Los patrones.- Personas físicas que utiliza los servi-

cios de uno o varios trabajadores, a cambio del pago de un salario, en virtud de un contrato de trabajo. Su incorporación al Seguro Social se hará a solicitud del interesado, la cual una vez aceptada, se sujetará a las obligaciones impuestas por el Régimen Obligatorio, quedando en un grupo de salario superior al que corresponda a su trabajador de más alto salario y cubrirá integralmente la cuota obrero patronal, efectuando los pagos correspondientes en la misma forma y términos que los relativos a sus trabajadores y, en caso de que el patrón asegurado deje de cubrir las cuotas correspondientes a dos bimestres consecutivos, se suspenderá el otorgamiento de las prestaciones relativas, independientemente de instaurar el procedimiento administrativo de ejecución, a efecto de satisfacer el interés público de que continúe el Régimen del Seguro Social.

El seguro de estos trabajadores comprende las prestaciones de los Ramos de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad e invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, con excepción del de guarderías.

f).- Procede la incorporación voluntaria de las personas que empleen las entidades federales, estatales o municipales u organismos o instituciones descentralizados, cuando se encuentren excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social, - ni en los artículos 12 y 13 de la Ley del Instituto, y de las personas

que residan en municipios, cuando a éstos no se hubiese extendido el régimen; pero por lo que se refiere a la incorporación de personas que presten servicios a dependencias federales será necesaria la conformidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que quedará solidariamente obligada.

Para estos sujetos, el aseguramiento podrá comprender uno o más de los ramos del Régimen Obligatorio, con las modalidades que expresamente se pacten; y sólo perderán la calidad de asegurados si dejan de tener las características que originaron su aseguramiento.

g).- Los sujetos que deseen continuar asegurados, pero ahora en forma voluntaria en el régimen obligatorio.- Tal aseguramiento funciona de la siguiente manera: el asegurado con un mínimo de cincuenta y dos cotizaciones semanales acreditadas en el régimen obligatorio, al ser dado de baja tiene el derecho a continuar voluntariamente en el mismo, bien sea en los seguros conjuntos de enfermedades y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o bien en cualquiera de ambos a su elección, pudiendo quedar inscrito en el grupo de salario a que pertenecía en el momento de la baja o en el grupo inmediato inferior o superior. El asegurado cubrirá integralmente las cuotas obrero patronales respectivas y podrá enterarlas por bimestres o anualidades adelantadas. Debiendo solicitarse este derecho mediante escrito y dentro de un plazo de doce meses a partir de la fecha de la baja.

### 3.- CONTINGENCIAS QUE CORRE EL SEGURO Y SERVICIOS QUE PROPORCIONA.

Es evidente que el Instituto Mexicano del Seguro Social, antes que todo ha de cumplir, de la mejor manera que le sea posible con sus obligaciones para otorgar en forma oportuna y adecuada las prestaciones que cubran las contingencias aseguradas que integran el núcleo más importante, por ahora, de sus actividades y que hemos enumerado en el inciso anterior, dejando en un plano secundario, de complemento o suplemento al mismo tiempo, las tareas conectadas con su función de prevención, que son los servicios que a continuación comentaremos. Y es justamente el mantenimiento de un equilibrio desde el punto de vista económico y social, que satisfaga plenamente ambas funciones, una de las tareas entre muchas otras, que preocupa centralmente al Instituto.

Los servicios que presta el Instituto, ya en detalle, persiguen los propósitos siguientes :

#### 1.- Medicina Preventiva:

a) Procurar el completo bienestar físico, moral y social individual y colectivo.

b) Extender la educación sanitaria promoviendo la formación de hábitos de higiene familiar y personal, complementada con la higiene de la habitación, el mejor uso de los elementos sanitarios para el equilibrio de la salud y el establecimiento de costumbres que influyen en el medio ambiente de la comunidad.

o) Orientar sobre las campañas de inmunización y pruebas biológicas, estimulando la preocupación por un estado general satisfactorio, el deseo de bienestar físico y la plenitud del disfrute de la salud.

d).- Enseñar los peligros que encierran las enfermedades transmisibles, empleando los elementos de defensa adecuados para su prevención.

e) Despertar la responsabilidad familiar en la lucha contra las enfermedades.

f) Divulgar los principios de la higiene materno - infantil .

g) Impartir conocimientos sobre primeros auxilios, administración de medicamentos y atención a los enfermos.

## 2.- Dietética, mejoramiento de la alimentación.

a) Demostrar las prácticas más eficaces para el manejo del presupuesto familiar.

b) Organizar planes de compras a cargo de los nuevos clubes de seguridad social.

c) Establecer dietas balanceadas y preparar alimentos sanos, adecuados a los presupuestos familiares.

## 3.- Superación de la vida del hogar.

a) Lograr un mejor arreglo de la vivienda en relación con los recursos disponibles.

b) Practicar la decoración y mejoramiento exterior e interior de la habitación.

- c) Equipar convenientemente las viviendas.
- d) Distribuir racionalmente las tareas familiares.
- e) Estimular las prácticas de la recreación en el hogar.

#### 4.- Cultura general y educación cívica.

- a) Formar una conducta social satisfactoria.
- b) Enseñar las principales soluciones a los problemas económicos y sociales de la región y del país.

c) Divulgar los aspectos fundamentales de la Historia de México y de América.

- d) Integrar clubes de lectura.
- e) Impartir lecciones de educación fundamental.
- f) Formar clubes de Seguridad Social para el desarrollo de — trabajos en la comunidad.

#### 5.- Recreación.

- a) Organizar prácticas y equipos deportivos.
- b) Aleccionar sobre la conveniente utilización del tiempo libre.

- c) Enseñar danza y bailes populares mexicanos.
- d) Divulgar los valores musicales.
- e) Organizar grupos corales y orquestas.

f) Formar clubes teatrales.

g) Fomentar las representaciones teatrales en los auditorios de los Centros del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se ha criticado que el Instituto, por los servicios descritos, hace gastos en motivos ajenos a sus actividades; pero esas críticas carecen de fundamento, porque en realidad, tales erogaciones son inversiones de carácter social y de carácter individual, que tienen efectos, en mayor o menor intensidad, en la reducción de los siniestros o en la reducción de sus consecuencias, por los conocimientos que los asegurados y sus beneficiarios adquieren a través de las enseñanzas que les permiten mejorar, con un mismo presupuesto familiar, la obtención de satisfactores que logran la mejor distribución de ese presupuesto, aumentando el poder adquisitivo real del salario familiar y hasta pueden alcanzar mayor capacidad de ganancia aprovechando los conocimientos impartidos por esos cursos, fuera de otros beneficios, que inciden en la mejoría física y espiritual de esas personas, convirtiendo, finalmente riesgos muy desfavorables desde el punto de vista financiero, en riesgos menos desfavorables, por lo cual se recuperan esas inversiones en provecho de los intereses del Instituto y de los propios asegurados.

El costo de las prestaciones y los gastos de administración - del régimen de seguridad social deberán ser financiados colectivamente, en base a un riesgo socialmente creado, en forma que evite que las per-

sonas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa, por lo que tienen como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalides, vejes, cesantía en edad avanzada y muerte. La Asamblea General anualmente determinará la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones.

El Instituto proporcionará el apoyo necesario a los servicios de solidaridad social y los beneficiados con estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos paragonales de beneficio para la comunidad en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos establecidos por la Ley de la materia.

Del examen realizado, en el capítulo que concluye, y que analiza someramente los regímenes que contempla el Seguro Social, se llega a la conclusión de que es garantía para los mexicanos, lo acordado por la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, referente a la aprobación de la Tesis Mexicana sobre "Principios de la Seguridad Social Americana, que muestra ley contempla de : "Hacer llegar a todo individuo el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado en beneficio del hombre".

## **C A P I T U L O   I V**

### **SUSTITUCION PATRONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.**

**LA SUSTITUCION PATRONAL EN MATERIA LABORAL.**- Los autores que hablan del tema, así como la Ley y la Jurisprudencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la definen en los siguientes términos:

El maestro Mario de la Cueva, nos dice: "Es la transmisión de la propiedad de una empresa o de uno de sus establecimientos, en virtud de la cual el adquirente asume la categoría de patrono nuevo, sustituto lo llama la Ley, con todos los derechos y obligaciones pasados, presentes y futuros derivados y que deriven de las relaciones de trabajo". - ( 22 ).

Euquerio Guerrero, afirma: "Es requisito indispensable que la entidad considerada como unidad económico-jurídica, llámese empresa, fábrica, sociedad, taller, comercio, etc. se transmita de una persona a otra en propiedad" ( 23 ).

Dice Guillermo Cabanella, que: "El cambio de una firma se pro-

( 22 ).- De la Cueva, Mario. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, la. Edición. pp. 226.

( 23 ).- Guerrero, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa S. A., 6a. Edición. pp. 85.

duce cuando una empresa traspasa a otra la universalidad de sus bienes y negocios, con transmisión del activo y pasivo y continuidad en el giro comercial. Este cambio o sustitución de patrono es el único que, a nuestro juicio, puede surtir determinados efectos en relación a admitir la subsistencia del contrato de trabajo, aún cambiando una de las partes, a la cual sucede un extraño al primitivo nexo laboral" ( 24 ).

Mario L. Devesali: "Surge de esta norma que existe una verdadera continuidad del vínculo entre el empleado y la empresa, a pesar de - que esta última pueda transformarse o cambiar de titular" ( 25 ).

"Para que se produzca la figura jurídica de sustitución de patrón basta que el centro de trabajo que dio origen a los contratos individuales o colectivos de trabajo, subsista como unidad económica-jurídica, a la cual puede imputársele la responsabilidad proveniente de tales contratos cuando pasa a otra persona" ( 26 ).

Ernesto Krotoschin, lo explica de la siguiente manera: "Es - distinto el caso en que se produce la cesión cambio de firma, esto es,

( 24 ) .- Cabanellas, Guillermo. Contrato de Trabajo Vol. II. Bibliografía Osaba. pp. 610.

( 25 ) .- De Devesali, Mario L. Tratado de Derecho del Trabajo. Vol. I. pp. 343.

( 26 ) .- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Zuleta Tomás y Coagu. 20 de enero de 1950, Tomo CIII. pp. 636.

el caso de sucesión particular mediante enajenación de la empresa.

Por enajenación de la empresa se entiende el traspaso de ésta en su carácter de entidad, como un todo económico, a otra persona. Sin embargo, no importa si la empresa al transferirse se desprende de algunas partes o que se supriman ciertas acciones, con tal que el nuevo núcleo, en la forma que pase a otras manos constituya todavía aquella unidad económica" ( 27 ).

La opinión general es que la principal causa que origina la sustitución patronal, sino es que la única, se da cuando la empresa o establecimiento, como unidad económico-jurídica, cambie de titular, es decir, que las obligaciones y derechos inherentes a la empresa, salgan de un patrimonio para entrar en otro, y así lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Ejecutoria, Patrón Substituto concepto de.- Para que se produzca la figura jurídica de sustitución de patrón, basta que el centro de trabajo que dio origen a los contratos de trabajo individuales o colectivos, subsista como unidad económico-jurídica, a la cual puede imputarse la responsabilidad proveniente de tales contratos cuando pasa a otra persona, o en otra forma, es patrón sustituto aquella persona fi-

( 27 ).- Krotoschin, Ernesto. Tratado Práctico de Derecho del Trabajo. Tomo I. pp. 444.

sica o moral que con cualquier título adquiriera dicho centro de trabajo. Zulueta Tomás y Coags. 20 de enero de 1950. Tomo CVI, pp. 636".

La Secretaría del Trabajo dictó Laudo respecto de la materia del presente trabajo, en los siguientes términos: "Laudo Arbitral. Figura Jurídica de Patrón Substituto.- Se requiere una relación de trabajo preexistente que debe mantenerse en las mismas condiciones, no obstante que se produzca un cambio en el propietario o titular de la fuente de trabajo, pero que siempre tendrá que integrar una unidad económico-jurídica a la que continua adscrita la prestación de servicios del trabajador, o sea, que en ningún caso cabe hablar de sustitución de patrón en relación con una posibilidad abstracta o una expectativa de - que en el futuro puedan existir relaciones de trabajo" ( 28 ).

El criterio unánime para que se de la figura de sustitución patronal, es unicamente cuando una empresa o establecimiento, se transmite la unidad económico-jurídica, y de esta opinión son algunos autores como el maestro Trueba Urbina, que dice:

"La sustitución de Patrón ha originado controversias en la práctica; en un principio se consideró que tenía lugar la sustitución de patrón cuando éste vendía o traspasaba integramente a otra persona o empresa, la propiedad del mismo o el conjunto de bienes, pero al dis- ( 28 ).- Revista Mexicana del Trabajo. Nov. Dic. 1964. pp. 29.

tinguir la nueva Ley entre empresa y establecimiento, así como entre unidad económica de producción o distribución de bienes y servicios, bastará para que tenga lugar la substitución cuando venda parte de sus bienes o ceda a otras personas el manejo en parte importante de los servicios o bienes que el objeto de la venta lleve consigo la insolvencia del patrón. Los que adquieran la empresa en estas condiciones o cualquier otra causa, son patronos sustitutos" ( 29 ).

El maestro Mario de la Cueva, afirma: "Para que exista substitución de patrono, no basta que el empresario venda los productos de la negociación o parte de la maquinaria, útiles y enseres, sino que es preciso que se transmita la empresa misma, como una unidad económico-jurídica; en el primer caso, la substitución de patrono es total, en el segundo, sólo se opera con relación a los trabajadores que prestan sus servicios en la sucursal o dependencia debida" ( 30 ).

Los autores casi siempre que se refieren a la substitución patronal, lo hacen enfocándola a una operación de compra-venta y que la mayoría al oír hablar de substitución patronal, pensarán en la misma operación, pero es al momento de afirmar, porque así lo consideramos, - que tal pensamiento puede ser equivocado, pues la ley habla de la sube-

- - - - -

( 29 ).- Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Nueva Ley Federal del Trabajo, 1970. pp. 36.

( 30 ).- De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. pp. 785.

titución patronal, debiendo entender que tal figura nace por cualquier forma de transmisión de la propiedad del centro de trabajo.

Y decimos de transmisión de la propiedad, del centro de trabajo, pues la relación de trabajo no se dá unicamente en una empresa o establecimiento, sino que podemos imaginar en la relación obrero-patronal más caprichosa y ahí se puede dar la figura de la substitución patronal

La substitución patronal, "procura conservar la vigencia de las relaciones de trabajo en tanto el trabajador esté en aptitud de prestar el servicio" ( 31 ) y lo fundamental es la continuidad en las relaciones de trabajo, sin alteración alguna pues precisamente esto es lo que le protege la ley al trabajador, lo que vemos en el primer párrafo del artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo "la substitución de patrón no afectará las relaciones de trabajo. . .", entonces la voluntad del Legislador fue esa, proteger al trabajador en su trabajo cuando la empresa o establecimiento en donde presta sus servicios fuera transmitida en su propiedad, esto no sirviera de pretexto para el despido del trabajador o el desconocimiento de sus derechos.

Podemos afirmar que en la substitución de patrón no existe la figura jurídica de la novación, pues sabemos que en la novación lo prin-

-----

( 31 ).- De la Oseva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. pp. 785.

cipal es que las partes alteran sustancialmente el contrato substituyendo una obligación nueva a la antigua, y en la sustitución patronal, no se altera sustancialmente la relación de trabajo, o contractual, sino - por el contrario, la relación laboral no sufre ninguna alteración, lo - que cambia es el dador de trabajo y las obligaciones siguen siendo las mismas.

La relación de trabajo se mantiene, se ha ratificado, lo único que cambia es una de las personas de dicha relación, la que da el - trabajo y que sustituye en la propiedad de la fuente de trabajo al patrón sustituido, persona física o moral; pero la relación laboral sigue siendo la misma.

Tampoco es una sustitución de deudor, pues mientras en la relación entre acreedor y deudor es meramente subjetiva, la relación laboral es una situación jurídica objetiva por medio de la cual la principal relación es entre el prestador de servicios y el que paga por ellos pero la relación subjetiva no desaparece pues ante los trabajadores el propietario de la empresa es responsable con los bienes de la misma y - con todos los de su patrimonio.

"Lo esencial en la sustitución de patrón está en la subrogación del patrón sustituido en todos los derechos y obligaciones del - sustituido", al decir de Luis Muñoz, en sus Comentarios a la Ley Pede-

ral del Trabajo. la Ed. 1931, pp. 264.

Comparando la anterior afirmación con lo expuesto en el texto del artículo 2058, del Código Civil que a continuación transcribimos, - consideramos que tal afirmación es equivocada, pues la subrogación se - ocupa unicamente de deudas en tanto que las relaciones del patrón sustituto corresponden a una figura jurídica autónoma del derecho del trabajo en la que el trabajador no modifica en nada su situación laboral y - que le es irrelevante la persona del nuevo propietario sustituto respecto de su trabajo.

Artículo 2058, del Código Civil.- "La subrogación se verifica por ministerio de la ley y sin necesidad de declaración alguna de los - interesados.

I.- Cuando el que es acreedor paga a otro acreedor preferente

II.- Cuando el que paga tiene interés jurídico en el cumplimiento de la obligación.

III.- Cuando un heredero paga con sus bienes propios, alguna - deuda de la herencia.

IV.- Cuando el que adquiere un inmueble paga a un acreedor que tiene sobre él un crédito hipotecario anterior a la adquisición.

Lo importante y definitorio en el tema que nos ocupa consiste en la transmisión de la propiedad de la unidad económico-jurídica, de -

la continuidad y no alteración de las relaciones obrero patronales, en las que el patrón sustituto responderá de los derechos preexistentes de los trabajadores ante la Autoridad y ante la Sociedad.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 41 señala: "El patrón substituido será solidariamente responsable con el nuevo por las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la Ley, nacidas antes de la fecha de la substitución, hasta por el término de seis meses; concluido este, subsistiría únicamente la responsabilidad del nuevo patrón".

"El término de seis meses a que se refiere el parrafo anterior, se contará a partir de la fecha en que se hubiese dado aviso de la substitución al sindicato o a los trabajadores".

Como hemos visto, la ley no señala quien debe dar aviso al sindicato de los trabajadores, y, por lo tanto, tomamos como obligación del patrón sustituido, dar dicho aviso, pues a partir de esto, correrán los seis meses de su responsabilidad solidaria, una vez concluidos estos seis meses su responsabilidad cesará.

La responsabilidad del patrón sustituido es nada más respecto de aquellas obligaciones que ya existían al momento de efectuar la substitución; no así de las obligaciones nacidas con posterioridad a la

fecha de su sustitución, como se puede leer en diversas ejecutorias.

La responsabilidad del patrón sustituto, es la de todas las obligaciones del anterior patrón con respecto de los trabajadores, de la Autoridad y de la Sociedad, ya sean anteriores o posteriores a la sustitución.

Por otra parte, el trabajador es responsable ante el patrón sustituto en la misma medida que lo era para con el sustituido y de conformidad con lo establecido por los artículos 134 y 135 de la Ley Federal del Trabajo, que rigen las obligaciones y prohibiciones para los trabajadores.

En los juicios y laudos se puede ir en contra del patrón sustituto pues la ley y la jurisprudencia son claras respecto de la responsabilidad solidaria, pues esta es una de las cosas fundamentales en la sustitución patronal, y por lo mismo nos permitimos transcribir la siguiente tesis jurisprudencial que se refiere al artículo 35 de la Ley de 1931:

"No puede decirse que se viole el artículo 14 constitucional cuando en virtud de un juicio arbitral, seguido en contra del patrón sustituido se trata de ejecutar el laudo en contra del patrón sustituto, pues, precisamente por el nexo que existe entre ambos y por la prevención a que se refiere el artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo,

que por regir en todo momento puede considerarse retroactiva en su aplicación, respecto a que la substitución de patrono no afecta los contratos de trabajo existentes, es indudable que el patrono substituto tiene que responder de las obligaciones derivadas de los contratos o de la Ley, nacidas antes de la fecha de la substitución, tanto porque al adquirir el dominio de la negociación, empresa, taller, comercio, etc., - los adquiere con todos los derechos y obligaciones que reportan, con la facultad de repetir contra el vendedor y aún de ejercitar en su contra no sólo la acción civil sino aún la penal si se considera defraudado - porque se le hubiere asegurado que los adquiriría libres de gravámenes, - como por cuanto que dentro del espíritu proteccionista que para los trabajadores anima las disposiciones de la Ley del Trabajo y las del artículo 123 Constitucional, sería ilícito e injusto dejar a la voluntad de los particulares la aplicación de tales preceptos, ya que bastaría que una negociación o empresa cualquiera relacionada con contratos de trabajo existentes, cambiase de propietario en el preciso momento de ejecutar un laudo arbitral de una autoridad del trabajo, para que, alegándose que el nuevo patrono no había sido oído ni vencido en juicio, se hicieren nugatorios, los derechos adquiridos por un trabajador, a pesar - de haber logrado una resolución favorable a sus intereses, se encontrase que no podía obtener la ejecución de tal resolución, contrariándose así, por una situación de hecho, cuanto legalmente había obtenido, después de soportar quizá la dilatada tramitación de un juicio que probablemente no hubiese intentado de haber tenido en cuenta que la Ley apli-

cable a su caso habría de detenerse frente a una circunstancia eventual, como es la substitución de patrono, que puede ser repetida a voluntad - cuantas veces se quiera, aún dolosamente y sólo por alegar que el substituto no ha sido ni vencido en juicio y, de este modo, hacer ilusoria la aplicación de la Ley".( 32 ).

#### LA SUSTITUCION PATRONAL EN LA PRIMERA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Artículo 142.- "En caso de sustitución de patrón, el substituido será solidariamente responsable con el nuevo, de las obligaciones derivadas de esta ley, nacidas antes de la fecha en que se avice al Instituto, por escrito, la sustitución, hasta por el término de un año, concluido el cual, todas las responsabilidades serán atribuibles al nuevo patrón. Se considera que hay sustitución de patrón en el caso de que - otro adquiera todos o la mayor parte de los bienes del anterior, afectos a la explotación" ( 33 ).

La denominación de sustitución patronal seguramente se inspiró en la ley laboral, pero en sí se trata de dos figuras totalmente distintas, tanto en sus propósitos y valores a tutelar, pues mientras la sustitución patronal en la ley laboral tiene como función esencial pro-

( 32 ).- Amparo directo 1478/36/20., Cía Mexicana Radiodifusora Fronte-  
ra, S. A., 5 de noviembre de 1936.

( 33 ).- Diario Oficial de la Federación. Ley del Seguro Social. 19-I-43.

teger y tutelar los intereses de los trabajadores, en la ley del seguro social, tiene por objeto garantizar de manera eficaz el cumplimiento de las obligaciones surgidas de la ley; la seguridad social integral.

Teniendo en consideración que dado el momento del origen del artículo que comentamos, de sus fines y bienes que tutela la sustitución patronal en la Ley del Seguro Social, así como la problemática que plantea y la confusión con la figura de igual denominación en la ley Federal del Trabajo, debería, en un futuro no remoto, por parte del legislador, estimar la conveniencia de suplir el término "sustitución patronal" por otro que se adecue al espíritu de la norma y lo identifique con el carácter fiscal de la misma, esencialmente con lo que la doctrina tributaria ha configurado como "sujetos pasivos con responsabilidad objetiva y solidaria", como actualmente lo regulan, entre otras, la ley del Impuesto sobre la renta (artículo 11) y la Ley de Hacienda del Distrito Federal (artículo 33).

El precepto legal que comentamos estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 1973, considerando que soportó el más trascendental de los cambios con motivo de las reformas a la Ley del Seguro Social de 3 de febrero de 1949, publicadas en el "Diario Oficial de la Federación" el 28 del mismo mes y año.

- - - - -

## LA SUSTITUCION PATRONAL EN LA LEY ACTUAL.

Continuando con el estudio propuesto en el presente capítulo pasamos a analizar las características de lo dispuesto por el artículo 270 de la Ley del Seguro Social, considerando que se asemejan a las del artículo 63 de la Ley italiana del impuesto mobiliario, citado por Giamini, como puede observarse en sus términos: "Cuando el ejercicio de una industria o de un comercio pasa de uno a otro individuo, el nuevo empresario será responsable del impuesto adeudado por todos los precedentes, por el año en curso y por el año anterior. Para estos efectos se presume cesionario a quien en el mismo local o en parte de él, ejerce el mismo género de comercio o industria".

La extensión de la responsabilidad del pago del impuesto a una persona distinta del sujeto pasivo, la explica el propio autor, de la siguiente manera: "Muchas veces la ley tributaria declara obligada al pago del tributo, o también al cumplimiento de otros deberes fiscales, a diversa persona que puede denominarse responsable del impuesto. Los motivos que inducen al legislador a extender la obligación tributaria a persona que, no encontrándose en la relación preestablecida en el presupuesto del tributo, no reviste la figura de sujeto pasivo del impuesto, son de puro carácter fiscal y van unidos a la exigencia de hacer más fácil y segura la recaudación del impuesto".

-----

Contemplado en su aspecto de norma tributaria, los mismos razonamientos justificativos, podrían aducirse con respecto al artículo - 270 de la Ley del Seguro Social.

El estudio de la disposición mencionada, en la forma propuesta, sólo ha obedecido al propósito de hallar sus móviles, de carácter social o económico, y por supuesto sin perjuicio de la unidad que como norma le corresponde.

Es facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social, como entidad autónoma Federal y autorizado para la recaudación, administración y disposición de los tributos, la condición de sujeto activo de esta relación tributaria, tocando a los patrones, al Estado y a los trabajadores ser los sujetos pasivos.

Establecida de este modo la relación tributaria a la luz de - la Ley del Seguro Social, corresponde a los fines de este trabajo, analizar a los patrones como sujetos pasivos y determinar sus obligaciones

Ernesto Flores Zavala nos dice: "Sujeto pasivo es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto" ( 34 ).

- - - - -

( 34 ).- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Edit. Porrúa, 1967. pp. 34.

El artículo 13 del Código Fiscal de la Federación expresa : -

"Sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal.

También es sujeto pasivo cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros. Para la aplicación de las leyes fiscales, se asimilan estas agrupaciones a las personas morales".

Con esta definición y considerando el carácter de organismo fiscal autónomo del Instituto Mexicano del Seguro Social, se puede determinar que los patrones se encuentran obligados directamente con el Instituto y no hay duda de que el vínculo es de naturaleza formalmente fiscal, dado que el patrón, sujeto pasivo directo de la relación tributaria, tiene una serie de obligaciones para con el Instituto, siendo primordialmente la del pago de las cuotas obrero-patronales, los recargos y los capitales constitutivos, como las que le impone el artículo 19 de la citada Ley, pudiendo el Instituto, como organismo fiscal autónomo, determinar los créditos y las bases para su liquidación.

Ahora bien, podrán o no ser exactas las consideraciones apuntadas, más lo cierto es que independientemente de ellas, el artículo 270 de la Ley del Seguro Social se manifiesta como norma especial que -

establece la extensión de la responsabilidad del sujeto pasivo a toda otra persona cuya situación encuadre en los supuestos que la propia norma señala, esto es, los que integran la sustitución de patrón.

La razón es, sin perjuicio del sentido de protección al que se ha hecho referencia, la de garantizar y hacer efectiva la recaudación de las prestaciones establecidas por la ley, mediante el procedimiento coactivo que determina el Código Fiscal de la Federación, de acuerdo con la remisión que al mismo, para tal efecto, hace el artículo 267 de la Ley del Seguro Social.

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

La integración de la figura de sustitución patronal en los términos del artículo 270 exige un conjunto de elementos sustanciales que debemos estudiar separadamente.

Se precisaba en el artículo que estudiamos, que debería existir una adquisición por parte del nuevo propietario, y actualmente se refiere a la transmisión, precisando que los bienes transferidos sean esenciales, es decir, que se trate de aquellos destinados a la actividad fundamental y sin los cuales esta no podría realizarse. La transmisión de objetos sin las características señaladas sería ineficaz. Como

la ley no distingue con respecto a la causa legal de la tenencia material de los bienes, es indiferente el título por el cual se encuentran en poder de la empresa, así lo hemos expuesto anteriormente; lo fundamental en el caso es que los bienes o derechos se hallen afectos a la explotación.

Es de observarse que la esencialidad de los bienes, se considera en relación directa con la explotación en la forma desarrollada por el patrón sustituto, y por lo mismo, es indiferente la significación que dicha esencialidad le conceda el propietario sustituto posteriormente.

Los bienes que agrupados o independientes forman la unidad económica-jurídica de la empresa pueden ser entre otros: los inmuebles, la ubicación del negocio, dinero, las mercancías, materias primas, enseres, herramientas, maquinaria, medios de transporte, que serían bienes materiales; como bienes inmateriales y entre los que se pueden mencionar el crédito, las patentes de invención, emblemas, marcas de la empresa, secretos industriales, concesiones, etc.; elementos que colaboran en el negocio como pueden ser agentes vendedores, dependientes, técnicos especializados; otro factor lo forma la clientela, público que adquiere las mercancías o recibe los servicios.

transmisión de los bienes esenciales afectos a la explota-

ción a que se refiere el artículo que revisamos, en el primero de sus -  
elementos, implica el otorgamiento de dominio pleno de los bienes o de-  
be entenderse como el hecho abstracto de transferirlos.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con  
el anterior problema se ha pronunciado en el sentido de considerar la -  
transmisión de bienes aquélla por virtud de la cual se otorga el pleno  
dominio y ha pronunciado diversas ejecutorias en este sentido, entre -  
otras la que a continuación transcribimos:

" . . Seguro Social, Ley del.- Transmisión de bienes para -  
los efectos de la substitución de patrón. La transmisión de bienes de -  
que habla el citado artículo 142, debe ser de aquéllas por las que se -  
otorgue el dominio pleno de los bienes lo que no sucede en el caso de -  
los contratos de arrendamiento, ya que éstos sólo conceden al arrendatario  
el uso o goce temporal de una cosa, por lo que no puede configurarse  
la situación jurídica de patrón substituto. Amparo de Revisión 4185/  
1956. 2a. Sala. Boletín 1957, pp. 138. . .".

Las Salas y el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, -  
han hecho suyo el criterio sustentado en la ejecutoria reproducida y lo  
han adoptado así en sus respectivos fallos, al resolver diversos jui- -  
cios de nulidad y recursos de revisión en los que ha figurado como parte  
el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto considera que el precepto no exige que haya traslado de dominio de los bienes afectos a la explotación para que haya sustitución de patrón, considerando que por el hecho de valerse, el patrón sustituto, para el desarrollo de su actividad, de los mismos bienes que han sido básicos en explotaciones anteriores, se configura la - sustitución patronal, ya que ello evidencia la relación de causalidad - que se requiere conforme al precepto regulador de esta figura, llegando a esta conclusión mediante el estudio de las situaciones concurrentes, siempre en relación con los elementos que funcionan como supuestos esenciales para que opere el fenómeno jurídico de la sustitución patronal, — pues estima que si los bienes destinados a la explotación se identifican como los mismos cuya tenencia hizo posible la ejecución de actividad igual, no puede negarse la existencia de la transmisión.

Igualmente ha razonado el Instituto en apoyo de su criterio de interpretación, que el término transmisión no implica necesariamente un traslado de dominio, ya que éste no es indispensable para que opere la sustitución patronal, sino que basta que de algún modo el sustituto tenga la facultad derivada del acto jurídico que dió origen a la posesión, para aplicar los bienes al desarrollo de la actividad a que están destinados.

Se comprende lo expuesto, porque en el ejercicio de una actividad mercantil o de cualquier otra naturaleza, el comerciante, el in-

industrial o la persona que tenga la posesión de los bienes y los continúa explotando por encontrarse revestido de ese derecho por el acto jurídico que la originó (venta, arrendamiento, comodato, etc.), se vale para la consecución de sus fines de la explotación de dichos bienes, sean o no de su propiedad, y tiene que admitirse que las disposiciones de la norma son necesariamente consecuentes con la situación que tiende a regular, porque de otra manera carecería de eficacia alguna en cuanto al objeto que persigue.

El Instituto ha considerado y ha sustentado el criterio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los Juicios de nulidad y recursos de revisión que sobre sustitución patronal se ventilan ante dicho Órgano Jurisdiccional, que por transmisión debe entenderse el efecto de transmitir, el ac ntecimiento abstractamente considerado y no al acto concreto que implica un nexo directo entre partes, y que no puede constreñirse el sentido del vocablo al acto de enajenar porque éste constituye asimismo una relación directa y, además, requiere la existencia previa de un derecho de propiedad sobre la cosa que, no siendo requisito indispensable para el ejercicio de la actividad mercantil, no puede tampoco serlo para que la ley produzca sus efectos. Por el contrario, el concepto transmisión comprende no solamente los actos jurídicos propiamente dichos, sino también los hechos materiales en los que falta el elemento de la voluntad.

- - - - -

Además arguye el Instituto, que la posibilidad de una interpretación equívoca del sentido del vocablo, aisladamente considerado, - desaparece con el término por cualquier título, que le sigue y que, completándolo, define la intención de incluir en el ámbito de aplicación, independientemente de la causa o motivo, todos los casos que implican - transmisión.

Nosotros consideramos que es correcto el criterio sustentado por el Instituto, en el sentido de que no es necesaria la transmisión - de dominio de los bienes afectos a la explotación para que opere la figura sustitución patronal, situación que corresponde al espíritu de la norma y reiteramos su identificación con las leyes tributarias, y en especial con la figura doctrinaria en materia fiscal, denominada "sujeto pasivo responsable objetivamente" misma que ya hemos analizado.

Al elemento objetivo a que nos hemos referido en líneas arriba, se añade el elemento subjetivo, que se hace consistir en el ánimo de continuar la explotación.

El segundo elemento atiende a la función de una persona con - verdadera intención de orden subjetivo de seguir explotando los objetos transmitidos.

De la exposición de motivos de las reformas a la Ley del Segu

ro Social, referente a la sustitución patronal, de 3 de febrero de 1949, se expresó al respecto lo siguiente: " . . . se define la Substitución - Patronal aplicando un criterio ecléctico en el que se atiende tanto a - la transmisión de los bienes esenciales de la negociación, desde el punto de vista objetivo, como a la intención, de orden subjetivo, de continuar la explotación" ( 35 ).

" el propósito de continuar la explotación se presumirá en todos los casos "; así se adicionó el artículo que comentamos en la reforma antes dicha .

A los caracteres peculiares de la institución de patrón sustituto, se asocia la idea de subsistencia de la empresa en actividad, aún por la simple intención de continuar, pues el legislador ha querido que la consecuencia sea efecto ordinario de la intención original, porque - si bien es cierto que debe estimarse que el uso de los bienes aplicado al mismo objeto es fundamento de la extensión de la obligación, debe - así mismo tenerse en cuenta la posibilidad de ocasión dolosa o del cambio con el propósito originario en orden al exclusivo beneficio del sujeto de la responsabilidad.

Es de sentido común que las cosas creadas para un fin especí-

fico se destinen al propio objeto de modo permanente, y de que, por continuar la explotación se entienda el desarrollo de la misma actividad, o de aquella que dentro del mismo género no implique modificaciones sustanciales, a menos que se pruebe que la actividad es distinta o cuando ello se manifieste claramente de las circunstancias concurrentes, en cuyo caso es inaplicable dicho artículo por la falta de continuidad.

Con frecuencia se ha sostenido que es necesario que la empresa transmitida no interrumpa sus actividades como requisito para establecer la continuidad en la explotación, lo cual no es congruente con el propósito de la ley, puesto que el vocablo "continuar" contenido en el texto de la misma, no expresa necesariamente la acción ininterrumpida, sino la de proseguir o reanudar una actividad que puede o no haberse suspendido. Lo que daría lugar a simulaciones de tipo fraudulento, - pues bastaría la cesación transitoria de las actividades de la negociación para neutralizar los efectos de la ley.

En continuación haremos referencia a las obligaciones tanto del patrón sustituto como del sustituido, en razón de su responsabilidad solidaria.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 270 que estudiamos, el patrón sustituido es solidariamente responsable con el sustituto por las obligaciones derivadas de la ley y nacidas antes de la fe-

cha en que se de aviso, por escrito al Instituto, de la sustitución; - obligaciones substanciales como los pagos de los créditos insolutos y - las de meros requisitos administrativos, como el aviso de la sustitución y de altas y bajas de los trabajadores. Con respecto a las primeras el artículo 25 del Reglamento de Pagos, Cuentas y Contribuciones - del Régimen del Seguro Social, establece que: "En los casos de subtitución patronal, el patrón substituto será responsable de los adeudos contraídos por el sustituido en los términos del artículo 142 (270) de la ley, sólo por el monto del valor de los bienes que hubiere adquirido de aquél. . . ."

Ahora bien, en el supuesto de que el valor de los bienes en poder del patrón sustituto no bastaren a cubrir el importe de las prestaciones adeudadas, quiere decir que el Instituto pierde la diferencia? indudablemente que no. Porque si el legislador ha querido, por equidad, limitar la responsabilidad del patrón sustituto al valor de los bienes transmitidos, no establece ninguna limitación con respecto a la obligación del sustituido, a quien por virtud de la responsabilidad solidaria puede exigírsele el importe total de lo adeudado o de la diferencia en su caso.

De la interpretación llana del precepto que estudiamos se debe entender que el término de la obligación solidaria del patrón sustituido le es exigible hasta los dos años de la fecha en que se de aviso

por escrito al Instituto, pero se presenta la duda respecto de dicho computo si no se cumplió con el requisito administrativo señalado, si la sustitución ha sido declarada por el Instituto en virtud de haber sido descubierta por otros medios, amén de la sanción que determina el artículo 10, fracciones V y X del Reglamento para la imposición de multas por infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

#### **CASOS ESPECIALES DE SUSTITUCION PATRONAL A LA LUZ DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.**

En la última reforma al artículo a estudio en el presente capítulo, se adiciona un párrafo que permitirá a las administraciones de trabajadores sustituir a los patrones en la explotación de los negocios, previa resolución de la Autoridad Laboral, sin que tengan obligación solidaria con el patrón sustituido y frente al Instituto, en virtud de que dicho párrafo está redactado en los siguientes términos :

"Cuando los trabajadores de una empresa reciban los bienes de ésta en pago de prestaciones de carácter contractual por laudo o resolución de autoridad del trabajo y directamente se encarguen de su operación, no se considerará como sustitución patronal para los efectos de esta Ley".

Y la exposición de motivos de esta nueva Ley del Seguro Social, expresa respecto de la adición al precepto regulador de la Sustitución Patronal, lo que sigue:

"Para corregir ciertas situaciones anómalas que se habían venido presentando, se dispone que cuando los trabajadores de una empresa reciban los bienes de ésta en pago de prestaciones de carácter contractual, por laudo o resolución de la autoridad de trabajo, no se considerará como sustitución patronal. De este modo, los asalariados al obtener los bienes referidos tendrán la seguridad jurídica que implica la liberación de la responsabilidad proveniente de la sustitución patronal, sin que sus legítimos intereses puedan, en ningún caso, entrar en conflicto con la facultad, también legítima del Instituto, de recuperar las cuotas obrero-patronales adeudadas por la empresa. Los trabajadores podrán continuar con su protección dentro del régimen obligatorio, ya sea como cooperativa de producción o como administración obrera legalmente constituida".

Desde la creación de la excepción en la Ley de 1973, cada día es más frecuente el caso de empresas que adquieren unidades industriales de los trabajadores o sindicatos respectivos y con ello eluden en esta forma la responsabilidad de patrón sustituto, dejando de pagar al Instituto las cuotas adeudadas.

- - - - -

Pero es el caso, de que la posibilidad de evasión de los créditos fiscales a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, por el simple recurso de la intervención de los trabajadores para que les sean adjudicados los bienes y a continuación los transmitan a un tercero, es una situación que el legislador previó al establecer que sean los trabajadores los que directamente se encarguen de la operación de continuidad en la explotación; ¿porqué tiempo?, consideramos que en caso de adeudos al Instituto por parte del patrón sustituido, por el término de dos años de conformidad al precepto estudiado.

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

**PRIMERA.-** El Instituto Mexicano del Seguro Social apareció - en el escenario de nuestras instituciones con una personalidad jurídica propia, como empresa descentralizada, de servicio público, con nombre y patrimonio propio, con atribuciones de carácter fiscal federal, integrado por un sistema tripartita y con el fin de lograr la seguridad social de los mexicanos a través de prestaciones que benefician a todos en función del desarrollo nacional.

**SEGUNDA.-** El Instituto Mexicano del Seguro Social supera en su género a las antiguas corporaciones, a las cofradías que basadas en los sentimientos de fraternidad y de ayuda mutua, lograron la solidaridad gremial; pero superados los sentimientos de beneficencia y de reciprocidad, el Instituto otorgó derechos para los grupos afiliados en forma forzosa, - voluntaria y por solidaridad social, para lograr - una sociedad no contrastante, al favorecer a los grupos marginados.

**TERCERA.-** El Instituto Mexicano del Seguro Social, una de - nuestras instituciones y tal vez la principal en - su género por pretender alcanzar la seguridad so-

cial integral, procurando una cultura que viva para el uso y la racionalización de los recursos humanos, y se aparte de la cultura que vive para el lujo y el consumo, ya que ha creado los programas para el bienestar familiar en centros de adiestramiento técnico.

**CUARTA.-** El Instituto Mexicano del Seguro Social, en el artículo 270 de su Ley ha adoptado el término de — "sustitución patronal" que es un concepto propio de Derecho del Trabajo; por el que, en una fuente de trabajo se sustituye a un patrón por otro en todos sus derechos, así como con todas sus obligaciones, respecto de sus trabajadores y en forma solidaria con el anterior por el término de seis meses.

**QUINTA.-** El Instituto Mexicano del Seguro Social es sujeto activo frente a la persona física o moral que tiene la explotación de un centro de trabajo, en el marco de una relación tributaria y respecto de las cuotas obrero patronales, los recargos y los capitales constitutivos adeudados.

**SEXTA.-** El Instituto Mexicano del Seguro Social es sujeto

activo del crédito fiscal a su favor, frente al -  
 "sustituto" y "sustituido", que son responsables -  
 solidariamente por la "transmisión" a cualquier títu-  
 lo de los elementos que hacen posible la conti-  
 nuidad de un centro de trabajo, si no han transcu-  
 rrido dos años del aviso al Instituto de la trans-  
 misión.

SEPTIMA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, por excep-  
 ción que se lee en el artículo 270 de su Ley, no -  
 es acreedor de las prestaciones de carácter fiscal  
 adeudadas al Instituto por parte del patrón "Susti-  
 tuido", si los elementos que hacen posible la con-  
 tinuidad de la fuente de trabajo les han sido trans-  
 mitidos a los trabajadores por una Autoridad labo-  
 ral.

OCTAVA.- Consideramos que la "sustitución" de patrón por -  
 parte de los trabajadores deberá continuarse por -  
 un mínimo de dos años en caso de adeudos al Insti-  
 tuto por parte del patrón sustituido, de otra mane-  
 ra, los trabajadores o sus sindicatos se constituy-  
 rían en prestanombres y defraudarían al Instituto  
 que representa el pilar de la Seguridad Social In-

tegral en nuestro País, y acrecentarían la desigualdad social que de ninguna manera se justifica.

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

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo Ed. -  
Universidad Nacional Autónoma de México. 1973.
- Cabanellas, Guillermo. Contrato de Trabajo. Vol. II. Bibliografía Omeba  
Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Teocalli. México 1977.
- De la Gueva, Mario. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, 1a. Ed.  
Diario Oficial de la Federación. 19 de enero de 1943.
- Diario Oficial de la Federación. 28 de febrero de 1949.
- Diccionario Enciclopédico UTEHA. Tomo IV.
- De Deviali, Mario L. Tratado de Derecho del Trabajo. Vol. I. Ed. Roque  
de Palma.
- Fernando Tönnies. El Desarrollo de la Cuestión Social. Ed. Labor. Barce  
lona España 1956.
- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. -  
Porrúa, S. A. México 1967.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A. 5a. Ed.
- G. González Posada. Los Seguros Sociales Obligatorios en España. 2a Ed.  
Madrid 1946.
- Guerrero, Enquerio. Manual de Derecho Del Trabajo. Ed. Porrúa. 6a Ed.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. Leyes, Reglamentos e Instructivos  
México 1969.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. La Ley del Seguro Social y su Re-  
formas. México 1964.
- Jiménez de Asúa. La Ley y el Delito. Editorial Porrúa, S. A.
- Krotoschin, Ernesto. Tratado Práctico de Derecho del Trabajo. Tomo I.  
Ley Federal del Trabajo. México 1970.
- Ley del Seguro Social. México 1973.
- López Aparicio, Alfonso. El Movimiento Obrero Mexicano. Ed. Jus. Méx. 58
- - - - -

Moreno Padilla, Javier. Nueva Ley del Seguro Social. Editorial Trillas. 5a. Edición. México 1978.

Pérez. Leñero, José. Fundamentos de Seguridad Social. Editorial Aguilar. 1a. Edición. Madrid 1956.

Revista Mexicana del Trabajo. Noviembre - Diciembre de 1964.

Rosales H., Rene Ramón. Las Disposiciones Jurídicas. Edición del Autor. - México 1974.

Secretaría de Gobernación. Proyecto de Ley del Seguro Social. Méx. 1938

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ejecutorias.

Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S. A. México 1970.

Trueba Urbina, Alberto, Jorge Trueba Barrera. Nueva Ley Federal del Trabajo. México 1970.