



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán

ESCUELA DE DERECHO

LA APLICACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL A LOS
TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

ANTONIO RAMIREZ VAZQUEZ



México, D. F.



1984



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

" LA APLICACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL A LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION " .

	Página
INTRODUCCION	I
I. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	1
a) Antecedentes Históricos	3
a.1. Proyecto de Código Federal del Trabajo	5
a.2. Ley Federal del Trabajo	6
a.3. La Etapa Gubernativa del Presidente - Avila Camacho	7
a.4. El Departamento de Seguros Sociales	7
a.5. La Comisión Técnica Redactora de la - Ley	10
a.6. Informes Presidenciales de 1941 y 1942	12
a.7. La Iniciativa de Ley en el Congreso	13
b) Naturaleza Jurídica	16
b.1. Organismo Descentralizado	17
b.2. Organismo Fiscal Autónomo	24
b.3. Autoridad	25
b.4. Cuotas Obrero-Patronales	38
b.5. Facultad Económico-Coactiva	43
c) Organización	50
II. EL REGIMEN ORDINARIO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LOS TERMINOS DE SU LEY	57
a) Reglas Generales	62
b) Pago de Cuotas Obrero-Patronales	67
b.1. El Salario Base de Cotización	68
b.2. Salarios de Cotización por Grupos en - la Ley del Seguro Social	71
b.3. Clasificación del Salario Base de Coti- zación Tomando como Base los Grupos en que se Encuentra	71

b.4. Los Seguros que Comprende la Ley del Seguro Social de 1973 .	74
b.5. Período de Cotización	77
III. MARCO JURIDICO DEL REGIMEN ESPECIAL DE LOS - TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION APLICADO POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL- SEGURO SOCIAL .	81
a) Reglamento del Seguro Obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos .	100
1. Empresas que no corresponden a la In- dustria de la Construcción	104
2. Empresas de la Industria de la Cons - trucción	106
b) Forma de cotización de las empresas de - la Industria de la Construcción	106
IV. INSTRUCTIVO PARA LA APLICACION DEL REGLAMENTO DEL SEGURO OBLIGATORIO DE LOS TRABAJADORES - TEMPORALES Y EVENTUALES URBANOS DE LA INDUS - TRIA DE LA CONSTRUCCION	111
a) Reglas Generales	111
b) Modalidades	118
V. PROCEDIMIENTO PARA EL ASEGURAMIENTO DE LOS - TRABAJADORES TEMPORALES Y EVENTUALES URBANOS- DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION	126
a) Reglas Generales	126
b) Aspectos Físicos	131
CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFIA	144

I N T R O D U C C I O N .

Sabemos que el Derecho Romano estableció una clasificación que se hizo tradicional en :Derecho Público y Privado. Se define - al Derecho Público como un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones "entre el Estado y los particulares". El Derecho Privado se entiende como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones "entre los particulares" .

A la transformación de la vida económica de la sociedad ocurri da a fines de los siglos XVIII y XIX, se le conoce como "Revolución Industrial", que trae consigo el tránsito del taller artesanal a la fábrica-empresa, formándose la clase trabajadora-subordinada a un patrón .

Este proceso histórico, particularmente la división de la so - ciedad en clases, da cabida a una nueva clasificación, donde se incluye al "Derecho Social", entendiéndose éste como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Es - tado y los particulares frente a clases o sectores de la pobla ción .

Gustavo Radbruch, reconoce en el Derecho Social un nuevo esti - lo del Derecho, como resultado de una nueva concepción jurfdi - ca del hombre que reacciona contra el individualismo. La idea - central del Derecho Social, según él, no es la idea de la - igualdad de las personas, sino de la nivelación de las desi - gualdades que entre ellas existen, con lo que la igualdad deja de ser un punto de partida para convertirse en una aspiración - del orden jurídico .

La nueva clasificación no rompe totalmente con la anterior, si - no que únicamente la amplía, para efecto de poder ubicar a nue - vas ramas del Derecho, que tienen una naturaleza propia, que -

no permite encuadrarlas dentro del Derecho Público o Privado y que deben considerarse como parte del Derecho Social, como son: el Derecho del Trabajo, el Derecho Agrario y el de la Seguridad Social .

El Derecho de la Seguridad Social tiene sus antecedentes, en el acontecimiento que cambió de raíz la línea del desarrollo económico, político y social de nuestro país, me refiero a la revolución que se inicia en 1910 y culmina con nuestra Constitución política de 1917, que consagró derechos o garantías sociales para la clase trabajadora .

El artículo 123 constitucional, marcó en forma expresa los derechos sociales mínimos que debe disfrutar todo trabajador subordinado y crea las bases para un sistema de seguridad social.

La seguridad social en nuestro país se inicia a través del sistema de los seguros sociales, esto es, con una gran limitación, puesto que con este sistema solamente se protege a la clase trabajadora .

La Ley del Seguro Social comprende fundamentalmente al trabajador asalariado, pero expresamente difirió la incorporación de los trabajadores eventuales, porque la naturaleza de su relación de trabajo no se encontraba debidamente reglamentada por el Código Laboral de 1931 .

Una vez que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, definió la naturaleza de estos trabajadores, previos los estudios técnicos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, expidió el Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de junio de 1960 .

El Instituto cuenta actualmente con dos sistemas, para la aplicación del referido reglamento a los trabajadores de la indus -

tria de la Construcción, uno es a través del "instructivo de -
operación para el aseguramiento de los trabajadores de la in -
dustria de la construcción" y el otro denominado "normas que -
regirán el procedimiento para el aseguramiento de los trabaja -
dores temporales y eventuales urbanos de la industria de la -
construcción " .

No obstante la reglamentación existente, en la actualidad una -
gran mayoría de estos trabajadores se encuentra al margen de -
la seguridad social; es por esto, que el tema de esta tesis -
tiene por objeto hacer un análisis de la situación apuntada .

Precisado el plan general de este estudio, únicamente me resta
manifestar mi agradecimiento al Lic.Sergio Hugo Chapital Gutié
rrez, por la ayuda que siempre me ha brindado, y en atención a
su eficaz dirección y asesoramiento en el presente trabajo .

C A P I T U L O I

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL .

Dentro de nuestro sistema constitucional surge en los primeros años del presente siglo, un conjunto de disposiciones emanadas del congreso constituyente que han sido denominadas "Garantías Sociales" .

Estas disposiciones se encuentran esencialmente consignadas en el Artículo 123 de la Constitución General de la República y - se apoyan en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como un sujeto abstracto de relaciones jurídicas; de esta manera se pretenden precisar dos bases fundamentales: el derecho del trabajador y la seguridad social .

En lo que corresponde a la seguridad social, se ha afirmado - desde la exposición de motivos de la Ley original del Seguro - Social, promulgada el 31 de diciembre de 1942, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, que siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores - obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de - ellos y la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo, causa a todos ellos perjuicios trascen- dentales .

El trabajador, al llevar a cabo las actividades que le corres- ponden, se haya constantemente amenazado por multitud de ries- gos creados por el equipo mecánico que maneja o por las condi- ciones del medio en que actúa, y cuando tales amenazas se rea- lizan causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrear- la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo - ocurre tratándose de otros riesgos no considerados como profe- sionales , "tales como las enfermedades generales, la invali- dez, la vejez o la muerte prematura, que si bien a todo ser -

humano amenazan, es entre los trabajadores donde mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto a que para el hombre que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición" .

Tales consideraciones, contenidas en la referida exposición de motivos de la ley de 31 de diciembre de 1942, además de otras de profunda repercusión en la seguridad social, llevaron al Congreso de la Unión a expedir en el año citado la Ley del Seguro Social, "medio para proteger el salario que coloca a la economía familiar al cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador" - (1) .

Es el Seguro Social, el instrumento creado por el constituyente y después por el legislador, tendiente a proteger al jornal aminorando las penalidades en los casos de incapacidad, vejez u orfandad y auxiliando a la obrera y a la esposa del trabajador, en el noble trance de la maternidad, cumpliendo así con una elevada misión que ningún país debe excluir de su legislación.

(1) Exposición de motivos de la ley original del Seguro Social promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada el 19 de enero de 1943 .

La Ley del Seguro Social, comprende fundamentalmente al trabajador asalariado, pero expresamente la Ley de 1943 difirió la incorporación de los trabajadores al servicio del Estado, los trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, trabajadores del campo y temporales y eventuales .

Asimismo, no obstante que el ámbito geográfico de operación del Seguro Social fue establecido con carácter nacional, se fue extendiendo paulatinamente a través de Decretos Presidenciales a partir de 1944 en que se iniciaron sus actividades en el Distrito Federal; posteriormente abarcó Guadalajara, Puebla, Orizaba y otras entidades de la federación .

Este es el esquema, muy general, de nuestra Ley Original del Seguro Social, la que pone en marcha en nuestro País el Sistema de Protección, el mas avanzado que el hombre ha encontrado en su evolución de lucha contra la inseguridad social .

Al principio, la creación del Instituto no fue recibida con agrado por algunos sectores, motivados por intereses económicos y políticos, que llegaron inclusive a manifestar su inconformidad con violencia. Afortunadamente esta primera etapa pasó sin mayores consecuencias y en la actualidad El Instituto Mexicano del Seguro Social y demás organismos encargados de los Seguros Sociales, cuentan con la comprensión de los sectores que integran la población y con el apoyo decidido del estado a su constante extensión y desarrollo.

a) ANTECEDENTES HISTORICOS .

La Constitución de 1917 en su artículo 123, fracción XXIX, señalaba la necesidad de implantar el Seguro Social, pero no en forma obligatoria, sino potestativa. Dicha fracción es reformada en su texto en el año de 1929 y adquiere el carácter de obligatoria, la aplicación del Seguro Social .

En el mes de julio de 1929, fue convocado el Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones, para someter a su deliberación la iniciativa que culminó con la Reforma de la fracción XXIX, del artículo 123. El proyecto, a guisa de introducción, indicaba que la Constitución de 1917 ha cristalizado los más caros anhelos de la Revolución en sus postulados fundamentales los artículos 27 y 123; y, ahondaba en la necesidad de reformar el último precepto, para alcanzar incumplidas metas (2) .

La Representación Nacional expresó su acogida a la iniciativa de reformas. El dictamen formulado por la 2a. Comisión de Puntos Constitucionales advertía que "la vida misma de la Nación está reclamando a la Revolución que la aliente y fructifique" (3)... "y por lo tanto la inmediata reglamentación del artículo 123 Constitucional (4) .

Por ende, sometía a consideración y aprobación el proyecto del texto, que en lo conducente a la citada Fracción XXIX del Artículo 123, preceptuaba: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedad y accidentes y otros con fines análogos" .

En la sesión de 20 de agosto de 1929 la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la reforma constitucional de referencia (5) .

Al referirse a la propia reforma constitucional, Mario de la Cueva, en su obra "Derecho Mexicano del Trabajo". expresa su

 (2) Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año I, Período Extraordinario XXXIII Legislatura, Tomo IV, No. 1.25 de julio de 1929 p.3.

(3) Ibid, Tomo IV, No.4, p.2.

(4) Ibid, p.2.

(5) Ibid, p.3.

juicio respecto de ésta: "El precepto constitucional, no obstante su timidez promovió la aspiración hacia una Ley de Seguro Social; y ha de agregarse el mismo fenómeno que se desarrolló en Europa y los Estados Unidos a saber, el aumento de la industria y el creciente número de trabajadores de la ciudad. El 6 de septiembre de 1929 se promulgó la reforma a la citada Fracción - XXIX del Artículo 123, y desde entonces, pudo el Seguro Social crearse con carácter obligatorio" (6) .

a.1. Proyecto de Código Federal de Trabajo .

También, en julio de 1929, el Ejecutivo Federal envió al Congreso un proyecto de Código Federal de Trabajo, en el que, el Artículo VI transitorio, facultaba al Ejecutivo de la Unión para que en el término de un año expidiera la Ley de Seguros Sociales, debiendo dar cuenta al H.Congreso del uso que hiciera de dicha facultad (7); y en tanto se establecía el Régimen de Seguro Social, el Artículo 368 del proyecto citado, disponía: "Los patronos podrán sustituir las obligaciones que les impone este capítulo, con el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador, en alguna de las sociedades de seguros debidamente autorizadas y que funcionen conforme a las leyes de la materia, pero siempre a condición de que la suma que el trabajador reciba no sea inferior a la que corresponda con arreglo de este Código" (8) .

(6) Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo, tomo II , Editorial Porrúa, S.A., 1963, p.188 .

(7) Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Proyecto de Código Federal de Trabajo para los Estados Unidos Mexicanos, México, 1929 (ejemplar mimeografiado) p.159.

(8) Ibid, p.80.

a.2. Ley Federal del Trabajo .

Promulgada esta legislación el 18 de agosto de 1931, en su exposición de motivos en lo que atañe al seguro expresó: "El Gobierno Federal, compenetrado de que no es posible en el estado actual de las relaciones industriales establecer un sistema racional y equitativo de reparación de los riesgos profesionales, - sino es por medio del seguro, considera la reglamentación de esta materia que se hace en el proyecto de Ley del Trabajo como - meramente provisional, y desde luego emprende un estudio tan serio como el asunto lo requiere, a fin de proponer en breve plazo al H. Congreso de la Unión un Proyecto de ley sobre el seguro obligatorio" (9) .

En efecto, el Artículo 305 de dicha ley, ordenó "Los patrones - podrán cumplir las obligaciones que les impone este título, asegurando a su costo al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización. El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional" (10) .

Los gobiernos de Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil y Lázaro Cárdenas, se preocuparon grandemente por la aplicación del Seguro Social, al realizar grandes estudios sobre el particular, pero fue hasta el gobierno de Manuel Avila - Camacho cuando se promulga y publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social, que cristaliza la idea de la implantación referida, dando nacimiento al Instituto Mexicano del Seguro Social .

 (9) Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año I, Período Extraordinario XXXIV Legislatura. Tomo II. No.2. 22 de Mayo de 1931.- Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Federal del Trabajo, p.13 .

(10) Ibid, p.36 .

a.3. La Etapa Gubernativa del Presidente Avila Camacho .

El General Avila Camacho al rendir su protesta como Primer Mandatario de la Nación, manifestó en el mensaje que con tal motivo dirigió al país: "No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado: El desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país, reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos, sean permanentes; y, por otra parte, todos debemos asumir, desde luego, el propósito -que yo desplegaré con todas mis fuerzas- de que en un día próximo las leyes de Seguridad Social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para sustituir este régimen secular que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir (11) .

a.4. El Departamento de Seguros Sociales .

A principios de 1941, fue creado el Departamento de Seguros Sociales dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con las atribuciones siguientes: "Estudio de proyectos -que se relacionen con el establecimiento de seguros sociales sobre la vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de acuerdo con lo ordenado por la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional; recopilación de datos estadísticos e informaciones necesarias para el desarrollo de los trabajos antes indicados; y vigilancia del cumplimiento de las normas legales del Seguro Social"

 (11) Secretaría de Gobernación. Dirección de Información. Mensaje dirigido a la Nación por el C. General de División Manuel Avila Camacho Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, desde el recinto de la H. Cámara de Diputados durante el Acto de su Protesta como Primer Mandatario. 10. de septiembre de 1940, p.4.

Con el nombre de anteproyecto de Ley de Seguros Sociales fue elaborado bajo la dirección del Departamento de referencia, un estudio para el que se tomaron en consideración proyectos antes formulados, así como las observaciones y sugerencias en torno de éstos. Y que, sirvió de base para los trabajos de la Comisión Técnica Redactora de la Ley relativa al aseguramiento obligatorio. Previa la deliberación de las representaciones obrera y patronal .

Su exposición de motivos planteó: "La promulgación de una Ley de Seguros Sociales que proteja a las clases económicamente débiles, ha sido y es, un anhelo constante de los gobiernos de la Revolución Mexicana (13). Sus lineamientos fundamentales indicaban :

a) Prevenir de una manera paulatina los principales riesgos que al ocurrir se traducen en un desequilibrio económico para los trabajadores. Establecer el seguro de riesgos profesionales; seguros de enfermedades no profesionales, maternidad, vejez y de muerte. Aspiraba a una ampliación gradual al de desocupación involuntaria (14) .

b) El régimen que para el seguro adopta esta Ley, es obligatorio en atención a que, no obstante las ventajas del seguro facultativo: mayor virtud educativa, noción más fecunda de la responsabilidad del trabajador y de su independencia, etc. la obligación resulta imprescindible por ser el correctivo necesario a la imprevisión innata a la naturaleza del hombre (15) .

 (13) Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Anteproyecto de Ley de Seguros Sociales. Dirección de Previsión Social. Departamento de seguros sociales, p I. México, D.F., - 1941 (Ejemplar mimeografiado) .

(14) Ibid, pp. IV y sigs.

(15) Ibid, p. V

De los beneficios del seguro social gozarían los trabajadores y aprendices que disfrutarán de un salario no superior a veinte pesos y estuvieren al servicio de patrones cuyos establecimientos se localicen dentro de los centros y distritos industriales (16) .

c) Al lado del seguro obligatorio se instituía un régimen de seguros facultativos (17) .

d) La cotización requerida por el seguro obligatorio quedaría a cargo del Estado, trabajadores y patrones exceptuando la cuota para el seguro de riesgos profesionales que cubriría exclusivamente la parte patronal (18) .

e) El Seguro Social se consideraba un servicio público-nacional y funcionaría a través de una institución descentralizada, integrada por una Asamblea General, un Consejo Técnico Director y un Presidente como Director Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la República (19) .

f) En lo que respecta a inversiones, se consideró que la administración de las disponibilidades de fondos del servicio se encomendará a un Departamento creado con tal fin por el Instituto (20) .

g) Una divergencia con el proyecto de 1940, consistió en que, para el seguro de riesgos profesionales se consideró pertinente dejar al Instituto como única entidad aseguradora, excluyendo a las compañías de seguros privados. El sistema de concurrencia del instituto con las compañías privadas en el seguro de riesgos profesionales sería sumamente peligroso para el propio Instituto, pues pudiera ocurrir que a él fuesen a parar todos los malos riesgos que no aceptaran las compañías aseguradoras, dando ésto lugar a una posible insuficiencia de los fondos

(16) Ibid, p. VI .

(17) Ibid, p. VII.

(18) Ibid, pp. VII y sigs.

(19 y 20) Ibid, pp. IX y sigs.

del Instituto en este ramo del seguro, con sus graves consecuencias. Y más aún, tal inconveniente no se podría subsanar, estableciendo como lo hacía el proyecto de 1940, que cuando la importancia o la frecuencia del riesgo asegurado lo hiciera necesario, la Secretaría de Hacienda distribuiría el riesgo cubierto entre todos los asegurados del ramo, a prorrata del volumen de sus seguros en curso, pues tal medida originaría en la práctica grandes dificultades y violaría los principios de la libre contratación, por lo cual la Ley consideró más acertado dejar la función aseguradora de estos riesgos exclusivamente al Instituto (21) .

h) Respecto de las prestaciones se inspiraba en que debían proporcionar al obrero o a sus beneficiarios un medio con el cual pudieran subsistir cuando, a causa de un daño padecido ~~se~~ se encontrare áquel imposibilitado para trabajar (22) .

i) Para dirimir las controversias suscitadas entre los asegurados y el Instituto con motivo de la aplicación de la Ley se estableció que serían resueltas por los tribunales federales con arreglo al Código Federal de Procedimientos Civiles (23) .

a.5. La Comisión Técnica Redactora de la Ley .

Por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1941, se creó una Comisión Técnica con el objeto de elaborar el proyecto de ley del Seguro Social, teniendo como base el anteproyecto formulado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (24). Sus considerandos ofrecen una síntesis de la situación nacional e internacional que a premiaban la reglamentación de la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional :... " que todos los países de Europa, -

(21) Ibid, p. XI

(22) Ibid, pp. XII y sig.

(23) Ibid, p.XIII .

(24) Diario Oficial de la Federación, tomo CXXVI No.32, 18 de junio de 1941. Acuerdo que crea una Comisión Técnica encargada de elaborar el proyecto de Ley de Seguros Sociales, p.7 .

y aproximadamente un 90% de la población del Continente Americano, poseen una legislación de seguros sociales, mientras que México constituye una excepción que no es acorde con el sentido social de su movimiento popular, con su evolución política y legal y con la tendencia revolucionaria de proteger al pueblo productor"; que, "La Oficina Internacional del Trabajo ha venido haciendo a todos los países, múltiples recomendaciones en materia de seguros y previsión social, que han sido cuidadosamente acatadas por la materia de ellos, y no existe razón para que México permanezca al margen de este movimiento social, al que se han adherido la mayor parte de los pueblos civilizados"; que "el establecimiento del Seguro Social ha sido tema abordado frecuentemente en las reuniones de trabajadores y patronos; y en ellas se ha concluido por pedir el establecimiento inmediato de un régimen de seguros sociales"; que "el Segundo Plan Sexenal", en su Artículo 22 del capítulo de Trabajo y Previsión Social, estipula que: "Durante el primer año de vigencia de este plan, se expedirá la Ley de Seguros Sociales que debe cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes" (25) .

Previno el artículo 2o. del Acuerdo citado, que la Comisión se integraría por Delegados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de la Asistencia Pública, del Departamento de Salubridad Pública; por siete Representantes de las agrupaciones obreras y por siete Representantes de organizaciones patronales. Dicha Comisión recogió como elementos primordiales los distintos estudios y proyectos formulados anteriormente y sus objeciones (26)

 (25) Ibid, p.7 .

(26) García Cruz Miguel, La Seguridad Social, pp.202 y sigs. - México, 1955 . Instituto Mexicano del Seguro Social.

a.6. Informes Presidenciales de 1941 y 1942 .

El Presidente Avila Camacho informó al Congreso de la Unión el 10. de septiembre de 1941: "La Secretaría de Trabajo y Previsión Social fue dotada desde el principio, de una competencia-administrativa más amplia que aquélla de que disfrutaba el Departamento autónomo correspondiente, a fin de capacitarla debidamente con respecto a las labores que debe cumplir,... y dicha competencia se ha utilizado para dar impulso, principalmente a... los proyectos de legislación sobre el Seguro Social - Obligatorio" (27) .

En el informe del 10. de septiembre de 1942: "Se formuló la iniciativa de Ley del Seguro Social, después de auscultar la opinión pública, de analizar los proyectos anteriores y de recoger la opinión técnica de la Oficina Internacional del Trabajo .

"Esta iniciativa preveé la implantación del seguro sobre los diversos riesgos profesionales y no profesionales que abarca ; garantiza los derechos adquiridos en los contratos colectivos; se propone crear un instituto de servicio público, descentralizado, con representación de Gobierno, trabajadores y patrones, y procura todas las garantías deseables para la inversión y manejo de los fondos que se acumulen, con los cuales se intentará extender los beneficios del seguro a trabajadores desprovistos de protección contractual"(28) .

 (27) Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. Primer Informe que ante la XXXVIII Legislatura del Congreso de la Unión, rindió el C. Presidente de la República, General de Div. Manuel Avila Camacho, p.63 México, - 1941 .

(28) Secretaría de Gobernación. Informe que rinde el C. Presidente de la República al H. Congreso de la Unión, p.69 México, 10. de septiembre de 1942 .

Con posterioridad, el 11 de octubre de 1942 el Presidente de la República inauguró el importante primer ciclo de conferencias tendientes a la difusión del proyecto de la Ley del Seguro Social. Su pensamiento profundamente patriótico y de elevado sentido ético quedó manifestado vigorosamente: "El Seguro Social es una provechosa demostración de la solidaridad nacional. Su existencia, al extender la superficie de responsabilidad ante los peligros, robustece el sentido de la cohesión patria, crea nuevos y fuertes vínculos entre el Estado, el Trabajo y el Capital, y mediante una adecuada distribución del costo de las prestaciones entre la generalidad de las empresas, pone a salvo de esas contingencias a muchos inversionistas que, en la práctica, imponen indemnizaciones ruinosas por siniestros imprevisibles .

"Desde el punto de vista ético, el Seguro Social se presenta con caracteres de trascendencia indiscutible, porque suprime la errónea noción de que la ayuda al trabajador es un acto de beneficencia o de caridad. Es así como fortalece un principio humano y eleva el nivel espiritual de quien lo disfruta, ahondando en él, de manera concomitante, la evidencia de sus deberes, puesto que, en un régimen de aspiraciones democráticas rectas, a todo derecho corresponde una obligación: la de servir mejor a la comunidad que lo garantiza" (29) .

a.7. La Iniciativa de Ley en el Congreso .

En la Cámara de Diputados la Comisión de Previsión Social se avocó al estudio y dictamen de la iniciativa del Ejecutivo Federal sobre la Ley del Seguro Social. En conceptos salientes hizo notar: "la propia iniciativa corresponde a un propósito expresado ya por nuestros Constituyentes, de establecer en México un régimen de seguridad social para proteger las reservas humanas de la Nación y complementar la obra legislativa en favor de los económicamente débiles (30)... "constituye la expresión de una-

 (29) Instituto Mexicano del Seguro Social. El Seguro Social en México, pp.66 y sig. México, 1943 .

(30) Dictamen de la Comisión de Previsión de la H.Cámara de Diputados. Ibid. p. 195 .

de las orientaciones fundamentales del régimen, consistente en lograr el positivo beneficio de todos los elementos que integran la Nación"...; "obedece a los postulados fundamentales que han normado el curso de la Revolución Mexicana y constituye un paso más en la tarea de proteger los intereses populares (31) .

La Comisión de Previsión Social y la 2a. de Trabajo de la Cámara de Senadores emitieron el dictamen correspondiente a la propia iniciativa aprobada por la Cámara colegisladora. Entre las consideraciones fundatorias del mismo se indicó: "La iniciativa presentada por el C. Presidente de la República significa el cumplimiento de promesas gubernamentales, de compromisos internacionales de solidaridad continental para conservar la riqueza humana, tesoro más valioso de todas las naciones y el pago de una deuda contraída con el pueblo por la Revolución Mexicana. Este ordenamiento, con alteza de miras, está inspirado en las tendencias más avanzadas de la doctrina universal que rige la seguridad colectiva. Se trata de un código integral de seguros, que cubre todos los riesgos y beneficia a todos los trabajadores; sin embargo, apenas constituye un código mínimo de prestaciones que se irá mejorando gradualmente, en el tiempo y en el espacio, de acuerdo con las experiencias y la capacidad económica de la Nación . Su aplicación será escalonada y prudente, adaptada estrictamente a las posibilidades y viabilidad de ejecución. Es una iniciativa científicamente elaborada, que tomó en consideración la opinión justiciera de los sectores directa e indirectamente interesados , a fin de responder a ansias legítimas y auténticas del concierto que integra nuestra estructura colectiva, inspirándose en el móvil vital de la solidaridad nacional" (32)... "Es indiscutible la oportunidad actual para establecer el régimen del seguro social obligatorio, porque se aumentará el índice de bienestar social de la -

(31) Ibid, p.196

(32) Dictamen de las Comisiones de Previsión Social y Segunda de Trabajo de la H.Cámara de Senadores. Ibid,p.213.

población trabajadora y se avoca desde luego a la resolución de los problemas económicos, sociales y políticos que surgirán, apenas firmado el armisticio, en los primeros años de la post-guerra" (33) .

Así es como surge el Seguro Social, a partir de 1943 (34) con la prelación de las garantías sociales consagradas por la preceptuaria constitucional y concomitante con la evolución demográfica y el desarrollo de grupos sociales que han alcanzado el estado de la etapa de industrialización y con simultaneidad, la madurez política que actúa de factor de estabilidad de las instituciones y que condiciona la intervención del Estado, para dirigir y aplicar la planeación de la defensa de la salud de su población y su protección económica y, correlativamente, la programación de una economía mixta, que aumente los centros de trabajo para contribuir al incremento de la producción y se sirvan para dar ocupación, a la población en incesante crecimiento. Y durante la etapa de industrialización, cuando ya entre la producción y el consumo, el índice creciente de salarios permita sin mengua ni sacrificios para la población, la integración de recursos que a través de los sistemas de reparto y capitalización, estén afectos a los fines de protección y amparo de los riesgos del trabajo y de las contingencias de la vida .

Constituido el Seguro Social, en servicio público nacional, arraigado en la conciencia de la población amparada y se ha consolidado con la ampliación y superación de sus servicios y prestaciones. Sus programas y realizaciones de ostensible beneficio colectivo individual; y la extensión gradual de la población asegurada; las dimensiones de la aplicación de la medicina institucional; y, la decisiva participación cultural para el bienestar familiar, son significadas fases del desarrollo que ha alcanzado en la nación mexicana .

 (33) Ibid, p.214. (las sesiones en que fueron rendidos los dictámenes de referencia, en la H. Cámara de Diputados y en la H. Cámara de Senadores tuvieron verificativo los días 23 y 29 de diciembre de 1942, respectivamente) .

(34) Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

b) NATURALEZA JURIDICA .

En ocasiones por el crecimiento del Estado y por la naturaleza de los gastos, se presentaron, especialmente en España, los llamados ingresos de parafiscalidad, que no figuraban en los presupuestos generales del Estado, sino que, estaban afectados a un gasto directo y específico y eran recaudados por organismos distintos a los propiamente fiscales .

Por esta situación se crearon los organismos que deberían captar los ingresos y al mismo tiempo realizarían el gasto afectado a un fin determinado, en cuyo caso el referido organismo recaudador se convertía en autoridad por disposición legal, con todas las implicaciones que ésto representaba .

Ahora bien, el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene su origen en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que señala como obligación del Estado establecer el régimen de seguridad social .

La Ley del Seguro Social promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943; nos dice Javier Moreno Padilla, el artículo 135 establecía que: "El título donde consta la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo". Mediante esta disposición, el Instituto, para el correcto funcionamiento del régimen obligatorio y el sostenimiento de la propia institución, recurría a la instauración de Juicios Ejecutivos ante los tribunales del fuero común para allegarse de los fondos a que por Ley, tenía derecho (35) .

(35) Moreno Padilla Javier, Naturaleza Jurídica de las Cuotas del Seguro Social.
Revista Difusión Fiscal. Núm. 11, Ed. S.H.C.P. 1975. p.5.

Ante la ineficacia de dicho sistema, en el año de 1944, el artículo que comentamos fue reformado para señalar que: "La obligación de pagar las aportaciones tendría el carácter de fiscal, correspondiendo al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos, su fijación en cantidad líquida, su percepción y cobro .

Si bien es cierto que el Instituto Mexicano del Seguro Social se instituyó como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, también lo es que con la reforma al citado artículo 135, se convirtió en fiscal autónomo; en cuyo caso adquirió UNA DOBLE NATURALEZA que debe ser analizada .

b.1 Organismo Descentralizado .

En primer término el Instituto adquiere la calidad de organismo descentralizado para llevar a cabo la organización y administración de los servicios de seguridad social, revistiendo las siguientes características: Tener como finalidad la de cumplir la prestación de un servicio inminentemente de carácter público, nacional y obligatorio .

La doctrina mexicana acerca de los entes descentralizados dice:

La descentralización forma parte del sistema moderno de Instituciones Políticas, gobernadas por los más recientes principios de Derecho Constitucional y Administrativo (36) .

La organización administrativa, puede revestir diversas modalidades, que a continuación se transcriben :

 (36) Serra Rojas Andrés.-Derecho Administrativo.-Ed.Librería de Manuel Porrúa,S.A.,1961, p.599 .

La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa. A ellas habría que agregar las empresas de participación estatal .

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública.

La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión .

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

Por último, el sistema de empresas de participación estatal, es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país (37) .

Por lo anterior, la Administración Pública, no está constituida únicamente por los órganos centralizados del Estado, sino también por entes descentralizados, que constituyen entidades autónomas, saliendo del orden jerárquico que liga a aquéllos .

Sobre la creación de organismos descentralizados se dice lo siguiente :

1. Desde luego obedecen a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades que gocen de un régimen mas apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales .

(37) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S . A., 1977, p. 165 .

2. El régimen descentralizado permite particularizar la función y el órgano que la atiende, sin todos los inconvenientes de un régimen tan complejo como el de la Administración Pública .

3. La descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público, de la relación de tutela del Estado. Un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado. Es por esta razón que éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público. Razones prácticas de muy diversa naturaleza, no mantienen el régimen descentralizado en la pureza de su construcción jurídica. El Estado es el que fija los límites hasta donde llega la acción descentralizadora .

Aunque en aquellos casos en que la Ley concede la máxima autonomía a un ente público, digamos como en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, siempre se reserva el Estado la facultad para modificar ese régimen jurídico por medio de la ley, o retirar el subsidio anual, si así lo cree conveniente. Este subsidio por otra parte no le otorga ningún derecho de intervención .

4. El poder de nombramiento del personal superior de las instituciones descentralizadas sufre diversas modificaciones, desde la plena abstención para nombrar, hasta la de proponer el personal que se estime necesario .

5. En la descentralización el poder central relaja los vínculos que lo unen al ente público, pero conserva las funciones de carácter esencial, para vigilar la actuación y la política de esos organismos, principalmente sus actividades de carácter financiero. El poder de vigilancia es uno de los factores más importantes de que dispone el poder central para el control de los organismos descentralizados .

Existe una gran variedad de situaciones descentralizadas en la administración pública mexicana, que fijan la mayor o menor relación entre esas instituciones y el poder central. Estos caracteres hay que deducirlos del texto expreso de la Ley y no de la costumbre .

6. Finalmente, el descentralismo administrativo implica el manejo del servicio técnico, de un Estatuto legal, disponer de funcionarios técnicos apropiados a sus necesidades, un presupuesto y un régimen económico que permita la autosuficiencia del servicio, no sometido a las restricciones de la jerarquía administrativa (38) .

La Ley es la única forma de crear una institución descentralizada y puede revestir diversas formas, entre otras las siguientes :

- a) Mediante ley expedida por el Congreso de la Unión, y
- b) Por el Ejecutivo en ejercicio de facultades administrativas (39) .

Respecto de la creación y otorgamiento de personalidad jurídica del Instituto, nació, mediante un acto legislativo contenido en la Ley del Seguro Social de 1943 .

La descentralización ha adoptado dos modalidades: Por región y por servicio. El Instituto Mexicano del Seguro Social es un órgano descentralizado por servicio, como se desprende del contenido de dos párrafos aparecidos en la exposición de motivos de la Ley original, que a continuación se transcriben :

(38) Serra Rojas Andrés, Op. cit. p.603 .

(39) Op. cit. p. 605 .

"El Seguro Social constituye un servicio público. De conformidad con el criterio sustentado por los tratadistas del derecho-administrativo, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado" .

"Para la organización y administración del sistema se crea una-institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social". Se encomendó la gestación del sistema a un organismo descentralizado - por que ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran: 1) Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización 2) Democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo; 3) Atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio a que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos; 4) Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio".

Asimismo, el Instituto Mexicano del Seguro Social queda ubicado perfectamente en esta clase de organización, porque así lo ha declarado enfáticamente el legislador en los artículos 4o. y 5o.- de la Ley del Seguro Social vigente; a través de esta forma el-Instituto, va a proporcionar el servicio público de carácter nacional de la seguridad social .

Pero, el Instituto Mexicano del Seguro Social no solamente es un organismo descentralizado, encargado de proporcionar el servicio público de seguridad social, tiene además otra cualidad - que la misma Ley le señala, es decir, la de ser un organismo -

fiscal autónomo, con facultades para determinar créditos fiscales, dar bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos para después aplicarlos a los fines que tiene encomendados .

Para ilustrar esa doble naturaleza con que actúa el Instituto Mexicano del Seguro Social, se transcribe a continuación una ejecutoria dictada en el año de 1973, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice :

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SU CARACTER DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO NO MODIFICA SU NATURALEZA JURIDICA-DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO. La circunstancia de que el artículo 135 de la anterior Ley del Seguro Social (cuyo contenido normativo reproducen, substancialmente, los artículos 267, 268 y 271 de la vigente ley) otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal autónomo y que, como tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan al esfera de los particulares, así como para imponer a éstos el acatamiento de sus determinaciones, sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifican su intrínseca estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y, por lo tanto, como entidad separada de la administración central .

Amparo directo 1262/69 Instituto Mexicano del Seguro Social.-25 de abril de 1973.- 5 votos.-Ponente:Pedro Guerrero Martínez Secretario:Ignacio Magaña Cárdenas Informe año 1973 .

Como organismo descentralizado el Instituto puede, como cualquier persona jurídica, interponer juicio de amparo, cuando se-

le afecte su patrimonio, como lo señala la siguiente ejecutoria

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. PUEDE INTERPONER AMPARO. - El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado, de acuerdo con el artículo 2o. de la Ley del Seguro Social. Por lo tanto, si puede ocurrir a solicitar el amparo de la Justicia Federal, con apoyo en el artículo 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, cuando se le afecte su patrimonio, pues nadie puede ser privado de sus derechos, sin antes haber sido oído y vencido en juicio; debiéndose dejar asentado que, en tal caso, el Seguro Social no tiene el carácter de autoridad, ya que esa situación sólo se presenta cuando determina el monto de las aportaciones obrero-patronales, que deben cubrir para atender los servicios que presta, con base en el artículo 135 de la Ley que rige su funcionamiento .

Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.
Revisión principal 166/69.-Instituto Mexicano del Seguro Social.-24 de octubre de 1969.-Unanimidad de votos.-Ponente: Nicéforo Olea Mendoza.- Séptima Época. Volumen 10. Sexta Parte. Pág. 39 .

Siguiendo con el análisis del Instituto como organismo descentralizado, es decir, cuando lleva al cabo actos que afectan la esfera de los particulares, pero no los realiza en su carácter de organismo fiscal autónomo; podemos darnos cuenta que dichos actos han sido estudiados por los Tribunales Federales, distinguiendo la doble naturaleza con que actúa el Instituto Mexicano del Seguro Social, como se puede apreciar de la ejecutoria que se transcribe, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, que aparece con un precedente.

SEGURO SOCIAL. NO FUNGE COMO AUTORIDAD AL NEGARSE A OTORGAR UNA PENSION DE VIUDEZ. - En el supuesto de una negativa del Instituto Mexicano del Seguro Social al otorgamien

to de una pensión de viudez, el citado organismo no tiene el carácter de autoridad pues en tal hipótesis no actúa como organismo fiscal autónomo, ya que no está financiado un crédito en contra de la beneficiaria ni determinado las bases para su liquidación, en términos del artículo 268 de la Ley del Seguro Social, sino que el propio organismo aparece como deudor de la pensión de viudez correlativa al fallecimiento del esposo de la quejosa; tanto es así que el artículo 275 del mencionado ordenamiento legal, previene que este tipo de controversias podrán dirimirse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin que sea necesario agotar previamente el recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico. Ante esas circunstancias, resulta operante la causal de improcedencia prevista en el artículo 73 fracción XVIII de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 10. fracción I y II a contrario sensu del mismo ordenamiento, y 268 de la Ley del Seguro Social, por lo que debe sobreseerse en el juicio de garantías .

Amparo en revisión 50/80.-María Reyes Vda. de García.-3 de marzo de 1983.-Unanimidad de votos.-Pon ente: Juan Gómez Díaz.-Secretario:Adrián Avendaño Constantino .

Precedente:

Amparo en revisión 455/78.-Carlos Bolaños-Osorio.-27 de julio de 1978.-Unanimidad de votos.-Informe año 1983,Tercera Parte .

b.2 Organismo Fiscal Autónomo .

A partir,del Decreto del 4 de noviembre de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año,al Instituto Mexicano del Seguro Social para la determinación de los créditos y las bases para su liquidación, fijación de las cantidades líquidas, su percepción y cobro, todo conforme a la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias, se le dio el carácter de ORGANISMO FISCAL AUTONOMO .

La disposición que concretamente determinó el carácter de Organismo Fiscal Autónomo al Instituto fue el artículo 135 de la - Ley del Seguro Social de 1943, con la reforma hecha a través - del Decreto antes mencionado .

Actualmente, la naturaleza del Instituto Mexicano del Seguro - Social como organismo fiscal autónomo se contempla en el artí- culo 268 de la Ley vigente (40), por lo que las aportaciones - obrero patronales, recargos y los capitales constitutivos que- finque el Instituto; se transforman en créditos fiscales .

b.3 Autoridad

Ante la doble naturaleza del Instituto Mexicano del Seguro So- cial, es decir, como un organismo descentralizado y como un or- ganismo fiscal autónomo, la Suprema Corte de Justicia de la Na ción declaró que dicho Instituto tiene el carácter de autori - dad, con las características que ello representa .

Primeramente, esto es, antes de la reforma al artículo 135 de- la Ley del Seguro Social de 1943, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó la siguiente ejecutoria.

El Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene carácter de autoridad, por lo que su determinación fijando a cargo de la parte quejosa, aportes mayores que los que señalan- los artículos 63 y 96 de la Ley del Seguro Social, no pue- dre ser materia del juicio de garantías, el cual debe so - breseerse, pues su naturaleza es análoga a la de la Direc- ción General de Pensiones Civiles de Retiro, a la Univer- sidad Nacional Autónoma de México y a la de todas las de- más Instituciones que tienen a su cargo servicios públi - cos descentralizados . Por tanto, aquella determinación -

(40) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de 1973 .

que se reclama, no es un acto de autoridad, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social debe acudir a los Tribunales Civiles para reclamar en juicio el pago de las aportaciones con apoyo en un título ejecutivo. (Artículos Mundet para Embotelladores, S.A.-T.... LXXXVII, p.731). 25-1 1946-U 5. Sacado del Repertorio Alfabético de Jurisprudencia Mexicana-Tomo V.-J.M.Cajica .

Posteriormente, esto es, una vez que se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social de 1943, la misma segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró a través de JURISPRUDENCIA, que el Instituto Mexicano del Seguro Social tenía el carácter de autoridad, como se observa de la transcripción que a continuación se hace, tanto de la jurisprudencia como de aquellas ejecutorias afines con esta naturaleza del Instituto de organismo fiscal autónomo y como consecuencia de ello de autoridad .

SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD
Este Alto Tribunal no consideraba al Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad; pero esto sucedía antes de que el artículo 135 de la Ley del Seguro Social fuera reformado, pues en vista de tal reforma, actualmente sostiene que el referido Instituto si tiene ese carácter . (Tesis de Jurisprudencia No. 992, p. 180, del Apéndice al año de 1955

	Pags.
Tomo XCI.- "Hilos Torcidos, S.A. (401).....	2735
Lizana Antonio R. (402).....	2737
Tomo XCII.-Tintex, S.de R.L. (403).....	2486
Tomo XCV.-Santiago Uribe Daniel (405).....	1687
Ardines A Francisco (404)	1702

"No es de tomarse en consideración el sobreseimiento propuesto por el Agente del Ministerio Público Federal fundándolo en que el Instituto Mexicano del Seguro Social no es autoridad, según lo resolvió esta Su-

prema Corte de Justicia, al fallar en veinticinco de enero de mil novecientos cuarenta y seis, el amparo-número 8344-44-2a., promovido por Artículos Mundet para Embotelladores, S.A., porque aunque es cierto que este alto tribunal sentó tal tesis, que obra publicada en la página 731 del Tomo LXXXVII del Semanario Judicial de la Federación (398), un detenido estudio de los artículos 5o. y 135 de la Ley del Seguro Social obliga a una rectificación, ya que estos preceptos definen la personalidad del Instituto Mexicano del Seguro Social como entidad jurídica autónoma, con vida propia, independientemente, creado para la realización de determinadas atribuciones del Estado. La característica esencial de un organismo, para que sea tenido por autoridad, es que desempeña la función de imperio, que ordene y se haga obedecer; y, a ese respecto el Instituto Mexicano del Seguro Social, está probado que desempeña esa función, según lo demuestran entre otros, los artículos 7o., 9o., 10o., 28o., 29o., 31o., 32o., 46o., 48o., 122o., 142o., de la Ley del Seguro Social, 3o., 4o., 5o., 8o., 11o., 16o., 17o., del Reglamento de Inscripción, Dirección General y Consejo Técnico, 1o., 4o., 26o., y 27o., del Reglamento sobre Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social. Esas disposiciones legales contienen mandatos, imponen sanciones por desobediencia a lo mandado, establecen derechos, ordenan privaciones del derecho, cuando el afectado ha incurrido en ciertas moras, pues dicen: los patrones deberán hacer ésto, los asegurados harán esto otro, el patrón está obligado, etc. En consecuencia, si el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la facultad de dar órdenes y hacerse obedecer, es inconcuso que es autoridad, y por tanto sus actos son materia de amparo, de conformidad con los artículos 103, fracción I, constitucional y 1o., fracción I, de la Ley Orgánica de los artículos 103- y 107 de la Constitución Federal. (Rivera Torres - Agustín. T. XCI, p. 1928). 6 III-1947-M 3/2 ".

"Con anterioridad a la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social carecía del carácter de autoridad, en todos los casos; pero a partir de dicha reforma, asumió el carácter de organismo fiscal autónomo, y por ende, de autoridad, cuando actúa dentro de los términos de la citada reforma, o sea cuando hace la determinación de créditos a su favor, por concepto de cuotas, o bien cuando da las bases para su liquidación y los fija en cantidad líquida; mas cuando el aludido Instituto realiza cualquier otro acto no comprendido en las prevenciones del nuevo texto reformado, carece del carácter de autoridad y actúa como particular, es decir, como cualquier organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tal como ocurre cuando el acto que se reclama de dicho organismo, en el amparo, consiste en la resolución que confirma la dictada por el Departamento Jurídico del propio Instituto, que niega la aclaración pedida por los interesados, y además se declara que al dejar de ser exigibles una o varias de las pensiones reconocidas a los deudos de un trabajador asegurado, que falleció a consecuencia de un accidente profesional, no se cambiaría el monto de las demás prestaciones; pues el acto reclamado que queda comprendido dentro de las prevenciones del artículo 135, reformado, de la Ley del Seguro Social, por no reclamarse del mencionado organismo, sino la negativa para hacer una aclaración relacionada con un crédito a favor de terceros y a cargo del susodicho Instituto, sin que el precepto invocado, pueda interpretarse en el sentido de que se refiere también a los créditos en favor de terceros. Por tanto, si en el caso, el Instituto del Seguro Social y el Presidente de su Consejo Técnico obraron como particulares y no como autoridades, ya que actúan en substitución del patrón en los términos del artículo 46 de la misma Ley-

del Seguro Social, es de concluirse que el juicio de garantías es improcedente en los términos de la fracción XVIII del artículo 73, en relación con los 74, fracción III, y 7o. fracción I, de la Ley de Amparo y con la fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal. (Calderón Vda.de Hernández, María y co - ags. T. XCII, p.1580). 14-VIII-1947-U-5 " .

La Jurisprudencia transcrita en este apartado y esta ejecutoria, así como la que antecede, fueron sacadas del Repertorio Alfabético de Jurisprudencia Mexicana Tomo V.- J.M.Cajica .

Asimismo, el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa ha sustentado que debería ampliarse - el concepto de autoridad a organismos descentralizados y paraestatales; ésto nos viene a esclarecer más el carácter de autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social; por lo - que se transcribe a continuación la tesis jurisprudencial - que dice :

AUTORIDADES. QUIENES LO SON, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- Conforme a la tesis de jurisprudencia visible con el número 54 en el página 115 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación - publicado en 1965, autoridades son para los efectos del amparo, todas aquellas personas que de hecho o - de derecho "disponen de la fuerza pública". Esa tesis, formada con ejecutorias que van del Tomo IV al Tomo LXX de la Quinta Epoca del Semanario citado, necesita ser afinada en la época actual, en que las - funciones del Poder Ejecutivo se han desplazado con complejidad creciente a organismos descentralizados y paraestatales. Y se tiene que llegar a la conclusión de que si los particulares no pueden por su voluntad unilateral, ni por estipulación respecto del tercero (artículos 1860, 1861, 1868 y relativos del Código Civil aplicable en materia federal) , imponer a

otros cargas que sean exigibles mediante el uso de la fuerza pública, ni directamente ni indirectamente (acudiendo para ello a los tribunales, por ejemplo), uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades, para los efectos del amparo (artículo 103, -fracción I de la Constitución Federal), es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública (según que dispongan ellas mismas de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella). Y cuando esas cargas sean en alguna manera exigibles mediante el uso de la facultad económico coactiva, como impuestos, derechos o aprovechamientos (artículo 10., fracción I, del Código Fiscal de la Federación), se estará frente a autoridades facultadas para dictar resoluciones de carácter fiscal .

Amparo en revisión 870/80.-Helber de México, S.A., -11 de marzo de 1981.-Unanimidad de votos .

Sostiene la misma tesis:

Amparo en revisión 811/80.-Sandoz de México, S.A. de C.V., -11 de marzo de 1981 .-Unanimidad de votos .

Procedentes :

Amparo en revisión 794/73.-Asarco Mexicana, S.A., 10 de abril de 1974, -Unanimidad de votos .

Amparo en revisión 307/74.-Luis Zuñiga Millán.-23 de Julio de 1974.-Unanimidad de votos .

Amparo en revisión 201/75.-Laboratorios Fustery, S.A.-15 de julio de 1975.-Unanimidad de votos.

Informe año 1981, Tercera Parte .

Las características de autoridad de que se encuentra revestido el Instituto Mexicano del Seguro Social son muy importantes y no pueden fusionarse con las que también tiene el citado organismo para prestar el servicio público de seguridad social, no obstante que se trate de la misma institución, su estructura legal debe ser muy diáfana y clara para evitar problemas de constitucionalidad .

Por una confusión en la naturaleza jurídica del Instituto el Consejo Técnico ha revestido de características de autoridad a órganos inferiores, encargados de la determinación de los adeudos tributarios, especialmente de las dependencias de Tesorería, Auditoría, Cobranza, Afiliación y otras, y, esta confusión se presenta por querer identificar las facultades que tiene como organismo descentralizado, con las que tiene como organismo fiscal autónomo, y ello es totalmente equivocado; inclusive esta situación la anota en forma pragmática Manuel Urista Doria, al decir: "La Ley del Seguro Social adopta un sistema mixto para la designación de los funcionarios del Instituto. En algunos casos interviene la administración pública central y en otros es el propio Instituto quien los designa directamente (41) .

Para concretizar la confusión sobre la doble naturaleza del Instituto Mexicano del Seguro Social, no solamente del Consejo Técnico, sino también de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se transcribe la siguiente ejecutoria, que dice :

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE LAS EMPRESAS. LEGALIDAD DE SU CREACION - POR ACUERDO DEL CONSEJO TECNICO .- Entre las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentra la de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas (artículo 107, fracción VIII, de la Ley del Seguro Social); es por ello que, realizando dicha función a través del Consejo Técnico (esta autoridad con base en la fracción VI del artículo 117 de la propia Ley y como administrador del Instituto, según el artículo 112 de la citada Ley), expidió el Reglamento de Organización In

(41) Citado por Moreno Padilla Javier. Implicaciones tributarias de las Aportaciones al Seguro Social, Primera Edición. Colección de Estudios Jurídicos, Vol. IV Tribunal Fiscal de la Federación. p.80 .

erna del Instituto Mexicano del Seguro Social, aprobado en el acuerdo número 2126 de 15 de octubre de 1947. Aunque en él no se encuentra el Departamento de Auditoría a las Empresas, posteriormente, como el Instituto tenía que organizar la dependencia que pudiera cumplir con las funciones consistentes en recaudar cuotas, inspeccionar los centros de trabajo, realizar visitas domiciliarias, revisar listas de raya y demás documentación conducentes al seguro, fue por ello que el mismo Consejo Técnico, que dictó el Reglamento de Organización Interna, emitió los acuerdos 143 103 y 169 805, mediante los cuales, por el primero creó la Tesorería del Instituto, y por el segundo el Departamento de Auditoría a las Empresas. En las condiciones antes señaladas, no existe pugna alguna entre los acuerdos emitidos por el Consejo Técnico del Seguro Social y el artículo 89, fracción I, constitucional y el artículo 89, fracción I, constitucional, porque si el Consejo Técnico puede emitir los reglamentos interiores a que se refiere la fracción X del artículo 107 de la Ley del Seguro Social, y al Instituto corresponde organizar sus dependencias, y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, así como recaudar las cuotas (fracción II del artículo 107), inspeccionar los centros de trabajo (artículo 122), visitar los establecimientos donde presten sus servicios trabajadores sujetos a la obligación del seguro (artículo 9o. del Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la inscripción de patrones y trabajadores, del 25 de abril de 1943), revisar las listas de raya y demás documentos conducentes para el seguro (artículo 21 del Reglamento de la Ley del Seguro Social relativo a la filiación de patrones y trabajadores, publicado en el Diario Oficial de 2 de septiembre de 1950), resulta claro que también puede crear el departamento respectivo que se encargue especialmente de dichas -

funciones con el fin de cerciorarse si los patrones están dando o no cumplimiento a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos. Por lo que se considera que la creación del Departamento de Auditoría a las Empresas por parte del Consejo Técnico en su acuerdo 169 805 del 11 de julio de 1966, el legal y tiene su apoyo en las disposiciones que han quedado señaladas .

Séptima Epoca, Tercera Parte, Vol.55, Pag.74.-A.D.4064/72.-Construcciones Planeadas, S.A.-Unanimidad de 4 votos .

No obstante que esta ejecutoria no establece expresamente la legalidad de la creación de la Tesorería del Instituto, se infiere de su contenido. Como sobre este punto la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado un criterio distinto, se transcribe a continuación :

TESORERO GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Carece de competencia para emitir cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales .

Artículo 25,fracción IV. Del Texto de los artículos - 240 y 246 de la Ley del Seguro Social no se desprende que el C.Tesorero General del Instituto Mexicano del Seguro Social tenga facultades para emitir cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales,pues en el primero de los referidos preceptos se establecen las facultades del citado Instituto, entre las que se encuentra la de organizar sus dependencias, y el segundo, de los dispositivos en cita enumera a los Organos Superiores del Instituto y entre los mismos no se cita a la referida Tesorería, así como tampoco se le otorgan facultades en ninguno de los Reglamentos de la Ley de la materia y si bien se ha sostenido que tales facultades tienen su apoyo en el Acuerdo 143 103 del H.Consejo Técnico del propio Instituto, no se exhibe el mismo ni se expresa que haya sido publicado en el Diario Ofi -

cial de la Federación, por lo que no se puede legalmente tener por probadas las facultades de la repetida Tesorería. Revisión 1693/80, resuelta en sesión de 26 de mayo de 1981 .

Asimismo, los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, han definido en forma más directa - las facultades con que cuenta el H. Consejo Técnico, así como también que éste carece de facultades para crear órganos con funciones de autoridad, es más, que ésta última función le esta vedada; transcribiéndose dos ejecutorias donde han sustentado este criterio .

SEGURO SOCIAL, CONSEJO TECNICO DEL. CARECE DE FACULTADES PARA CREAR ORGANOS CON FUNCIONES DE AUTORIDAD. El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado cuya función primordial estriba en la prestación de servicios de seguridad social y tiene personalidad jurídica y patrimonio propios ; sus recursos financieros se integran con un porcentaje otorgado por el Estado y con las llamadas cuotas-obrero-patronales. A dichas cuotas se les atribuye - naturaleza fiscal, para efectos de su cobro; por esta razón y sólo para efectos indicados, el Instituto asume el carácter de autoridad; es decir tiene doble actuación: como prestador de servicios y como autoridad. Sentado lo anterior, cabe señalar que si bien - es cierto que conforme al artículo 253, fracción IV , de la Ley de la materia, el Consejo Técnico de dicho Instituto tiene facultades para expedir Reglamentos-Interiores, tal disposición resulta aplicable únicamente cuando ejerce las funciones señaladas en primer término; o sea, para la creación de órganos internos puramente administrativos; sin embargo, el - aludido Consejo carece de facultades para crear organismos que, como la Jefatura de Auditoría a Patrones o el Departamento de Verificación, realicen funcio -

nes fiscales, puesto que en este aspecto, asumen el carácter de autoridades, y, por ende, deben ser creados conforme a derecho, es decir, a través del órgano estatal competente .

Amparo en revisión 1652/81.-El Cuarteo, S.A.-10 de Julio de 1982.-Unanimidad de votos.-Ponente: Juan - Gómez Díaz.-Secretaria: Margarita Beatriz Luna Ramos .

Sostiene la misma tesis :

Amparo en revisión 268/82.-Constructores e Ingenieros, S.A.-26 de agosto de 1982.-Unanimidad de votos Ponente: Carlos de Silva Nava.-Secretario: Isaías Corona Ortíz .

Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito Informe año 1982, Tercera Parte .

SEGURO SOCIAL, CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL CONFORME AL ARTICULO 253, FRACCION VI, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, NO SE LE AUTORIZA PARA ATRIBUIR A LAS DELEGACIONES LA FUNCION DE PRACTICAR VI SITAS DOMICILIARIAS.- En el Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de julio de mil novecientos ochenta y uno, en el artículo 5o., inciso q), se les dio a las delegaciones la atribución de ordenar y llevar a cabo las visitas de auditoría, esa atribución otorgó a dichos organismos el carácter de órganos con funciones de autoridad, pues se atribuyó competencia a una unidad administrativa para realizar y ordenar actos de molestia a los particulares . - - - - Sin embargo, el reglamento de referencia, fue expedido por acuerdo del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, el que si bien es cierto, conforme al artículo 253, fracción VI, de la Ley del Seguro Social, tiene facultades para expedir sus reglamentos interiores, también lo es de que en esos reglamentos, el Consejo Técnico, sólo puede organizar administrativamente a sus dependencias, fijar su estructura y funcionamiento, como en

tidades meramente auxiliares de los órganos superiores, pero no se le autoriza para otorgar atribuciones como lo es la de ordenar visitas de inspección, que la Ley del Seguro Social sólo le confiere al propio Consejo Técnico. Por tanto, el aludido Consejo carece de facultades para atribuir a las delegaciones la función de practicar visitas domiciliarias, pues crean de esta forma órganos con funciones de autoridad que caen en el campo de las funciones fiscales y, en este caso, los organismos de tal naturaleza, únicamente pueden ser creados de acuerdo a lo que establece el artículo 73, fracción IX, de la Constitución, o sea a través del órgano estatal competente que es el Congreso de la Unión.

Amparo en revisión 739/82.-Constructora Pam,S.A.-8-de septiembre de 1983.-Unanimidad de votos.-Ponente Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario:Manuel Rosales Suárez .

Finalmente, el 15 de abril de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el REGLAMENTO POR EL CUAL SE DETERMINAN LAS ATRIBUCIONES DE DIVERSAS DEPENDENCIAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, entre ellas, se encuentra la Tesorería General, creada por acuerdo 143 103 de fecha 25 de enero de 1965, emitido por el Consejo Técnico; como se expresa en el artículo 1o. fracción II de dicho Reglamento.

Las atribuciones de la Tesorería General se señalan en el artículo 4o. del ordenamiento citado y consisten en :

- I. Recaudar las cuotas obreropatronales;
- II. Cobrar las primas que corresponde cubrir a los patrones en los términos de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos;
- III. Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, mediante la emisión y firma de las cédulas de liquidación correspondien-

tes o por cualquier otro medio acorde a las Leyes y Reglamentos aplicables;

IV. Hacer efectivo el importe de los capitales constitutivos determinados;

V. Formular las liquidaciones de crédito a favor del Instituto en términos del artículo 45 de la Ley del Seguro Social y sus correspondientes al Código Fiscal de la Federación;

VI. Determinar y cobrar los recargos, en términos del artículo 46 de la Ley del Seguro Social; y

VII. Notificar a los patrones substitutos, las obligaciones que adquieren y los créditos a cargo de los substituidos, en los términos del artículo 270 de la Ley del Seguro Social .

Sin embargo, como ha quedado señalado existe criterio sustentado por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, que el Consejo Técnico no tiene facultades para crear organismos de naturaleza fiscal, como lo es la Tesorería General, por lo tanto, la existencia de dicho organismo debe ser definida; así como la legalidad del propio Reglamento, toda vez que el mismo da atribuciones a diversas autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social, para que actúen con la naturaleza fiscal con que cuenta este organismo; y como consecuencia de ello, como autoridades.

El multicitado Instituto Mexicano del Seguro Social, es el organismo descentralizado que más disposiciones tiene y que han sido formuladas en condiciones irregulares, originadas quizás por las mismas necesidades de actuación del citado Instituto, pero es imprescindible una sistematización y simplificación de todo este conjunto de normas para que el organismo pueda desarrollar sus actos legales en el marco jurídico apropiado, ya que la referida adecuación de las normas deberá ser tomando en cuenta su correcta ubicación dentro de -

la dualidad de atribuciones de que se ve revestido este Instituto (42) .

b.4 Cuotas Obreropatronales .

La Ley del Seguro Social establece que el seguro constituye un servicio público nacional; es decir, se trata de un servicio - que legalmente tiende a la satisfacción de una necesidad de carácter colectivo, cumpliendo así la finalidad de otorgar seguridad a quienes requieren ese servicio .

El servicio en cuestión es de carácter obligatorio, de donde - no queda el arbitrio del particular someterse al régimen previsto de seguridad, sino que, independientemente de la voluntad del patrón y del trabajador, ambos quedan obligados a inscribirse y a cubrir las cuotas que la ley fija, bastando para que nazca la obligación a su cargo que se encuentren vinculados por una relación o contrato de trabajo .

Ahora bien, en el campo del Derecho Tributario existe una figura jurídica denominada CONTRIBUCIONES ESPECIALES, que considero necesario utilizar para definir la naturaleza de las cuotas obrero-patronales .

Podemos decir que las contribuciones especiales son las establecidas en ley a todas aquellas personas que se benefician en forma especial por una función pública administrativa, la que a su vez proporciona un beneficio colectivo (43) .

El modelo de Código Tributario para América Latina divide a las contribuciones especiales de esta manera :

. Contribución de mejora es aquella instituida "para costear la obra pública que produce una valorización inmobiliaria".

(42) Moreno Padilla Javier.-Implicaciones Tributarias de las Aportaciones al Seguro Social, p. 85 .

(43) Aguirre Pangburn, Ruben Octavio. Los Tributos Especiales en la Doctrina... Tesis Profesional, UNAM, 1966, p. 94.

. Contribución de seguridad social "es la prestación a cargo de patronos y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión" .

Las cuotas de seguridad social son las aportaciones en dinero que están obligados a pagar los trabajadores y patronos, en los casos y en la medida que determine la ley tributaria, a la administración centralizada o descentralizada del Estado y que se destinan a la satisfacción de una necesidad pública. Por lo tanto, es evidente que las cuotas de seguridad social son verdaderas contribuciones, como se verá mas adelante .

Por lo que se refiere a las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo 34/46, promovido por Dolores Gómez de Santillán indica que "... aún cuando es cierto que al cobro de las cuotas que constituyen el fondo del Seguro Social se les ha dado el carácter de pagos fiscales, por una verdadera ficción y para facilitar los medios de hacerlas efectivas, no puede afirmarse que tengan un carácter tributario como el de las demás contribuciones que constituyen el fondo del Estado..." (44) .

De conformidad con el artículo 5o. de la Ley del Seguro Social el Instituto es un organismo descentralizado y en consecuencia forma parte de la administración del Estado. Ahora bien, la obligación de pagar los aportes no tiene su fundamento en un contrato o en que las cuotas puedan hacerse efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución; tal obligación tiene su fuente en la potestad tributaria del Estado, concretizada en la Ley citada. Por otra parte, si se tratara de una ficción, como afirma la Suprema Corte, el artículo 135 de la Ley anterior y 267 de la actual, serían claramente inconstitucionales, pues la facultad económico-coactiva se utiliza úni

(44) Tesis citada en "México y la Seguridad Social".-Tomo II , Vol.2, p.232.-Publicación del Instituto Mexicano del Seguro Social .

camente para hacer efectivos créditos fiscales, créditos a favor del Estado por su carácter de soberano .

Siguiendo el criterio sustentado por la Suprema Corte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dictó la siguiente ejecutoria .

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

Amparo directo DA-561/71.-Hilaturas Salyzar,S.A.-6 de marzo de 1972.-Unanimidad de votos.Ponente:Jesús Ortega Calderón.-Séptima Epoca.-Volumen 39.Sexta Parte.Pág.62 .

Asimismo, tratando de definir la naturaleza de las cuotas obrero-patronales, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró a éstas como contribuciones de derecho público de origen gremial o profesional, pero que no encontraban su apoyo en el artículo 31, fracción IV Constitucional, sino en el artículo 123 de nuestra carta magna, como se desprende de las tesis jurisprudenciales dictadas por el Pleno, que a continuación se transcriben .

SEGURO SOCIAL. ARTICULO 135 DE LA LEY. CARACTER DE LAS CUOTAS A QUE EL MISMO SE REFIERE.- El Legislador Ordina -

rio, en el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dió el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deban de cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público de origen gremial o profesional a cargo del patrón, que desde el punto de vista jurídico, económico o de clase social, puede estimarse como un cumplimiento de prestación del patrón en bien del trabajador, constituyendo un salario solidarizado o socializado que halle su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna y su reglamentaria. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social, quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a las partes con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta del Estado encargada de la prestación de un servicio público .

Séptima Epoca, Primera Parte :

Vol.30, Pág.54.-A.R.4607/55.-Manufacturas Unidas,S.A.-- Unanimidad de 17 votos .

Vol.37, Pág.39. A.R.5976/69.-Anderson Clayton&Co.S.A.-- Unanimidad de 17 votos .

Vol.38, Pág.51.-A.R.8112/68.-Empresas Longoria,S.A.-Unanimidad de 15 votos .

Vol.38, Pág.51.-A.R.2679/70.-Triturados y Concretos, S. A.-Unanimidad de 15 votos .

Vol.38, Pág.51.-A.R.3490/71.-Sociedad Kyle de México,S. A.-Unanimidad de 15 votos .

Apéndice de jurisprudencia 1917-1975.-Primera Parte .

SEGURO SOCIAL, LEY DEL. CAPITALES CONSTITUTIVOS.-Los capitales constitutivos, contenidos en el artículo 48 de Ley del Seguro Social, no tienen su origen en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Federal, sino que su fundamento se encuentra en el artículo 123 ,-

fracciones XIV y XXIX, de la propia constitución; la primera se relaciona con deberes a cargo del patrón de indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y la segunda a la obligación del Estado de establecer el régimen de seguridad social. En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por ello, no rigen para los citados capitales los principios en él contenidos de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las prestaciones fiscales, en cuyo concepto no se incluyen los capitales constitutivos. En efecto, las cuotas que se recaudan en concepto de los capitales no son para que el Estado cubra los gastos públicos, sino que directamente pertenecen a los trabajadores o sus beneficiarios.

Séptima Epoca, Primera Parte :

Vol.37, Pág.40.-A.R.5976/69.-Anderson Clayton&Co.S.A.-Unanimidad de 17 votos .

Vol.38, Pág.54.-A.R.8112/78.-Empresas Longoria,S.A.-Unanimidad de 15 votos .

Vol.38, Pág.54.-A.R.2679/70.-Triturados y Concretos, S.A.-Unanimidad 15 votos .

Vol.38, Pág.54.-A.R.4238/70.-Grancor Internacional , S.A.-Unanimidad de 15 votos .

Vol.38, Pág.54.-A.R.3490/71.-Sociedad Kyle de México S.A.- Unanimidad de 15 votos .

Apéndice de jurisprudencia 1917-1975.-Primera Parte .

Como en nuestra legislación fiscal federal no se contempla a las contribuciones especiales como categoría tributaria autónoma, el nuevo Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1o. de enero de 1983, por vez primera incluye y regula las cuotas obrero-patronales, con la denominación de aportaciones de seguridad social, esto es, que el legislador tomó en parte la idea que sobre la naturaleza de las cuotas-

obrero-patronales del Seguro Social, había expresado la Suprema Corte en las tesis jurisprudenciales anteriormente transcritas.

El artículo 2o., fracción II, del Código Fiscal de la Federación en vigor, señala: "Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado". Este mismo precepto legal inicia clasificando a las CONTRIBUCIONES en impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos.

El ordenamiento citado, viene a resolver el problema que existía sobre la naturaleza de las cuotas obrero-patronales del Seguro Social, en virtud de que éstas deberán ser consideradas como aportaciones de seguridad social, que son a su vez una especie del género CONTRIBUCIONES .

La seguridad social, en principio, debe financiarse con cargo a los impuestos; sin embargo, como aún no se ha alcanzado la etapa de la Seguridad Social Integral y General, la función pública indicada proporciona beneficios especiales a determinados sectores de la población. En consecuencia, y conforme a lo antes indicado, es necesario gravar dichos beneficios especiales.

b.5 Facultad Económico - Coactiva .

En el siglo pasado la facultad económico-coactiva en nuestro país, fue tildada como una fatal invención de la dictadura, que rompió las buenas tradiciones que nos venían de la antigua jurisprudencia Española .

"Entre varias otras antiguas leyes españolas, había una que encomendaba la recaudación de las contribuciones a los alcaldes y regidores de los pueblos, y si bien les concedía el seis por -

ciento por razón de la cobranza y conducción de los caudales a las arcas del Partido respectivo, les imponía responsabilidades tan graves como ésta, que no necesita comentario: si cumplido el tercio no se hacia el cobro, "los superintendentes y subdelegados, cada uno en su Partido, son palabras textuales de la ley, ordenen a uno de los alcaldes o regidores, a cuyo cargo fuere la expresada cobranza, que no pagando dentro de tercer día, se presente preso en la cárcel de la Cabeza de Partido, en la que le tengan hasta cumplirse quince días, dejando al otro alcalde o regidor encargado de la cobranza y conducción en los términos de ellos, y pasados sin haberlo hecho, le manden presentar preso en dicha cárcel y suelten de ella al otro; y siendo inobedientes en presentarse, puedan despachar ejecutor a su costa que los conduzca a ella, etc." Esta Ley, conocida con el nombre de "Instrucción de 13 de marzo de 1725", fue la regla permanente, la ordenanza observada y apenas alterada durante un siglo. Todavía las Cortes de 1820 reagravaban el rigor de esta ley, extendiendo a los syndicos procuradores de los ayuntamientos aquellas onerosas obligaciones, que antes pesaban solo sobre los regidores" (45) .

"Existió una ley de la Recopilación de Indias que dio poder y facultad a los oficiales reales" para que puedan cobrar, y cobren toda nuestra Real Hacienda, de tributos, rentas, deudas y otros efectos que se nos debieren y hubiéremos de haber por cualquier causa, título o razón que sea... y sobre esto hagan las execuciones, prisiones, ventas y remates de bienes y otros cualesquier Autos y diligencias que convengan y sea necesario hasta cobrar lo que así se nos debiere y enterar nuestra Caxas Reales". (Ley 2; Título 3o., Lib. 8o., Recop. Ind.) Y otra posterior previno que "todos los Virreyes, Presidentes, Audiencias, Gobernadores y Justicias guarden, cumplan y ejecuten los despachos que en razón de las cobranzas de nuestra Real Hacienda, deudas y efectos a ella debidos... dieren o despacharen los

(45) Vallarta Ignacio L.
Estudio Sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva. pp. 4 y 5 .

Puebla. Imprenta del Hospicio. 1885.

oficiales de nuestra Hacienda Real". (ley 18 del mismo título y libro). El artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes derogó sin duda esas leyes, pues mandó que la jurisdicción contenciosa "concedida a los Oficiales Reales para la cobranza del haber y ramos de mi Real Erario, se ha de entender en todo reunida y trasladada a los Intendentes en sus respectivas provincias, con absoluta inhibición de los Ministros de Real Hacienda.... bien que será de su cargo la obligación que hoy reside en los Oficiales Reales de administrar y recaudar lo correspondiente a mi Real Hacienda en los ramos que corran a su cuidado, ejerciendo todas las facultades coactivas económicas y conducentes a lo uno y a lo otro". Pero este artículo 76 fue a su vez derogado por la Real Orden de 12 de abril de 1809, y restablecido así el vigor de aquellas leyes" .

"El texto de esta orden, dice: "En vista... del atraso que ha padecido el cobro de la Real Hacienda... desde que a consecuencia de la Real Ordenanza de Intendentes quedaron privados los oficiales del uso y ejercicio de la Jurisdicción coactiva que les correspondía anteriormente, por virtud de la ley 2a., - Título 3o., libro 8o., de la Recopilación de Indias y las demás del propio libro y título, se ha servido el Rey.... derogar en esta parte los artículos de la Real Ordenanza de Intendentes y mandar que los Oficiales Reales, como ministros de la Real Hacienda, y los Administradores de Aduana usen y ejerzan la Jurisdicción coactiva con arreglo a la ley 2a., Título 3o., lib. - 8o., para que sin el menor entorpecimiento procedan al cobro ejecutivamente con arreglo a lo dispuesto en esas leyes, etc." Increíble parece después de conocer estos documentos legislativos, que haya habido quien sostenga que nuestras leyes sobre la facultad coactiva marcan una positiva retrogradación, respecto de las de la dominación española " (46) .

"El error de las antiguas leyes españolas consiste en extender la facultad coactiva no solo al cobro de impuestos, sino-

de las rentas, deudas y otros efectos, como lo declara la ley de Indias, sino a las fianzas de los empleados, esto es, a los negocios contenciosos de naturaleza esencialmente judicial. Y si bien las nuestras, arrastradas por aquellas, incidieron en el mismo error, ninguna de las españolas contiene el principio sancionado en las mexicanas, el principio que prohíbe a la autoridad administrativa "ingerirse en la jurisdicción contenciosa que corresponde a los jueces, en los asuntos en que se dude fundamentalmente sobre la aplicación de la ley al caso particular que se vea, o en que sean forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando o en las que se dispute el adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota o por la variación de tiempos y circunstancias, ofrezca motivo fundado de duda sobre la aplicación de la ley". Por haber consagrado este principio, que condena a quel error, que de verdad confunde los Poderes, nuestras leyes son muy superiores a las de España, con quienes se las compara" (47) .

Ignacio L. Vallarta al analizar la legislación y jurisprudencia de los Estados Unidos, para demostrar que en la mayoría de los países se encuentra bajo la autoridad administrativa la facultad económico-coactiva, señala: Basteme advertir que al lado del principio de que toca a la administración hacer efectivo el pago del impuesto, está la excepción de que los tribunales deben juzgar de los incidentes contenciosos, que del procedimiento administrativo surjan; principio y excepción sancionados por la jurisprudencia de los Estados- Unidos; principio y excepción que conforme a ella son la exigencia del precepto constitucional, que divide al Poder Público en legislativo, ejecutivo y judicial, y que prohíbe que el uno usurpe las funciones de los otros. (48)

En la actual división de los Poderes Públicos, según la inco-
le de las constituciones modernas, la administración general

(47) Ibid, p.12 .

(48) Ibid, pp. 35 y 36

tiene dentro de su esfera todos los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos con arreglo a las leyes; y la cobranza de tributos es uno importantísimo entre esos servicios, y la coacción para llevarla a cabo es uno de aquellos medios de autoridad que debe por sí misma ejercitar, sin necesidad de impartir extraño auxilio. Por esto y porque solo se trata de actos en que no hay contienda, la cobranza de tributos con el ejercicio de la acción coactiva que ella exige, se encomienda en los pueblos modernos exclusivamente a agentes de la administración (49) .

Sobre el terreno constitucional, es necesario establecer si la facultad económico-coactiva es compatible con los preceptos de nuestra ley suprema .

Ignacio L. Vallarta, inicia este estudio con el artículo 31 de la Constitución, que dice: "Es obligación de todo mexicano:

I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria. II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Y añade que "precisar cual sea la naturaleza y alcance de esas obligaciones, cuales sean los medios coactivos apropiados, para hacerlas efectivas en quien las resista y determinar en consecuencia, a que Poder corresponda exigir su cumplimiento, es poner en toda su luz la cuestión constitucional que estudio" .

"La naturaleza de las obligaciones que se contienen en el citado precepto constitucional son políticas y no civiles. La

(49) Ibid, pp. 17 y 18 .

obligación de servir personalmente a la patria, está con justicia equiparada en la segunda parte del artículo, con la de contribuir para los gastos públicos, y si se atiende a que el Congreso aprobó tal artículo, no dividido en fracciones como ahora está, sino formando un solo texto, queriendo que las dos obligaciones se rigieran por la misma regla de proporción y equidad, aquel aserto adquiere una evidencia irresistible; porque solo diciendo que no es una obligación pagar los impuestos se puede llegar sin contradicción a afirmar que la que es semejante, idéntica, la de defender la Patria, tampoco lo sea".

Serfa preciso afirmar que las obligaciones cuya naturaleza estoy analizando, son civiles, para así sostener que el exigir su cumplimiento, es atribución de los jueces: serfa preciso pretender que éstos puedan administrar, porque administrar es justamente cuidar de que los servicios públicos se presten en la forma que lo ordenan las leyes, para atribuirles la jurisdicción que se intenta darles: serfa preciso, en fin, confundir las facultades de los Poderes públicos, alterando la naturaleza de los asuntos que a ellos corresponden, para insistir en que el apremio necesario para el cumplimiento de deberes políticos, administrativos, debe ser judicial, contencioso".

"No puede ser judicial el apremio del impuesto porque el poder administrativo debe tener en su esfera de acción la suma de facultades necesarias, los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos, sin necesidad de pedir auxilio extraño" (50).

En contra de la facultad económico-coactiva que ejerce el Estado a través del Poder Ejecutivo, los particulares han considerado que se violan en su perjuicio los artículos 14,16,17 y 22

 (50) Ibid, pp. 39,40,41 y 42 .

constitucionales .

La Suprema Corte ha sostenido invariablemente que con el uso de la facultad económico-coactiva por la autoridad administrativa no se viola ninguno de los preceptos citados, pasando a transcribir la jurisprudencia que considero más importante.

FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA.- El uso de la facultad económico-coactiva por las autoridades administrativas, no esta en pugna con el artículo 14 constitucional .

Quinta Epoca .

Tomo IV, Pág. 121.- Pérez Francisco

Tomo VIII, Pág. 960.-Barros Felipe N.

Tomo XV, Pág. 922.-Velasco Carlos M.

Tomo XV, Pág. 1217.-Mahoul José A.

Tomo XX, Pág. 355 .-Cfa.de Comercio,Inversiones e Industriales,S.A.

Jurisprudencia de la S.C.J.N. 1917-1975,Segunda Sala

Tesis 160, página 289 .

Ahora bien, el Instituto Mexicano del Seguro Social anteriormente no ejercía directamente la facultad económico-coactiva, sino que lo hacía por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque así lo disponía el artículo 271 de la Ley del Seguro Social, pero dicho precepto fue reformado para quedar como sigue: "ARTICULO 271.- El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por el propio Instituto a través de Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social. Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo" .

Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación -

del 31 de diciembre de 1981, y en la misma fecha en el apartado que dice : LEY QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES EN MATERIA FISCAL, el artículo Décimo noveno, establece: "Los recursos interpuestos en contra de procedimientos de ejecución que se encuentren en trámite en las Oficinas Federales de Hacienda para Cobros del Seguro Social, al entrar en vigor esta ley se seguirán tramitando y resolverán por dichas oficinas. Las Oficinas Federales de Hacienda para Cobros del Seguro Social - que se encuentren funcionando a la entrada en vigor de esta Ley pasarán a depender del Instituto como Oficinas para Cobros del Seguro Social y continuarán ejecutando la cobranza que tienen encomendada. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto tomarán las medidas necesarias para hacer dicha transferencia ."

Con la citada reforma el Instituto, tiene en sus manos la facultad económico-coactiva, es decir, que ya no se auxilia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo el procedimiento de ejecución, sino que ya directamente dicho Instituto ejerce esta función .

Finalmente, es conveniente señalar que el hecho de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuente con la facultad económico-coactiva en forma directa, en nada contraviene al principio de la división de Poderes, en virtud de que el Instituto es un organismo descentralizado y en consecuencia, forma parte de la administración del Estado .

c) ORGANIZACION .

Para el desempeño de las funciones que tiene a su cargo el Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra organizado atento a lo dispuesto por la Ley del Seguro Social y el Reglamento de Organización Interna .

El artículo 246 de la Ley del Seguro Social y el artículo 2o. -

del Reglamento de Organización Interna, señalan como órganos superiores del Instituto, los siguientes :

- I) La Asamblea General
- II) El Consejo Técnico
- III) La Comisión de Vigilancia, y
- IV) La Dirección General .

Las funciones de los órganos que han quedado enumerados, se encuentran perfectamente señaladas en la Ley del Seguro Social, - transcribiéndose a continuación las siguientes :

LA ASAMBLEA GENERAL. - Es la autoridad suprema del Instituto y - se integra por treinta miembros, designados diez por el Ejecutivo Federal, diez por las Organizaciones Patronales y diez por - las Organizaciones de Trabajadores. Los miembros duran en su en cargo seis años, pudiendo ser reelectos .

El Ejecutivo Federal establece las bases para determinar las Organizaciones de Trabajadores y de Patrones que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General .

El Artículo 249 de la Ley del Seguro Social, establece que la - Asamblea General deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario de acuerdo con lo que disponga el reglamento relativo .

Entre las obligaciones principales de la asamblea, se encuentran: La de discutir anualmente, para su aprobación o modificación, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia .

EL CONSEJO TECNICO.- Es el representante legal y el administrador del Instituto. Integrado por doce miembros, designados cuatro de ellos por los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro por los representantes de los trabajadores y cuatro por los representantes del Estado, todos con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo Federal podrá disminuir a la mitad la representación estatal cuando lo estime conveniente .

El Director General será siempre uno de los consejeros del Estado y presidirá el Consejo Técnico .

Cuando deba renovarse el Consejo Técnico, los sectores representados propondrán miembros propietarios y suplentes para cada plaza de consejero. La designación de los consejeros será hecha por la Asamblea General en los términos que fije el Reglamento respectivo. Dichos Consejeros durarán en su cargo seis años pudiendo ser reelectos .

Las designaciones son revocables, siempre que lo pidan los Miembros del Sector correspondiente o por causas justificadas paralelo. Los acuerdos definitivos, en todo caso son por acuerdo de la Asamblea General, la que resolverá en los términos del Reglamento, mediante procedimientos en que se oiga en defensa al Consejero, cuya remoción se solicite .

El Consejo Técnico tiene las siguientes funciones :

- I. Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto con sujeción a lo prevenido en la ley y sus reglamentos,
- II. Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la asamblea general, de conformidad con lo que al respecto determinen la ley y el reglamento ,
- III. Establecer y clausurar delegaciones del Instituto,
- IV. Convocar a asamblea general ordinaria o extraordinaria ,
- V. Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la dirección general .

- VI. Expedir los reglamentos interiores que menciona la fracción X del Artículo 240 de la ley ,
- VII. Conceder, rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes ,
- VIII. Nombrar y remover al secretario general, a los subdirectores, jefes del servicio y delegados, en los términos de la fracción VII del Artículo 257 de la ley ,
- IX. Extender el régimen obligatorio del seguro social en los términos del Artículo 14 de la ley y autorizar la iniciación de servicios ,
- X. Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el Artículo 16 de la ley ,
- XI. Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas .
- XII. Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo , el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por esta ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo .
- XIII. Autorizar, en la forma y términos que establezca el reglamento relativo, a los consejeros consultivos delegaciones para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el Artículo 274, y
- XIV. Las demás que señalen la ley y sus reglamentos .

LA COMISION DE VIGILANCIA.- La designa la Asamblea General, y está compuesta por seis miembros, se forma con dos miembros de cada uno de los tres sectores representativos, con sus respectivos suplentes; los cuales durarán en sus cargos seis años y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos Sectores. El Ejecutivo Federal podrá disminuir a la mitad la representación Estatal, cuando lo estime conveniente .

Las designaciones serán revocables, siempre que lo pidan los -

miembros del Sector que haya propuesto al representante de que se trate o por causas justificadas. El acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, en los términos del Reglamento y mediante el procedimiento en que se oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite .

La Comisión de Vigilancia tiene las siguientes atribuciones :

- I. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la ley y sus reglamentos ,
- II. Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto .
- III. Sugerir a la asamblea y al consejo técnico, en su caso , las medidas que juzque convenientes para mejorar el funcionamiento del seguro social.
- IV. Presentar ante la asamblea general un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el consejo técnico, para cuyo efecto éstos leerán dados a conocer con la debida oportunidad, y
- V. En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a asamblea general extraordinaria .

LA DIRECCION GENERAL.- El Director General es nombrado por el Presidente de la República y como único requisito se establece que sea mexicano por nacimiento .

Las funciones principales del Director General son :

- I. Presidir las sesiones de la asamblea general y del consejo técnico,
- II. Ejecutar los acuerdos del propio consejo ,
- III. Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación ,

- IV. Presentar anualmente al consejo el informe de actividades así como el programa de labores y el presupuesto de ingre sos y egresos para el siguiente período ,
- V. Presentar anualmente al consejo técnico el balance conta- ble y el estado de ingresos y gastos ,
- VI. Presentar cada tres años al consejo técnico el balance ac tuarial ,
- VII. Proponer al consejo la designación o destitución de los - funcionarios mencionados en la fracción VIII del Artículo 253 ,
- VIII. Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores, y
- IX. Las demás que señalen las disposiciones de la Ley y sus - reglamentos .

El Artículo 258 de la Ley establece que el Director General ten drá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fije el reglamento. El efecto del veto será - suspender la aplicación de la resolución del Consejo hasta que - resuelva en definitiva la Asamblea General .

El Reglamento de Organización Interna del Instituto, después de señalar sus órganos superiores, establece en su Artículo terce- ro la existencia de la Secretaría General, quién auxiliará en - sus labores a la Dirección General, fungiendo además el titu - lar de la propia Secretaría, como Secretario del Consejo Técni- co y de la Asamblea General .

Las facultades y obligaciones de la Secretaría General son :

- I. Las que delegue expresamente el director general del Ins- tituto ,
- II. Actuar como secretario del consejo técnico y de la asam - blea general, levantando las actas correspondientes,
- III. Acordar con los subdirectores, jefes de departamento y ad

ministradores de cajas regionales, los asuntos que le delegue el director general ,

- IV. Formular los estudios y proyectos y programas que le encomiende el consejo técnico y el director general ,
- V. Comunicar a las dependencias del Instituto los acuerdos de la asamblea general, del consejo técnico y del director general, vigilando su debido cumplimiento,
- VI. Dictar los acuerdos necesarios para poner los recursos - de inconformidad que se presenten ante el Consejo Técnico de estado de resolución ,
- VII. Dar cuenta al consejo técnico de todos los asuntos de - que deba conocer dicho cuerpo ,
- VIII. Firmar las certificaciones y copias que por disposición de la ley o de los reglamentos, o bien por petición de - parte, deban ser extendidas ,
- IX. Vigilar, de acuerdo con el director general, el trabajo de las comisiones técnicas de estudio e implantación del régimen de seguridad social, y
- X. Las demás que le señalen los reglamentos o le encomiende el director general .

C A P I T U L O I I

EL REGIMEN ORDINARIO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LOS TERMINOS DE SU LEY .

El régimen ordinario, es aquel que contiene el esquema del seguro social completo, tradicional, clásico, propio del sector urbano. Como dicho régimen esta reglamentado actualmente por la Ley del Seguro Social de 1973, es conveniente dar una idea de los avances que se plasmaron en dicho ordenamiento sobre seguridad social .

Esta nueva ley habla de lo que es actualmente el Seguro Social en México y del concepto general y amplio de seguridad social. Esta nueva ley es la expresión jurídica de una política social claramente definida por el régimen, la cual busca abreviar el plazo en el que la seguridad social alcance a la totalidad de los mexicanos, para que algún día todos tengan garantizado su derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y se les permita su más plena realización como individuos y como miembros de una sociedad más justa.

Esta nueva ley es la resultante de la experiencia acumulada en más de 30 años y se ajusta totalmente también a las actuales condiciones socioeconómicas del país. Como lo señala su exposición de motivos, la ley busca alcanzar fundamentalmente los siguientes objetivos: AMPLIAR LOS MARCOS DE ASEGURAMIENTO PARA PROTEGER A UN MAYOR NUMERO DE MEXICANOS; ABRIR LAS POSIBILIDADES PARA QUE NUEVOS SECTORES DE LA POBLACION PUEDAN INCORPORARSE VOLUNTARIAMENTE AL REGIMEN, EN TANTO ES POSIBLE LLEGAR A SU ASEGURAMIENTO OBLIGATORIO .

Busca también esta nueva ley, y lo logra a través de las disposiciones que contiene, mejorar en forma significativa las prestaciones tanto en especie como económicas que se otorgan a la población protegida. Como una figura jurídica muy específica -

del derecho positivo mexicano, crea un cuarto ramo del Seguro Social obligatorio, constituido por el ramo de guarderías infantiles para hijos de aseguradas .

Como un tránsito definitivo hacia el concepto de la seguridad social, establece la posibilidad de otorgar servicios médicos a la población profundamente marginada de los avances sociales y que por lo tanto tiene poca o nula capacidad contributiva; al efecto, establece los servicios de solidaridad social a través de los cuales el Instituto otorgará, y viene ya otorgando a grupos marginados la asistencia médica, sin exigir cotización específica en efectivo, sino canalizando las posibilidades de trabajo de aquellos mismos grupos, a efecto de que ellos contribuyan con trabajos que vengán a beneficiar a sus propias localidades. Esta es una figura también avanzada, a través de la cual y según está señalado en la ley, se sumarán los esfuerzos de diversas instituciones nacionales, a efecto de encontrar solución o paliativo al grave problema que significa la marginación de grupos todavía importantes en nuestro país .

Esto es un tránsito ya hacia este concepto más amplio de la seguridad social, porque aquí particularmente a través de los servicios de solidaridad social no se exige ya la contribución obligada de los sujetos beneficiarios. Nos acercamos a la cristalización de estas declaraciones de Bogotá, de estos principios expresados desde 1942 en Santiago de Chile, de esta definición del maestro Pierre Larroc, en el sentido de que esta protección contra las contingencias, contra los riesgos, que imposibilitan al ser humano el obtener un ingreso que le permita satisfacer sus necesidades, se considere ya, como sucede, un derecho de la persona (1) .

 (1) Murillo Guerrero Alfonso, Seguridad Social (Historia y Estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social). - Editorial Srfa. de la Presidencia. - Dirección Gral. de Estudios Administrativos. p. 106 .

Dijimos que tal como señala la exposición de motivos, uno de sus objetivos es ampliar los marcos de aseguramiento, es decir, seguir ampliando el campo de aplicación del Seguro Social, a efecto de que cada día mayor número de mexicanos gocen de este sistema de protección .

La Ley lo realiza a través de diversos medios: en primer término el diferimiento que desde 1943 se había establecido y que había dejado marginados del Seguro Social a los trabajadores a domicilio, terminó al entrar en vigor la nueva ley .

Desde 1954 se inicia la marcha del Seguro Social hacia el campo, a través de un reglamento especial que estableció modalidades para esta extensión del Seguro Social al campo, se realizó un primer ensayo incorporando a los trabajadores asalariados del campo, así como a miembros de sociedades de crédito agrícola y ejidal - en trece municipios de los estados de Sonora y Sinaloa. El esquema de aseguramiento, esto es, la protección que se otorgó a estos trabajadores asalariados y a los ejidatarios y pequeños propietarios miembros de sociedades de crédito agrícola y ejidal, fue exactamente el mismo esquema de aseguramiento que para el trabajador ordinario urbano .

Con base en esas experiencias, se publica el 18 de agosto de 1960 el Reglamento del Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. Se establece ahí la modalidad de proteger no sólo al trabajador asalariado, campesino permanente, sino también al estacional, que cíclicamente acude para prestar su concurso - en alguna fase del cultivo, el cortador de caña de azúcar que están común en dieciseis estados de la República en donde se produce esta gramínea; el recolector de algodón o pizador del algodón el recolector o pizador del café . Este trabajador que temporal y eventualmente asiste a las labores agrícolas también queda protegido por el Seguro Social, si bien con el esquema diferenciado es decir, protección de salud durante todo el tiempo que presta-

sus servicios y subsidios únicamente en el caso de accidente de trabajo o de picadura de animal ponsoñozo. Es, así, un esquema modificado en cuanto a esta extensión hacia el campo .

En el mismo año, es decir, el 28 de junio de 1960 se publica el Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos .

Quiza en esta etapa lo más significativo es la ley que incorporó al régimen a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores en el año de 1963. También se traslada íntegro el esquema de protección del trabajador ordinario urbano de la ciudad a estos trabajadores del campo, estableciéndose un principio que parece conveniente como antecedente de solidaridad que es la circunstancia de que los ingenios azucareros, o sea los productores del azúcar que son los que reciben, los que aprovechan el producto del agricultor, se ven obligados a cotizar, a participar en la cotización para la protección de esos productores de caña de azúcar .

La Ley señala expresamente que toda la extensión al campo se irá haciendo a través de la publicación de decretos específicos para cada caso particular, a efecto de que cada caso sea debidamente estudiado y analizado. Por eso, el Instituto Mexicano del Seguro Social viene realizando estudios específicos de cada grupo, en donde se determinan todas las posibilidades de aseguramiento, y en su caso sugiere al Poder Ejecutivo Federal la expedición de un decreto , en el cual se señalan los sujetos de aseguramiento, las prestaciones que se otorgarán, las cotizaciones y la distribución entre los propios sujetos-beneficiarios, es decir, alguna figura jurídica que se encuentre a modo de retenedor o de patrón, y la aportación de la federación .

Se puede concluir que inicialmente el Instituto Mexicano del Seguro Social incorpora a la seguridad social únicamente a -

las personas sujetas a una relación de trabajo. Conforme a transcurrido el tiempo ha incorporado también a otros sectores de la población, mediante la reglamentación de regímenes especiales .

REGIMEN ORDINARIO .

La Ley del Seguro Social de 1973, que actualmente está en vigor señala :

Artículo 6.- El Seguro Social Comprende :

- I. El régimen obligatorio y
- II. El régimen voluntario .

Atendiendo a esta división, el régimen ordinario queda comprendido en la fracción I del artículo antes señalado .

Más adelante, en el título segundo de la Ley del Seguro Social , se regula el régimen obligatorio, estableciéndose lo siguiente :

ARTICULO 12.- Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio :

1. Las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo (2), cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos.

Debe entenderse que dentro de la fracción antes citada, quedan protegidos los trabajadores sin excepción alguna, pero cabe aclarar que el Instituto Mexicano del Seguro Social aplica el régimen ordinario, únicamente a los patrones que tienen una relación por tiempo indeterminado con sus trabajadores, es decir, que en este régimen no se incluyen los trabajadores eventuales, que son materia de estudio del siguiente capítulo .

(2) La relación de trabajo se da cuando se presta un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario, según lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 1970 .

En el régimen ordinario se toma como base el salario para determinar las cuotas obrero-patronales, sobre las cuales serán cubiertas las prestaciones en especie y en dinero, estableciendo un sin número de reglas y requisitos que deben ser observados tanto por los patronos como por los trabajadores.

a) Reglas Generales .

Sobre la afiliación, el artículo 19, fracción I, de la ley del Seguro Social en vigor, dispone que los patronos están obligados a: "registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos que señalen la ley y sus reglamentos, dentro de plazos no mayores de 5 días"

Es importante señalar que tanto la Ley del Seguro Social como el reglamento relativo a la afiliación de patronos y trabajadores (3), conceden a los patronos un plazo de 5 días hábiles para presentar los avisos de inscripción y modificación de salario de sus trabajadores excluyendo de ese plazo los avisos de modificación de salario, que se formulen de aquellos trabajadores que tengan un salario variable, en virtud de que este tipo de salario se determina en la Ley del Seguro Social por períodos anuales, del 1o. de enero al último día de diciembre de cada año, otorgando a los patronos todo el mes de enero de cada año para la presentación de dichos avisos, como lo dispone el artículo 40 de la Ley en su fracción III. Asimismo el último párrafo de esta fracción, establece: "En todos los casos previstos en este artículo, si la modificación se origina por revisión del contrato colectivo, se comunicará al Instituto dentro de

(3) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de Septiembre de 1950 .

los treinta y cinco días siguientes a su otorgamiento".

Podemos concluir que el plazo de los cinco días es solamente para presentar los avisos de inscripción y de modificación de salario, cuando se trate de salarios fijos. Sin embargo, es necesario hacer notar que en el caso de que un trabajador sufra un accidente de trabajo y no se encuentre afiliado al Instituto - aún cuando el accidente ocurra dentro de los cinco días de plazo que concede la Ley, de ninguna manera se liberará el patrón de un capital constitutivo que le finque el Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que la Ley es expresa a este respecto estableciendo en su artículo 84 , párrafo tercero: "Los avisos de ingreso o alta de los trabajadores asegurados y los de modificaciones de su salario, entregados al Instituto después de ocurrido el siniestro, en ningún caso liberarán al patrón de la obligación de pagar los capitales constitutivos, aun cuando los hubiese presentado dentro de los cinco días a que se refiere el artículo 19 de este ordenamiento" .

Esta reglamentación se originó porque anteriormente podía defenderse la tesis de que los avisos de inscripción hechos dentro del plazo legal, es decir, dentro de los cinco días hábiles, eximían a la empresa del pago del capital constitutivo, aunque el aviso se hubiese presentado al Instituto después de ocurrido el accidente de trabajo; pero, a partir del Decreto de 31 de diciembre de 1959, se adicionó el artículo 48 de la Ley original del Seguro Social, con un párrafo final que señalaba: "... Los avisos de ingreso de los asegurados, entregados al Instituto después de ocurridos los siniestros, en ningún caso liberarán al patrón de la obligación del pago de los capitales constitutivos establecidos en este artículo".

Ante la citada reforma, ya no fue jurídicamente admisible sostener la referida tesis, sino que debía concluirse que el patrón estaba obligado a cubrir el capital constitutivo, cuando el siniestro se realiza antes del aviso de inscripción, no obstante que este último se haya presentado al Instituto dentro del plazo legal.

Esta reforma quedó perfectamente denificada con la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa-del Primer Circuito, que a continuación se transcribe :

SEGURO SOCIAL.CAPITAL CONSTITUTIVO. OBLIGACION DEL PATRON DE CUBRIRLO, EN CASO DE ACCIDENTES PROFESIONALES. Si la inscripción del trabajador, aunque realizada dentro de los cinco días siguientes a la iniciación de sus labores, se hizo después de producido el siniestro y éste aconteció cuando ya estaba vigente la respectiva adición del artículo 48 de la Ley del Seguro Social (31 de diciembre de 1959), el patrón está obligado a pagar el capital constitutivo correspondiente al accidente de trabajo .

Séptima Epoca, Sexta Parte:

Vol. 15., Pág.57.AD-394/69.-Compañía Morales Hermanos , Impresores, S.A.-Unanimidad de votos.

Vol. 18, Pág. 31.AD-808/69.-Cooperativa de Transporte-de Petróleo "Antonio J.Bermúdez, S.C.L.-Unanimidad de - votos.

Vol.18, Pág. 63.AD-120/69.-Hebybot, S.A.-Unanimidad de - votos.

Vol.19, Pág. 49.AD-550/69.-Contratista y Distribuidora-S.A.-Unanimidad de votos .

Vol.23, Pág.47. AD-776/69.-Industria Eléctrica de México, S.A.-Unanimidad de votos .

Se denomina capital constitutivo al conjunto de prestaciones en dinero y en especie que son otorgadas a un trabajador por el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando éste sufre un accidente de trabajo .

El Instituto tomando en cuenta que muchas veces los patrones se encontraban imposibilitados para afiliar de inmediato a un trabajador de nuevo ingreso, motivando esa situación el fincamiento de capitales constitutivos por trabajadores que se accidentaban antes de ser afiliados, a través del H.Consejo Técnico dictó el siguiente acuerdo :

Número 439 713, 23/octubre/1974.
Afiliación Previa de Trabajadores .

Artículo 19, fracción I. Este Consejo Técnico, para afiliación previa de trabajadores, establece que :

I. Se autoriza a los patrones para presentar los avisos de alta y reingreso de sus trabajadores del Régimen Ordinario Urbano, y los avisos de alta y prórroga en el Régimen Eventual Urbano, el día hábil inmediato anterior a la fecha en que el trabajador vaya a iniciar la prestación de sus servicios, siempre que esta última fecha se anote con claridad en el propio aviso.

II. En estos casos el aseguramiento de los trabajadores se iniciará, para los efectos legales, a partir de la fecha que se haya anotado como la de iniciación de la prestación de servicios .

III. La presentación anticipada de los avisos de afiliación a que se refiere este Acuerdo no relevará a los patrones de la obligación de pagar los capitales constitutivos correspondientes en el caso en que ocurra un riesgo de trabajo, con motivo de servicios que se les presten, después de presentado el aviso pero antes de la fecha que en el mismo se anotó como la de iniciación de prestación de servicios .

IV. En los términos del artículo 43 de la Ley, el patrón estará obligado a cubrir las cuotas obreropatronales respectivas , a partir de la fecha anotada como de iniciación de la prestación de servicios, hasta en tanto no presente el aviso de baja del trabajador respectivo .

V. Estúdiense las posibilidad de la afiliación previa en los casos de modificaciones de salario.

Además de las obligaciones patronales que han quedado anteriormente expuestas, es importante observar lo dispuesto en el pre

cepto de la Ley del Seguro Social, que a continuación se transcribe :

ARTICULO 19.- Los patrones están obligados a :

I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos que señalen esta ley y sus reglamentos, dentro de plazos no mayores de 5 días ,

II. Llevar registros de sus trabajadores, tales como nóminas y listas de raya, y conservarlos durante los cinco años siguientes a su fecha, haciendo constar en ellos los datos que exijan los reglamentos de la presente ley ,

III. Enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero-patronales ,

IV. Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esta ley, decretos y reglamentos respectivos ,

V. Facilitar las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta ley, sus reglamentos y el Código Fiscal de la Federación, y

VI. Cumplir con las demás disposiciones de esta ley y sus reglamentos .

Ante el incumplimiento de dichas obligaciones la Ley del Seguro Social establece :

ARTICULO 25.- El Instituto está facultado para :

I. Registrar a los patrones, inscribir a los trabajadores y precisar los grupos de salario, sin previa gestión. Tal deci -

sión no libera a los obligados de las responsabilidades y sanciones en que hubiesen incurrido,

II. Dar de baja en el régimen a los trabajadores asegurados verificada la extinción de una empresa, aún cuando el patrón omitiere presentar los avisos correspondientes,

III. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones,

IV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás obligados, así como estimar su cuantía, cuando no observen lo dispuesto por las fracciones I, II, IV y V del artículo 19 ,

V. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley,

VI. Practicar inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales, y

VII. Ejercer las demás atribuciones que le otorguen esta ley y sus reglamentos .

Con lo anterior, quedan resumidas las obligaciones de los patrones que contempla, tanto la Ley del Seguro Social, como su Reglamento Relativo a la Afiliación de Patrones y Trabajadores .

b) Pago de Cuotas Obrero - Patronales .

La doctrina del Seguro Social se basa, entre otras, en la tesis de que la naturaleza y carácter de gran parte de los riesgos que pesan sobre la mayoría de los individuos derivan, de una manera o de otra, de la forma en que éstos obtienen los medios económicos para su subsistencia. Y siendo el salario el factor primordial que hace posible la supervivencia de dicha mayoría, la cuan

tía de las aportaciones al Seguro Social debe ser proporcional a la de los salarios, para que las prestaciones en especie que cubren los diferentes seguros sean las más adecuadas, y las en dinero, conforme a las condiciones particulares de cada asegurado.

La economía del Seguro Social Mexicano se sostiene fundamentalmente con las aportaciones que, calculadas proporcionalmente sobre los salarios hacen los trabajadores asegurados, los patrones y el Gobierno Federal .

b.1. El Salario Base de Cotización .

El concepto de salario base de cotización ha sufrido modificaciones y redefiniciones desde la Ley de 1943 (4). El Artículo 18 de dicho ordenamiento consideraba como salario el ingreso total que obtiene el trabajador como retribución por sus servicios. Este criterio difería de la Ley Federal del Trabajo vigente hasta el 30 de abril de 1970, que establecía que salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador, por virtud del contrato de trabajo .

En la nueva Ley Federal del Trabajo del 10. de Mayo de 1970, se definió el salario como la retribución que el patrón debe pagar al trabajador por su trabajo (Art.82), y en el Decreto de Reformas a la Ley del Seguro Social del 30 de Diciembre de 1970 se adoptó tal estipulación para enmendar el Artículo 18, quedando: "Para los efectos de esta ley se considera como salario lo que establece la Ley Federal del Trabajo".

La nueva ley del Seguro Social (5), ya no se remite a la Ley Federal del Trabajo para efecto del SALARIO, sino que tomó como base el Artículo 84 del ordenamiento laboral en su Artículo 32, que

 (4) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1943 .

(5) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 12 de marzo de 1973 .

dice: Para los efectos de esta ley el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios no se tomarán en cuenta, dada su naturaleza, los siguientes conceptos :

a) Los instrumentos de trabajo, tales como herramientas, ropa y otros similares .

"En esta enunciación podemos incluir cualquier clase de instrumentos que se entreguen al trabajador para la realización de sus funciones incluyendo el equipo de seguridad, uniformes, zapatos, etc."

b) El ahorro cuando se integre por un depósito de cantidad semanal o mensual igual del trabajador y de la empresa, y las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales o sindicales;

"Por lo que hace al fondo de ahorro, se deberá entender que no forma parte del salario la aportación patronal, hasta que ésta sea igual a la aportación obrera. Por el contrario, se entenderá que el fondo de ahorro es parte del salario cuando la aportación sea únicamente patronal, pues claro que en este caso se trata de una gratificación, y no de ahorro. Cuando la aportación patronal sea superior a la del trabajador, la diferencia entre éstas se considerará como parte del salario para efectos de cotización ".

"Lo relativo a las cantidades otorgadas para fines sociales o sindicales, tales como ayuda para deporte, becas, ayuda por carga familiar, ayuda para renta efectivamente pagada, ayudas económicas al sindicato, etc., no son parte del salario, pues no se entregan al trabajador a cambio de su trabajo "

c) Las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las participaciones en las utili-

dades de las empresas ;

d) La alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador, así como las despensas ;

"En otras palabras, si el trabajador paga la totalidad o una parte del costo de la alimentación o de la habitación que recibiera, no se va a considerar que esta ventaja económica es parte del salario" .

"Por el contrario, si la habitación o alimentación se entregan gratuitamente por el patrón al trabajador, el Artículo 38 de la Ley del Seguro Social en vigor establece que el salario se incrementa un 25% por cada una de dichas prestaciones, es decir, que si recibe ambas el salario se incrementa en un 50%. Por último señala que: Cuando la alimentación no cubra los tres alimentos, sino uno o dos de éstos, por cada uno de ellos se adicionará el salario en un 8.33%" .

"Cuando no se entreguen gratuitamente al trabajador las despensas, canastas de navidad, ropa y demás productos similares, no serán considerados como parte del salario" .

e) Los premios por asistencia, y

"Equiparándose a éstos, los premios por puntualidad y limpieza"

f) Los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando este tipo de servicios esté pactado en forma de tiempo fijo .

"Esta situación se presenta en las empresas que laboran 24 horas al día, en cuyo caso, la suma de jornadas máximas de ocho, siete y media y siete horas, dan un total de veintidos horas y media por día, teniéndose que pactar una media hora extra en el segundo turno y una hora extra en el tercero. En estos casos, esa jornada extraordinaria si será considerada como parte del salario"

Tanto para la Ley de 1943 como para la de 1973, la unidad básica de cómputo ha sido el día de salario. Sin embargo, el Artículo 21 de la Ley de 1943 mencionaba únicamente la retribución semanal o mensual, estableciendo la división entre siete o entre treinta para determinar el salario diario. La Ley de 1973 prescribe el mismo procedimiento, pero habla de dividir cualquier período entre el número de días que éste abarque, tratándose de lapsos diferentes a la semana o mes .

b.2 Salarios de Cotización por Grupos en la Ley del Seguro Social .

SALARIO DIARIO			
GRUPO	MAS DE	PROMEDIO	HASTA
M	\$	\$ 45.00	\$ 50.00
N	50.00	60.00	70.00
O	70.00	75.00	80.00
P	80.00	90.00	100.00
R	100.00	115.00	130.00
S	130.00	150.00	170.00
T	170.00	195.00	220.00
U	220.00	250.00	280.00
W	280.00	.....	.....

b.3 Clasificación del Salario Base de Cotización Tomando como Base los Grupos en que se Encuentra .

a) Grupos de cuota fija.- La cotización y otorgamiento de prestaciones económicas (subsídios y pensiones) se derivan de los grupos en que se encuentran clasificados los salarios de los trabajadores. Existen nueve grupos identificados por letras del abecedario. Los primeros ocho son de cotización fija (del M al U), y respecto del último (W) su cotización se encuentra determinada en base de porcentajes sobre el salario .

Los grupos de cotización fija tienen límites mínimos y máximos, - así como un promedio de los salarios que queda incluido en el mismo grupo. Las cifras de los límites promedios de estos grupos, no varían. Así, como ejemplo, podemos observar el grupo N que tiene un límite inferior de \$50.00 diarios, un superior de \$70.00 y el promedio de \$60.00 .

La cotización y el otorgamiento de prestaciones económicas en los grupos fijos, se encuentran determinadas en base a dichos grupos - (ver las tablas de los Artículos 65,106,114,167 y 177 de la Ley - del Seguro Social en vigor) .

b) Grupo de cotización por porcentaje (grupo W) .

La cotización por porcentaje en nuestro sistema de seguridad social es una novedad que presenta la Ley del Seguro Social de 1973.

Precisamente por ésto, es necesario entender que significa un porcentaje en la cotización y cual es el objeto de crear un sistema - distinto a la tradicional cotización por grupos de salario fijo.

La cotización en porcentaje sigue manteniendo los tres principios fundamentales de cuota que apuntaba el Plan Beveridge, plan - que forma parte de las fuentes históricas del sistema de seguridad social mexicano.

Efectivamente, el primer principio, o sea, la tarifa común de subsidios para vivir, se aplica íntegramente ya que, el porcentaje se aplica sobre un concepto de salario común a los asegurados y no - según el ingreso individual. Los componentes del salario para cotización son generales y no mezclan el concepto fiscal de ingreso.

El segundo principio, que es la tarifa común de cuotas subsiste. - Es incuestionable que el porcentaje para el asegurado es igual al de sujetos del mismo salario; para el patrón también es un porcentaje común al salario pagado. Y por supuesto, persona que pague - la misma cuota, debe obtener la misma seguridad .

El principio de unificación de responsabilidad administrativa se conserva, ya que cada asegurado tendrá una sola cuota semanal, co rrespondiéndole todos los beneficios a que tenga derecho .

Estos tres principios se encontraban aplicados desde la ley de - 1943, sobre los grupos de cotización fija .

Lo novedoso es que, ya no podrán permanecer estáticos los apor - tes de los sujetos de la seguridad social. En otras palabras, ca - da aumento al concepto retributivo del salario, provocará que - trabajador, patrón y Estado, aporten más cuotas al sistema. Lo - nuevo es entonces, un sistema más perfeccionado de captación. Tam - bién por supuesto, producirá un sistema de subsidios y pensiones más real y más cercano al salario del asegurado .

Una vez expuesto el sistema de cuota fija y el sistema de porcen - taje, cabe hacer notar las modalidades que deben observarse en - cada uno de ellos, por ejemplo :

El patrón está obligado a presentar los avisos de modificación - de salario, cuando implique dicha modificación cambio de grupo , es decir, que cuando la modificación del salario no rebase el - grupo donde se encuentra cotizando el asegurado, el patrón no es tá obligado a presentar el aviso por dicha modificación, pero és to no es aplicable para los asegurados que se encuentren cotizan - do en el grupo "W", en virtud de lo dispuesto por el último pá - rrafo del Artículo 41 de la Ley del Seguro Social en vigor, que - dice: "En el caso de los trabajadores inscritos en el grupo "W", el patrón estará obligado a comunicar al Instituto cualquier cam - bio de salario, hasta el límite superior señalado en el Artículo 34, dentro de los cinco días siguientes a dicha modificación" .

Como ya quedó señalado al analizar los grupos de cotización; aque - llos de cuota fija, que se encuentran identificados con las le - tras de la "M" y la "U", tanto para la cotización, es decir, pa - ra el pago de cuotas obrero-patronales, como para el otorgamien -

to de prestaciones económicas, tienen cantidades ya determinadas. Es por esto que resulta irrelevante el que los patrones presenten - los avisos de modificación de salario, cuando la modificación no implique cambio de grupo, aunque lo aconsejable es que presenten dichos avisos, para evitarse cualquier posible aclaración .

Por lo contrario, como el grupo "W" es a base de porcentajes, el patrón está obligado a presentar cualquier cambio de salario pues to que con base en ello, se determinarán las cuotas obrero-patronales y el otorgamiento de prestaciones económicas .

Desde la Ley del Seguro Social de 1943 se estableció que es obligación del patrón enterar, además de sus propias cuotas, las que corresponden a sus trabajadores, facultando al primero a efectuar los descuentos al salario de éstos, con las excepciones que protegen el salario mínimo, en cuyo caso las cuotas del trabajador que dan a cargo del patrón .

Con relación al pago de las cuotas obrero-patronales y de las prestaciones en dinero, es importante tomar en cuenta lo que al respecto establece el precepto legal de la Ley del Seguro Social en vigor, que a continuación se transcribe :

Artículo 41.- Los cambios de grupo de cotización derivados de las modificaciones del salario señaladas en el Artículo anterior, surtirán sus efectos, tanto para la COTIZACION como para LAS PRESTACIONES EN DINERO, a partir del siguiente bimestre a la fecha en que ocurrió el cambio, con excepción de las modificaciones que por Ley deben efectuarse al salario mínimo las cuales surtirán efectos a partir de la fecha en que entren en vigor .

b.4 Los Seguros que Comprende la Ley del Seguro Social de 1973 .

Siguiendo el sistema que utiliza el Instituto Mexicano del Seguro Social para el cobro de las cuotas obrero-patronales, tenemos que éstas se originan en base a los SEGUROS que se agrupan de la mane

ra siguiente: Artículo 11 .- El régimen obligatorio comprende los seguros de :

- I. Riesgos de trabajo ,
- II. Enfermedades y maternidad ,
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y
- IV. Guarderías para hijos de aseguradas .

Dado que ciertos riesgos a que está expuesto el trabajador son intrinsecos a la actividad que éste desarrolla dentro de la empresa las aportaciones (pago de cuotas) para el ramo de riesgos de trabajo quedaron a cargo de los patrones exclusivamente .

La forma para cuantificar las cuotas en este ramo , es contemplada bajo la siguiente disposición : Artículo 78.-Las cuotas que por el seguro de riesgos de trabajo deban pagar los patrones, se determinarán en relación con la cuantía de la cuota obrero patronal que la propia empresa entere por el mismo período, en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate, en los términos que establezca el reglamento relativo .

EL REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO (6), complementariamente establece :Artículo 2o.- Las cuotas que por el Seguro de Riesgos de Trabajo deban pagar los patrones, se determinarán conforme a su clase y grado de riesgo en por ciento de la cuantía de la cuota legal obrero-patronal que la propia empresa deba enterar por el mismo período en el Seguro de Invalidez, Vejez Cesantía en edad avanzada y muerte, en los términos de la Ley del Seguro Social .

Este último precepto habla de "clase y grado de riesgo", conceptos que deben quedar claramente entendidos, puesto que representan el

 (6) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1981 .

porcentaje que sirve de base para calcular las cuotas que deben enterar los patrones en el Seguro de Riesgos de Trabajo .

El reglamento (7) señala, que para la clasificación de las empresas, se establecen cinco clases que aparecen en el catálogo de actividades que se regula en su Artículo 13 .

A continuación, se detallan las cinco clases, con sus porcentajes, mínimo, medio y máximo .

CLASE	MINIMO	MEDIO	MAXIMO
I	1.67%	5.00%	8.33%
II	6.67%	15.00%	23.33%
III	18.33%	40.00%	61.67%
IV	50.00%	75.00%	100.00%
V	83.33%	125.00%	166.67%

Los porcentajes son denominados primas en el grado de riesgo. Podemos ejemplificar la operación que debe realizarse para determinar las cuotas en el Ramo de Riesgos de Trabajo de la siguiente forma :

Una empresa que se encuentre colocada en la clase IV, con una prima en el grado de riesgo del 100.00%, que debe pagar por un bimestre \$50,000.00 por concepto de cuotas obrero-patronales en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, al aplicar el porcentaje da como resultado que dicha empresa debe pagar \$50,000.00 en el Seguro de Riesgos de Trabajo .

El Seguro de "Guarderfas para hijos de aseguradas", será cubierto íntegramente por los patrones, independientemente de que tengan o no trabajadoras a su servicio .

(7) Ibid .

el monto de la prima para este ramo del Seguro Social será el uno por ciento de la cantidad que por salario paguen los patrones a todos sus trabajadores en efectivo por cuota diaria, con un límite superior de diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal .

Luego entonces, las aportaciones tripartitas se generan solamente en los seguros de: "Enfermedades y Maternidad" e "Invalidez, vejez cesantía en edad avanzada y muerte, de acuerdo con la tabla siguiente : (Ver página 78)

b.5 Período de Cotización .

Se entiende por período de cotización el lapso durante el cual se dan las situaciones que dan lugar a la obligación del pago de cuotas. El período de cotizaciones con que ha venido operando precedentemente el Instituto es el bimestre. El bimestre de cotizaciones difiere del bimestre natural o de calendario, ya que siendo la semana la unidad de cotización el primero abarca semanas completas, mismas que, desde la fundación del Instituto, se han venido contando de sábado a viernes. Los bimestres pueden comprender ocho o nueve semanas (de 56 y de 63 días respectivamente), y se fijan cada año en un calendario de cotizaciones. Dentro de un bimestre pueden ocurrir situaciones que hacen variar el número de semanas a cotizar por cada trabajador en los diferentes ramos de aseguramiento; esto es, altas, bajas, incapacidad y ausentismo.-- El Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social de 1950 establecía en su Artículo 10 el procedimiento para determinar el número de semanas a cotizar, consistente en dividir entre siete el número de días de salario incluidos en el bimestre, contándose como una semana más cuando el residuo de la operación fuera mayor de dos días .

El reglamento aludido, al hacer mención del "número de días de salario", dió lugar a numerosas controversias, puesto que los patrones solicitaban la deducción del número de semanas a cotizar en los casos de ausentismo de los trabajadores. Estas controversias-

TABLA DE SALARIOS, CUOTAS Y CONTRIBUCION DEL ESTADO SEGUN REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1974

GRUPO	SALARIO DIARIO			ENFERMEDADES Y MATERNIDAD (cuota semanal)			INVALIDEZ, VEJEZ, - CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE. (cuota semanal)			SUMA DE LAS C.O.P. DE AMBOS RAMOS			APORTACION DEL ESTADO			TOTAL DE APORTACIONES TRIPARTITAS SEMANALES		
	MAS DE PROM.	HASTA		PATRON	TRAB.	SUMA	PATRON	TRAB.	SUMA	PATRON	TRAB.	SUMA	E y M.	IVCM.	SUMA	E y M.	IVCM.	TOTAL
M	40.00	45.00	50.00	17.73	7.09	24.82	11.83	4.73	16.56	29.56	11.82	41.38	3.55	2.37	5.92	28.37	18.93	47.30
N	50.00	60.00	70.00	23.63	9.45	33.08	15.75	6.30	22.05	39.38	15.75	55.13	4.73	3.15	7.88	37.81	25.20	63.01
O	70.00	75.00	80.00	29.53	11.81	41.34	19.70	7.88	27.58	49.23	19.69	68.92	5.91	3.94	9.85	47.25	31.52	78.77
P	80.00	90.00	100.00	35.45	14.18	49.63	23.63	9.45	33.08	59.08	23.63	82.71	7.09	4.73	11.82	56.72	37.81	94.53
R	100.00	115.00	130.00	45.28	18.11	63.39	30.19	12.08	42.27	75.47	30.19	105.66	9.06	6.04	15.10	72.45	48.31	120.76
S	130.00	150.00	170.00	59.06	23.63	82.69	39.38	15.75	55.13	98.44	39.38	137.82	11.82	7.88	19.70	94.51	63.01	157.52
T	170.00	195.00	220.00	76.78	30.71	107.49	51.19	20.48	71.67	127.97	51.19	179.16	15.36	10.24	25.60	122.85	81.91	204.76
U	220.00	250.00	280.00	98.44	39.38	137.82	65.63	26.25	91.88	164.07	65.63	229.70	19.69	13.13	32.82	157.51	105.01	262.52
W	280.00	....	...	5.625%	2.250%	7.875%	3.750%	1.500%	5.250%	9.375%	3.750%	13.125%	1.125%	0.750%	1.875%	9.000%	6.000%	15.000%
	PORCIENTOS CON RELACION AL SALARIO			5.625	2.250	7.875	3.750	1.500	5.250	9.375	3.750	13.125	1.125	0.750	1.875	9.000	6.000	15.000

se resolvieron con la expedición de la Nueva Ley de 1973, al establecer en su Artículo 37 que por los casos de ausentismo no mayores de catorce días deberá cotizarse únicamente en el ramo de Enfermedades y Maternidad .

También la nueva ley en su Artículo 37 modificó el criterio para determinar el número de semanas a cotizar dentro de cada bimestre, en el sentido de que, si al hacer la división del número de días de salario entre siete, resultare un residuo mayor de tres días o más, se computase éste como una semana completa. Se señaló también que, si los períodos de ausentismo son de quince días o más consecutivos, el patrón deberá presentar el aviso de baja del trabajador .

Cabe señalar que fue hasta las reformas de diciembre de 1949 cuando se estableció en el Artículo 29 de la Ley del Seguro Social (8), que en los casos de omisión por parte del patrón de presentar el aviso de baja del trabajador que ya no labora con él, subsiste la obligación de pago de cuotas (si se comprobare que tal trabajador fue inscrito por otro patrón , el Instituto deberá devolver las cuotas pagadas por exceso), situación que prevé en el mismo sentido la nueva ley en su Artículo 43 (9) .

Existen períodos de cotización diferentes del bimestre. En el caso de los miembros de sociedades locales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola, las cuotas se determinan y se cubren por anualidades, y en el caso de los trabajadores estacionales, los períodos se fijan por ciclos agrícolas. La ley cañera, a su vez, establece como período de cotizaciones el lapso comprendido entre el primero de julio de cada año, y el treinta de junio del siguiente .

 (8) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1943.

(9) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de 1973 .

El Reglamento para la Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores Domésticos de agosto de 1973 establece cuotas por periodos mensuales, debiéndose cubrir éstas anticipadamente. También prevé la opción de pago por semestres o anualidades anticipadas .

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

MARCO JURIDICO DEL REGIMEN ESPECIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION APLICADO POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL .

La Ley del Seguro Social desarrolla sus normas dentro del ámbito que le fija la fracción XXIX, apartado A, del artículo - 123 constitucional, de donde se sigue que esta Ley presupone la existencia del contrato de trabajo, pero no lo regula, ni establece o define sus elementos integrantes, entre ellos su duración o término, pues todo ello corresponde a la Ley Federal del Trabajo .

Como los trabajadores de la industria de la construcción, en su mayoría son de carácter eventual, antes de proceder a su estudio a la luz de la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias; es menester, avocarse a la regulación que sobre estos trabajadores hace la Ley Federal del Trabajo .

Como la duración de la relación de trabajo, donde se contempla a los trabajadores eventuales, tiene íntima relación con el principio de la estabilidad en el empleo; veremos lo que - al respecto señalan nuestras leyes, la jurisprudencia y los tratadistas sobre la naturaleza y los alcances de este principio .

Heriberto Jara, en la Asamblea Constituyente de Querétaro en su discurso del 26 de diciembre de 1916, dijo que "la miseria es la peor de las tiranías", y su causa más frecuente es la carencia o la pérdida del empleo, porque entraña la falta de ingresos para que subsista el trabajador y su familia .

Tal vez nunca se conozca el nombre de la persona que propuso en las reuniones que se celebraron en la casa del ingeniero - Pastor Rouaix en enero de 1917, la fracción XXII para el proyecto de declaración de derechos sociales, y es igualmente probable que no se diera cuenta de la trascendencia de su proposición

mas es indudable que ese precepto pulverizó la "Espada de Damocles" del despido que pendía sobre la cabeza de los trabajadores, pues en ella se creó el principio de la estabilidad en el empleo, otra de las grandes aportaciones jurídicas de México a la historia universal, según la cual el trabajador que ingrese a una empresa no puede ser despedido de su empleo sin causa justificada (1) .

La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo - excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación (2) .

La estabilidad en el empleo debe entenderse como el derecho a conservarlo, no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija: si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiere causa para ello. Si es por tiempo o por obra determinados, mientras subsista la materia del trabajo, el trabajador podrá continuar laborando. En otras palabras, puede expresarse la misma idea señalando que el patrón, por regla general, no puede dar por terminada la relación laboral caprichosamente. En todo caso la relación laboral habrá de subsistir hasta su terminación natural (3) .

"En una jornada en la Universidad Federal de Pará nos ocurrió decir que la estabilidad en el trabajo posee una naturaleza - doble, es un derecho de cada trabajador a permanecer en su - trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no dé causa - para su separación, pero es al mismo tiempo la fuente y la ga

(1) Cueva Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.

pp. XXIV y XXV 1981 . Ed. Porrúa, S.A.

(2) Op. Cit., p.219 .

(3) Buen Néstor de. Derecho del Trabajo. Tomo I, p.547 .

Ed. Porrúa, S.A. 1979.

ranza de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho de antigüedad en el trabajo; fuente, a su vez, de un manojó de derechos cuya importancia es grance - no sólo en el interior del derecho del trabajo, sino también en la seguridad social, derechos que cuando falta la estabilidad, o desaparecen o se debilitan (4) " .

La estabilidad en el trabajo es un principio creador de un derecho para el trabajador y nunca un deber para él; conforme al artículo quinto de la Constitución, la estabilidad depende de la voluntad del trabajador, y es un deber para el patrón, porque las hipótesis de disolución de una relación de trabajo están determinadas .

En la disolución de la relación de trabajo es donde entra en juego la voluntad del patrón. Sobre este aspecto la estabilidad en el empleo se ha dividido en absoluta y relativa circunscribiéndose ambas al grado de libertad que se concede al patrón para disolver la relación .

Se habla de estabilidad absoluta cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconviniencia del trabajador. Y se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización (5) .

Una estabilidad absoluta parece difícil de lograr, para no decir imposible, porque en algunas hipótesis podría ser contraria a la naturaleza de las cosas y porque podría conducir a la destrucción de derechos humanos que exigen el mismo respeto

(4) Cueva Mario de la. Op.Cit., p.220 .

(5) Op. Cit. p.221 .

que los derechos sociales; así, a ejemplo, y a reserva de volver al tema, no es posible obligar a ningún ser humano a convivir en su hogar con un trabajador doméstico. Pero esa y otras hipótesis, más que una concesión a la voluntad del patrono, son causas justificadas de disolución impuestas por la naturaleza de las cosas en concordancia con los principios sustrechos del derecho. Pero en sentido inverso, una estabilidad-relativa que llegara al extremo de conceder una libertad absoluta a la voluntad del patrono, sería la negación de la institución y nos regresaría a los años del imperio del derecho civil y de la autonomía de la voluntad del patrono, cuando el trabajador entregaba su dignidad ante el temor del mañana inmediato (6) .

Nuestra Ley, además, desde el principio, consignó la estabilidad relativa, pues apartándose de los conceptos civilistas que permiten la rescisión de los contratos de tracto sucesivo como el de arrendamiento, por el simple preaviso de cualquiera de las partes, limitó a motivos verdaderamente graves la posibilidad de que unilateralmente alguna de las partes pudiera dar por concluido el contrato de trabajo (7) .

Es indispensable citar algunos antecedentes legislativos sobre la estabilidad en el empleo, para así comprender con mayor claridad sus alcances y la división que se hizo de este principio en estabilidad absoluta y relativa .

En el texto original de la Constitución Política de 1917, se incluyeron las fracciones XX, XXI y XXII del artículo 123, que motivaron durante largo tiempo debates entre los jurisconsultos y la necesidad de que interviniera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sentar jurisprudencia que inter-

 (6) Op. Cit. pp. 221 y 222 .

(7) Guerrero Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. -Novena - Ed. p. 113 . Ed. Porrúa, S.A. 1977.

pretara adecuadamente tales preceptos .

La Fracción XX estableció :

"Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes obreros de los patronos y uno del Gobierno" .

La Fracción XXI :

"Si un patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo" .

La Fracción XXII :

"El patrón que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad por parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él " .

La Ley Federal del Trabajo, por su parte, enumeró en el artículo 121, las causas de rescisión del contrato individual de-

trabajo, por parte del patrón, en cuyos casos no incurría éste en responsabilidad alguna .

A su vez el artículo 122, establecía :

"El patrón que despida a un trabajador por alguna o algunas - de las causas a que se refiere el artículo anterior, no incurre en responsabilidad" .

"Si posteriormente no se comprueba la causa del despido, el - trabajador tendrá derecho a que se le paguen los salarios ven - cidos desde la fecha en que presentó su reclamación, hasta - que termine el plazo que esta ley señala a la Junta de Conci - liación y Arbitraje correspondiente, para que pronuncie su re - solución definitiva, sin perjuicio de las acciones que le com - petan por haber sido despedido sin causa justificada" .

Por otra parte, en sus artículos 601 y 602, establecía, res - pectivamente, que si el patrón se negara a someter sus dife - rencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la - Junta, ésta :

"I. Dará por terminado el contrato de trabajo ,

"II. Condenará a indemnizar al trabajador con el importe de - tres meses de salario,

"III. Procederá a fijar la responsabilidad que al patrón re - sulte del conflicto " .

"Cuando el contrato fuera por tiempo definido y éste no exce - diera de un año, en una cantidad igual al importe de salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados."

"Si el contrato por tiempo definido excediera de un año en - una cantidad igual a la mitad de los salarios de seis meses - por el primer año y de veinte días por cada uno de los años - siguientes en que hubiera prestado sus servicios. Si el con - trato fuere por tiempo indefinido, la responsabilidad se con -

sidera en veinte días por cada uno de los años de servicios prestados" .

El 31 de diciembre de 1955, se reformó el artículo 122 modificando su segunda parte en los siguientes términos :

"Si posteriormente no se comprueba la causa del despido del trabajador tendrá derecho a que se le indemnice con tres meses de salario y a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente la resolución pronunciada por la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente, sin perjuicio de las demás acciones que le competen por haber sido despedido sin causa justificada ."

También se modificó en la misma fecha el artículo 602, que quedó redactado de la siguiente manera :

"Cuando el contrato fuere por tiempo definido y éste no excediera de un año, en una cantidad igual al importe de salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados; si el contrato por tiempo definido excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiere prestado sus servicios; si el contrato fuere por tiempo indefinido la responsabilidad consistirá en veinte días por cada uno de los años de servicios prestados " .

El maestro Euquerio Guerrero en su obra Manual de Derecho del Trabajo señala: Ante la redacción de los textos anteriores, se marcaron dos corrientes ideológicas perfectamente definidas : según la primera, el patrón no tenía derecho de despedir al trabajador sino cuando existiera causa justificada para ello; si el patrón, sin que se registrase esa causa, despedía al trabajador, quedaba obligado a someterse, a elección del propio trabajador, a reinstalarlo en su puesto o pagarle la indemnización constitucional a que se refieren los artículos precitados .

Otra corriente sostuvo que los patronos tenían expresamente garantizada la libertad de someterse o no al arbitraje de la Junta y de acatar o no el laudo que ella dictara. Si procedían en tal forma deberían dar por terminado el contrato de trabajo y pagar al obrero una indemnización de tres meses de salario y la responsabilidad del conflicto. Consecuentemente mantuvieron por largos años la postura de que si el patrón decidía rescindir el contrato de un trabajador, sin causa justificada, a lo único que quedaba obligado era a pagar la indemnización constitucional .

Durante algunas épocas imperó el primer criterio, hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tras de un largo debate en que presentó un meditado estudio uno de los ministros, cambió su criterio y sostuvo la siguiente jurisprudencia, que aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1955, pág. 1649 :

REINSTALACION DE TRABAJADORES, LOS PATRONOS PUEDEN NEGARSE A ELLA PAGANDO DAÑOS Y PERJUICIOS. Por obligación de hacer debe entenderse la prestación de un hecho, y en esta clase de obligaciones la ejecución forzosa es imposible. La reinstalación en el trabajo es una obligación de este tipo y por lo mismo, su ejecución, forzosa, es imposible; por eso es que un patrono puede negarse a cumplirla pagándole al trabajador daños y perjuicios, según el espíritu de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución Federal, que estatuye que si el patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto; y dicha fracción XXI, con la XXII del mismo precepto constitucional, se complementan entre sí y no se refieren a casos diversos, toda vez que cuando conceden al trabajador el derecho de exigir el cumplimiento forzoso del contrato de trabajo, o bien el pago de los

daños y perjuicios, y por otra parte, cuando se dice que el - Patrón puede negarse a acatar el laudo de la Junta o a someter sus diferencias al arbitraje, en los casos de cumplimiento del contrato de trabajo, se está subordinando el derecho del trabajador a la naturaleza de las obligaciones cuyo cumplimiento se exija, y es claro que ni el legislador ni el juez pueden llegar a hacer cumplir obligaciones de imposible realización, ni tampoco se puede dejar al trabajador sin la justa compensación por la negativa del dador del trabajo, a cumplir con la obligación de hacer, ya contraída".

El 21 de noviembre de 1962, se publicó la reforma al texto constitucional que incluyó las fracciones XXI y XXII del artículo 123, las cuales quedaron en los siguientes términos :

"XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo".

"XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. LA LEY DETERMINARA LOS CASOS EN QUE EL PATRON PODRA SER EXIMIDO DE CUMPLIR EL CONTRATO MEDIANTE EL PAGO DE UNA INDEMNIZACION. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se hubiera retirado del -

servicio por falta de probidad del patrono o por recibir malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él" .

El 31 de diciembre del mismo año de 1962, se reformó también la Ley Federal del Trabajo siendo importante, para el objeto de nuestro estudio, las reformas de los artículos 123 y 124 - cuyo texto quedó consignado de la siguiente manera :

"Artículo 123. Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho a su elección, a que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba o a que se le indemnice con el importe de tres meses de salario. Tendrá además derecho, cualquiera que sea la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos - desde la fecha del despido hasta que se cumplimente la resolución definitiva pronunciada por la Junta de Conciliación y Arbitraje" .

"Artículo 124. El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinen en el artículo siguiente :

I. Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de dos años .

II. Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación del trabajo.

III. En los casos de aprendices .

IV. En los casos de los empleados de confianza .

V. En el servicio doméstico .

VI. Cuando se trate de trabajadores eventuales " .

En la Ley actual se reproduce en los artículos 48 y 49 lo dis puesto en los anteriores preceptos con la única variante de - que se redujo la antigüedad de los trabajadores de dos a un - año y se suprimió el caso de los aprendices (8) .

Podemos concluir que en nuestra legislación la estabilidad ab soluta se encuentra consignada en el artículo 48 de la Ley Fe deral del Trabajo en vigor, que como ya se dijo, este artícu- lo es una reproducción del artículo 123 de la ley anterior, - que establece, como ya lo vimos, en el caso de un despido in- justificado, la opción al trabajador, a que se le reinstale - en el trabajo que desempeñaba o a que se le indemnice con el - importe de tres meses de salario. La estabilidad relativa se - contempla en el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo en - vigor, que como ya se dijo, éste es una reproducción del artí - culo 124 de la ley anterior, que señala los casos , inclusive uno de ellos se trata de los trabajadores eventuales, en los - que el patrón no está obligado a reinstalar al trabajador .

La disposición anterior es esencialmente procesal, pues estable - ce cinco excepciones que podrá hacer valer el patrón en el - juicio laboral, cuando el trabajador ejercite la acción de re - instalación de manera que el patrón deberá comprobar en el - juicio respectivo la excepción de que se trate, correspondien - do a la Junta de Conciliación y Arbitraje dictar la resolu - ción que sea procedente y en caso de que se declare eximido - al patrón de reinstalar al trabajador, lo deberá condenar a -

(8) Op.Cit.,pp.111,112 y 113.

pagar las indemnizaciones a que se refiere el artículo 50 de esta ley, entre cuyas indemnizaciones quedan incluidos los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo (9) .

La Duración de las Relaciones de Trabajo .

El Derecho Mexicano del Trabajo tuvo que romper los principios del derecho civil que dejaban al libre juego de la autonomía de las voluntades el lapso de duración de las relaciones de trabajo, que podría ir desde un día hasta uno o varios meses o años. La idea de la estabilidad en el trabajo no consentía esa solución, por lo que nuestra ley limitó las contrataciones a plazo fijo o por obra determinada, como se verá a continuación .

La Ley Federal del Trabajo en vigor establece :

Artículo 35. Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o por tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado .

"El contrato de trabajo por tiempo indeterminado es el típico en las relaciones laborales, por lo que los contratos por tiempo fijo o para obra determinada constituyen la excepción, correspondiendo al patrón probar esta circunstancia, en los casos de litigio (10).

Artículo 36. El señalamiento de una obra determinada puede únicamente estipularse cuando lo exija su naturaleza .

"Las palabras finales del precepto se refieren expresamente a

(9) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge.-Nueva Ley-Federal del Trabajo Reformada.- Editorial Porrúa,S.A.p.50 .

(10) Op. Cit.,p.41 .

la naturaleza de las cosas como la condición para flexionar - el principio de la duración indeterminada de las relaciones - de trabajo, solución que es un respaldo más al principio de - estabilidad en el trabajo, pues si a ejemplo, la ejecución de ciertas obras es una actividad permanente de una empresa, las relaciones no podrán celebrarse para obra determinada ,pues - el fenómeno que ahí se produce consiste en que la energía de - trabajo se destina, en forma permanente, a una obra determina da, que es la construcción o elaboración de ciertas obras u - objetos .

El ejemplo que se ofrece con mayor frecuencia se da en la industria de la construcción : una persona proyecta la construc ción de una casa habitación, a cuyo fin utiliza el personal - necesario, albañiles, plomeros, mosiqueros, carpinteros, etc., por el tiempo que a cada grupo corresponda, por lo tanto, se trata de una relación para obra determinada que satisface el requisito del Artículo 36, porque la naturaleza de la obra pro yectada no admite las relaciones por tiempo indeterminado. Pe ro, en cambio, no puede quedar incluido en esta excepción el - trabajo a domicilio, al que no podría estructurarse como una - serie de relaciones independientes por cada pieza confecciona da, sino que es una relación ordinaria por tiempo indetermina do " (11) .

Artículo 37. El señalamiento de un tiempo determinado puede - únicamente estipularse en los casos siguientes :

I. Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a - prestar ,

II. Cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro - trabajador, y

(11) Cueva Mario de la. Op. Cit. pp. 223 y 224

III. En los demás casos previstos por esta Ley .

"Se dice en la fracción primera que el señalamiento de un tiempo determinado sólo es permitido cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar. Por lo tanto, no será suficiente la estipulación de un tiempo determinado, unos meses o unos años, sino que será indispensable, en caso de controversia, probar que así lo exigía la naturaleza del trabajo por prestar; y por otra parte, si al vencer el término fijado subsiste la materia del trabajo, la relación se prorrogará automáticamente. Mencionamos un ejemplo derivado de la obligación de las empresas de organizar cursos de capacitación para los trabajadores, los que pueden ser temporales y no estar necesariamente sujetos a una repetición previsible .

De las otras dos excepciones, la segunda, sustitución temporal de un trabajador, no requiere comentario; y la tercera tiene por objeto facilitar al mismo legislador la consideración de algún caso particular en relación con la reglamentación de trabajos especiales; así a ejemplo, el Art.195, Frac. IV, autoriza la relación de trabajo de los marinos para uno o varios viajes, pues es frecuente que un buque no preste un servicio constante "(12) .

Artículo 38. Las relaciones de trabajo para la explotación de minas que carezcan de minerales costeables o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas, pueden ser por tiempo u obra determinada o para la inversión de capital determinado .

"También aquí estamos en presencia de la naturaleza de las cosas, pues esos trabajos tienen un indudable carácter aleatorio" (13) .

(12) Op. Cit., p. 224

(13) Op. Cit., p.225 .

Artículo 39. Si vencido el término que se hubiese fijado sub siste la materia del trabajo, la duración quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia .

"Es la subsistencia de la materia del trabajo la que origina la prórroga del contrato o relación de trabajo; de manera que en caso de que el patrón despida al trabajador no obstante - que subsista la materia del trabajo, el trabajador deberá for mular demanda ante la Junta de Conciliación y Arbitraje soli citando la prórroga de la relación y ejercitando consigui ente la acción de reinstalación, así como el pago de sala - rios vencidos desde el despido hasta la fecha en que sea re - puesto en su trabajo ya que la falta supuesta de trabajo que alegue el patrón implica a su vez un despido injustificado" - (14) .

Nestor de Buen realiza un estudio que le denomina las vicisitudes de la relación laboral y señala :

- a) Por regla general, la duración de la relación del trabajo es indefinida .
- b) Excepcionalmente podrá pactarse que se establece la relación por obra o tiempo determinados y excepcionalmente para - la inversión de capital determinado, cuando se trate de la ex plotación de minas .
- c) La subsistencia de las causas que dieron origen a una relación determinada, prolonga la relación por el término necesario hasta que se cumplan los fines propuestos, independientemente de la fecha originalmente prevista para la termina - ción .
- d) Por regla general , los trabajadores no podrán ser separa dos de su empleo, sin causa justificada, de lo contrario po - drán exigir la indemnización correspondiente o la reinstala - ción .

e) Los patronos no podrán negarse a reinstalar a un trabajador, salvo que se trate de uno de los casos de excepción al principio de la estabilidad que marca la ley (15) .

Se ha clasificado a los trabajadores, atendiendo a su duración de la relación de trabajo, se transcribe únicamente la clasificación de Mario de la Cueva, para no incurrir en confusiones, máxime que ésta señala aspectos, que se relacionan más con el tema que nos ocupa .

Los Trabajos de Planta, Contínuos y de Temporada y los Trabajos Eventuales .

Cuando se expidió la Ley de 1931 no se tenía una experiencia suficiente ni existía una tradición importante, lo que explica la falta de precisión en sus normas. Sin embargo, los contratos colectivos, las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, afinaron lentamente los conceptos, lo que facilitó grandemente la redacción de la Ley nueva .

I. Las disposiciones de la Ley de 1931 y su interpretación : los arts. 26, fracc. III y 28, mencionaron los trabajos accidentales o temporales que no excedieran de sesenta días y dispusieron que no sería necesaria en esos casos la forma escrita. La doctrina y la práctica se orientaron en el sentido de que esos preceptos se referían a un solo grupo de trabajos, a los que siguiendo una terminología general, principió a llamarse trabajo eventual, una excepción más al principio de la duración indeterminada de las relaciones de trabajo, que se opuso al grupo denominado trabajo de planta. Pronto se observó que existe una tercera especie de actividades, a la que se le da el nombre de trabajo de temporada, con lo cual se completó una trilogía de conceptos .

(15) Buen Néstor de. Op. Cit. p. 549 .

En una brillante ejecutoria, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, Toca 2903/36/1α., 3 de septiembre de 1936) fijó el sentido de los conceptos de trabajo de planta y eventual :

Para la existencia de un trabajo de planta se requiere únicamente, que el servicio desempeñado constituya una necesidad permanente de la empresa, esto, que no se trate de un servicio meramente accidental, cuya repetición sólo podrá ser consecuencia de que ocurran circunstancias especiales, o lo que es lo mismo, que el servicio no forme parte de las actividades normales, constantes y uniformes de la empresa. De lo expuesto se desprende que la existencia de un empleo de planta no depende de que el trabajador preste el servicio todos los días, sino que dicho servicio se preste de manera uniforme, en periodos de tiempo fijos, así a ejemplo, el servicio que presta una persona dos veces por semana a una empresa, constituye un trabajo de planta, pero no lo será si solo por una circunstancia accidental, descompostura de una máquina, se llama a un mecánico especial, y concluido ese trabajo, queda desligado el trabajador, sin que se sepa si volverán o no a ser utilizados sus servicios .

Fueron muchas las resoluciones que se dictaron en el mismo sentido (Consultese: selección de ejecutorias, por María Cristina Salmorán de Tamayo, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, México 1956, t.V.)

Partiendo de las ideas de la ejecutoria transcrita y con apoyo en los precedentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y en los contratos colectivos, la doctrina precisó los conceptos: a) los trabajos de planta son todos aquellos cuyo conjunto constituye la actividad normal y necesaria de la empresa o establecimiento, aquellos cuya falta haría imposible su funcionamiento, los que son indispensables para la obtención-

de los productos o servicios proyectados, por lo tanto, aquellos sin cuya ejecución no podrían alcanzarse los fines de la negociación; b) la doctrina marcó una segunda característica: los trabajos de planta son permanentes, lo que quiere decir que son los trabajos que constituyen la vida de la empresa o del establecimiento y cuya falta provocaría la paralización o la muerte; c) los trabajos eventuales son aquellos a los cuales les faltan las características apuntadas; d) los trabajos de temporada provocaron fuertes polémicas: algunas actividades, la zafra en los ingenios azucareros, la afluencia de turistas a los balnearios, y otros aspectos que podrían citarse, se efectúan únicamente en meses determinados de cada año, circunstancia que llevó a los empresarios a la tesis de que eran trabajos temporales, con lo que quería decirse eventuales. El movimiento obrero luchó fuertemente contra esa interpretación, hasta lograr una distinción que se generalizó en todos los contratos colectivos (puede consultarse como típico el contrato ley de la industria azucarera, en vigor desde 1970): en él se dividieron los trabajos en trabajos de planta continuos, trabajos de planta temporales o de temporada y trabajos eventuales. Argumentaron los trabajadores que los trabajos de temporada son una necesidad permanente de ciertas empresas, más aún son frecuentemente, como en la hipótesis de los ingenios azucareros, la forma normal, única e irremplazable de trabajar, sin otra diferencia con los trabajos de planta continuos que ser una actividad cíclica.

II. Las disposiciones de la Ley nueva: La Comisión se encontró frente a una doctrina plenamente elaborada, de la que debe decirse que es otro producto puro de nuestras realidades: los trabajos se dividen en trabajos de planta y eventuales; y los primeros a su vez, en trabajos de planta continuos, a los que frecuentemente se denomina trabajos de planta permanentes y en trabajos de planta de temporada.

a) El término trabajo de planta fue recogido en el art. 158 de

la Ley, como base para la determinación de la antigüedad de los trabajadores, sin hacer entre estos ninguna distinción, por lo tanto, el precepto rige para los trabajos continuos y para los de temporada. La norma es una ratificación y una aplicación del principio de la igualdad de tratamiento para todos los trabajadores; así a ejemplo la regla de la estabilidad en el trabajo cubre a los trabajadores de temporada, lo que implica que disfrutan del derecho de presentarse anualmente en la empresa y que su no aceptación será una separación injustificada; asimismo, la antigüedad de cada trabajador de temporada se determinará en relación con los restantes trabajadores de temporada en la misma forma en que se compute la de los trabajadores continuos. Claro está que el principio de igualdad se aplicará en concordancia con las modalidades impuestas por el distinto volumen de trabajo: el período de vacaciones o la prima de antigüedad tendrá que reducirse en proporción al trabajo prestado, pero esta reducción se aplica también a los trabajadores continuos, pues quien trabaja únicamente dos o tres veces por semana disfrutará de un día de descanso con goce de salario después de seis de trabajo .

b) La nueva concepción de la Ley se manifestó en el campo de los trabajadores eventuales y produjo un cambio importante, primeramente, porque desapareció la distinción entre contratos escritos y verbales, y en segundo lugar, porque el principio de que las condiciones de trabajo deben de estipularse por escrito vale para todos los trabajadores, y en tercer término, y éste es el cambio fundamental, consecuencia de los dos postulados anteriores , los trabajadores eventuales pasaron a la categoría de las relaciones de trabajo por tiempo u obra determinado, por lo que únicamente podrán ser considerados eventuales los trabajadores cuando lo exija la naturaleza de la obra o del trabajo; en consecuencia, en el escrito de condiciones de trabajo deberá precisarse la causa de la eventualidad del trabajo, y si no se hace el trabajo deberá considerarse por tiempo indeterminado .

La definición de trabajo eventual se formula generalmente en -

forma negativa, diciendo que es el que no satisface los requisitos del trabajo de planta, pero puede agregarse que son los que cumplen actividades ocasionales, aquéllas que no constituyen una necesidad permanente de la empresa como la instalación o reparación de alguna maquinaria o la sustitución temporal de algún trabajador de planta.

Antes de concluir diremos que la Ley dedicó tres artículos a los trabajadores eventuales: 49, fracc.V, 127, frac.VII y 156. De ellos, el primero se ocupa de la acción por separación injustificada del trabajo; el segundo de su posible derecho a compartir el porcentaje de utilidades de los trabajadores de la empresa; y el tercero del derecho a ser readmitidos en la empresa a la que hubieren prestado su trabajo, asuntos que tendremos que analizar en su oportunidad (16).

a) Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos .

En la exposición de motivos de la Ley original, se llega a la conclusión de que el servicio del seguro social, debe ser con carácter obligatorio para garantizar la protección a los más amplios sectores de la población económicamente débil y asimismo la estabilidad y permanencia del sistema, es por ésto, que se impone a los patrones la obligación de inscribirse e inscribir a sus trabajadores, dentro de los plazos que fijan los reglamentos .

Como la incorporación de los trabajadores temporales y eventuales habia sido diferida, por razones de carácter práctico, que se encontrarían de pretenderse aplicar desde luego a todos los trabajadores y a todas las empresas las disposiciones del seguro social, siendo que, como ya vimos, los trabajadores eventuales guardan una situación jurídica especial, por la duración de sus relaciones de trabajo, se instrumentó hasta el Decreto que modificó la Ley del Seguro Social de fecha 30 de diciembre de 1959, la expedición del reglamento para la incorporación de los

(16) Cueva Mario de la. Op.Cit.pp.225,226 y 227.

trabajadores temporales y eventuales .

En el Considerando del reglamento a estudio, se ve claramente, que como cuestión primordial, preocupaba la definición de los trabajadores temporales y eventuales, pues se señala " Siendo necesario precisar, al efecto, las características propias de tales trabajadores, pues con ellas se evita cualquier indebida interpretación", señalándose a continuación : "Que para precisar tales características se tomaron en cuenta algunas de las señaladas no sólo en los contratos de trabajo sino inclusive en los contratos-Ley, en los fallos de los tribunales del trabajo y en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"(17) .

Esta preocupación se justifica, puesto que, como se dijo al inicio de este capítulo, es la Ley Federal del Trabajo, a la que corresponde regular el contrato de trabajo y sus elementos, entre los cuales se encuentra la duración de las relaciones de trabajo, que es donde surge la división entre los trabajadores de planta y eventuales .

Como la Ley Federal del Trabajo que estaba vigente en la época en que se expidió el referido reglamento, no establecía con claridad la naturaleza de los trabajadores eventuales, se tuvo la necesidad de recurrir a las fuentes anteriormente señaladas, entre las cuales, debió ser de gran importancia, la ejecutoria a que alude Mario de la Cueva al estudiar la clasificación de los trabajadores, atendiendo a la duración de sus relaciones de trabajo .

Desde la exposición de motivos de la Ley original, se utilizó el término de "trabajadores temporales y eventuales", y como no se tenía a la fecha en que se expidió este reglamento, una definición en la Ley Federal del Trabajo, como existe actualmente de los trabajadores eventuales, se utilizó -

(17) Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de junio de 1960 .

nuevamente el término de "temporales y eventuales", cuestión que resulta intrascendente, pero que es necesario precisar - haciéndose la observación que el término "temporales" debió interpretarse como sinónimo de "eventuales" .

De una manera expresa, en el reglamento que comentamos, se - excluyen de aseguramiento quienes trabajan menos de 12 días - interrumpidos y menos de 30 días interrumpidos dentro de un - bimestre con el mismo patrón, por considerar demasiado cor - tos estos períodos de trabajo y administrativamente difícil - de controlarlos, a la fecha de su expedición. Esta regla si - gue vigente, es decir, que no se ha hecho obligatoria la ins - cripción de los trabajadores cuando no rebasen los períodos - señalados, pero debe entenderse que en el caso de riesgos de trabajo, la responsabilidad corre a cargo del patrón, por lo que éste debe estudiar el período de las contrataciones de - sus trabajadores y la conveniencia de inscribirlos o no al - Instituto Mexicano del Seguro Social .

Una de las ventajas que otorgó este reglamento a los trabaja - dores eventuales, fue la reducción de las semanas de cotiza - ción para tener derecho a pensionarse, cuando al inscribirse por primera vez tuviesen cincuenta o más años de edad, esto - fue atendiendo quizá a la marginación que durante tanto tiem - po mantuvo a estos trabajadores sin la protección de la segu - ridad social .

Una vez realizados los estudios técnicos de las experiencias adquiridas y del dictamen del H. Consejo Técnico del Institu - to Mexicano del Seguro Social, el Ejecutivo Federal expidió - el 24 de junio de 1960, el reglamento correspondiente (18) , que consta de 15 artículos permanentes y 3 transitorios, que analizaremos de una manera general, enumerando solamente - aquellos aspectos que son más importantes .

(18) Ibid.

a) Las ramas que comprende el régimen especial de los trabajadores temporales y eventuales, son las mismas que comprende el régimen ordinario, que son las siguientes :

- I. Riesgos de trabajo ,
- II. Enfermedades y maternidad ,
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y
- IV. Guarderías para hijos de asegurados .

Como en el capítulo segundo, se hicieron los comentarios correspondientes a cada uno de estos seguros, es innecesario reproducirlos nuevamente, ya que no existe ninguna modalidad en este régimen especial que varíe la naturaleza de los mismos, sino que se aplican íntegramente .

b) Los trabajadores temporales y eventuales son aquellos - que, en virtud de un contrato de trabajo sea verbal o escrito, laboren en una empresa, sin que sus actividades constituyan una necesidad permanente en ella y siéndolo porque las realizan con carácter accidental; estos trabajadores estarán sujetos al seguro social obligatorio cuando hayan prestado - servicios durante 12 días hábiles o más en forma ininterrumpida o 30 días interrumpidos en un bimestre para un solo patrón .

c) Los plazos para la inscripción de los trabajadores, son de 5 días hábiles, contados a partir del ingreso del trabajador o de dos, después de haber cumplido los doce días ininterrumpidos o treinta días interrumpidos dentro de un bimestre

d) Los patrones están obligados a llevar listas de raya por separado de estos trabajadores .

e) Los cambios de este régimen especial al régimen ordinario, se deben comunicar al Instituto con los avisos correspondientes. Dichos cambios en nada perjudican los derechos adquiridos de los trabajadores .

1. Empresas que no corresponden a la Industria de la Construcción .

En este apartado se analizará, el Instructivo para la aplicación del Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos, ennumerándose únicamente sus aspectos más importantes .

a) Para la aplicación del Reglamento a los patrones y trabajadores que se dedican a la industria de la construcción el Instituto cuenta con un instructivo especial, en el que se consideran las características que presenta esa industria .

b) Se establece que cuando un trabajador que haya sido inscrito con anterioridad en este régimen especial o en el régimen ordinario, no será necesario, al reingresar con el mismo patrón, o al ingresar con otro patrón, que cumpla con los plazos que señala el Reglamento sino que su aseguramiento se inicia a partir del primer día de su contratación .

c) Como fechas de iniciación del aseguramiento, para los trabajadores que no hayan sido inscritos con anterioridad, serán a partir del décimo segundo día de servicios ininterrumpidos o a partir del trigésimo día de servicios interrumpidos .

d) Los patrones tienen la obligación de inscribirse en este régimen especial cuando utilicen trabajadores temporales y eventuales, independientemente de que se encuentren registrados en el régimen ordinario. En caso de que se encuentren inscritos en los dos regímenes se les asignarán dos números de registro, es decir, uno por cada régimen, para que los utilicen en los trámites que realicen ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, conservando la misma clasificación en el Seguro de Riesgos de Trabajo, para ambos regímenes, que se determina de acuerdo con el artículo

13 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo (19) .

e) Si en el aviso de inscripción, se señala el período por el cual es contratado el trabajador, al cumplirse éste se opera la baja automáticamente, sin necesidad de dar el aviso correspondiente. Si se pacta la ampliación de la prestación de los servicios, se deberá presentar el aviso de prórroga; y si no se señala en el aviso de inscripción el período de contratación, se debe presentar el aviso de baja, al ocurrir la separación del trabajador .

f) Para que los trabajadores de este régimen puedan recibir las prestaciones médicas a que tienen derecho junto con sus beneficiarios, deben previamente solicitar de su patrón los "avisos de trabajo", estando obligado éste a proporcionarlos cada vez que se los soliciten .

La reglamentación del seguro obligatorio para los trabajadores temporales y eventuales urbanos, vino a llenar una laguna que se había mantenido al margen del régimen ordinario, al incorporar a un gran número de trabajadores, que por la naturaleza de la prestación de sus servicios, no gozaban de los beneficios de la seguridad social .

A lo largo de este capítulo se han comentado las dificultades que el Instituto Mexicano del Seguro Social, tuvo que superar hasta implantar el seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales , a través de su régimen especial, pero consideramos que actualmente ya no es necesario mantener el régimen ordinario solamente para los trabajadores de planta, sino que debería instrumentarse la inclusión-

 (19) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1981 .

de los trabajadores eventuales dentro de este régimen, pues ya quedó perfectamente claro, que la duración de las relaciones de trabajo, se regula por la Ley Federal del Trabajo .

El propio Instituto ha aceptado la inscripción de los trabajadores eventuales dentro del régimen ordinario, como lo resolvió en el Oficio No.013574 de fecha 14 de julio de 1965, girado por la Subdirección Jurídica, Departamento de Asuntos Jurídicos, Oficina de Legislación y Consultas del Instituto al Sindicato de Obreros Progresistas de "la estrella". de Parras de la Fuente, Coahuila .

2. Empresas de la Industria de la Construcción .

Inicialmente para la aplicación del Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos, por sus especiales características a la industria de la construcción, se dictaron modalidades especiales, que quedaron establecidas en el Acuerdo No.117063, del H.Consejo Técnico de fecha 12 de agosto de 1963, aplicándose las mismas a partir del 6o. bimestre de 1963 .

Actualmente, se encuentran vigentes el "Instructivo de Operación para el Aseguramiento de los Trabajadores de la Industria de la Construcción, aprobado en el Acuerdo No.245430, por el H.Consejo Técnico, con fecha 26 de mayo de 1969" y un sistema denominado "Normas que regirán el procedimiento para el aseguramiento de los trabajadores temporales y eventuales urbanos de la industria de la construcción, aprobadas por Acuerdo del H.Consejo Técnico, No.10144/78 del 11 de octubre de 1978", que se estudiarán por separado en los capítulos siguientes .

b) Forma de cotización de las empresas de la industria de la construcción .

Generalmente las empresas constructoras tienen a su servicio trabajadores de planta, es decir, aquél personal que labora-

en las oficinas, y desde luego tienen a su servicio trabajadores eventuales, que son los que laboran en las obras; a los trabajadores de planta debe inscribirlos en el régimen ordinario y a los trabajadores eventuales en el régimen especial, que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha instrumentado, a través de los dos sistemas, que serán comentados en los capítulos siguientes; luego entonces, el pago de las cuotas obrero-patronales debe hacerlo por separado, esto es, con el registro patronal en el régimen ordinario pagará las cuotas de sus trabajadores de planta, y con el registro patronal en el régimen especial de la industria de la construcción pagará las cuotas de sus trabajadores eventuales .

Tanto el régimen ordinario como el especial, comprenden los seguros que establece el artículo 11 de la Ley del Seguro Social, que son :

- I. Riesgos de trabajo ,
- II. Enfermedades y maternidad ,
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y
- IV. Guarderías para hijos de aseguradas .

Como el Seguro de Riesgos de Trabajo se determina en base a la actividad de la empresa, aumentando o disminuyendo, según sea su peligrosidad; y como este seguro tuvo una aplicación sui-generis en las empresas de la construcción, nos permitimos hacer los comentarios siguientes :

El Seguro de Riesgos de Trabajo se regulaba anteriormente por el Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (20) .

El citado ordenamiento establecía una clasificación de las empresas en su artículo 12, incluyendo en la "clase I" la actividad "Oficinas y Despachos Profesionales", y en la "clase V" la actividad "Construcción de casas, edificios, caminos, ca

(20) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de enero de 1964 .

lles, ferrocarriles, presas " .

Conforme a dicha clasificación, las empresas constructoras - en el régimen ordinario, podfan pagar sus cuotas obrero-pa - tronales con una prima del 5% en el Seguro de Riesgos de Tra - bajo, toda vez que en este régimen se incluyen únicamente - los trabajadores de planta, que regularmente prestan sus ser - vicios en las oficinas, coincidiendo con el renglón de "Ofi - cinas y despachos profesionales, que contemplaba el referido - reglamento.

La procedencia del pago de esta prima del 5% en el régimen - ordinario, se encontraba regulada por el "instructivo de opera - ción para el aseguramiento de los trabajadores de la indus - tria de la construcción", estableciendo en su punto número - cuatro, lo siguiente: "cuando una empresa constructora tenga oficinas en el territorio o jurisdicción de un municipio, Dis - trito o Delegación Territorial y las obras las realice en - circunscripción distinta, la empresa deberá clasificarse en - Clase I, en cuanto a su personal de oficinas o administrati - vo, en tanto que, por el personal que labore en la obra, se le clasificará en la clase y grado de riesgo que le corres - ponda en los términos del reglamento citado. Cuando una em - presa constructora esté ejecutando obras en el mismo territo - rio o jurisdicción, donde tenga sus oficinas y deje de reali - zar obras o termine las que viene ejecutando, será reclasifi - cada por su sola actividad de oficina en Clase I" .

En el régimen especial las empresas constructoras pagaban - sus cuotas obrero-patronales con una prima del 125% en el Se - guro de Riesgos de Trabajo, en virtud de que en este régimen se incluye únicamente a los trabajadores eventuales, que - prestan sus servicios en la ejecución de las obras, coinci - diendo con el renglón de "Construcción de casas, edificios, - caminos, calles, ferrocarriles, presas", que contenfa el or - denamiento citado .

Podemos observar una gran diferencia en la prima del Seguro de Riesgos de Trabajo, del 5% en el régimen ordinario al 125% en el régimen especial de la industria de la construcción, siendo que por regla general todas las empresas son clasificadas con una sola prima en el Seguro de Riesgos de Trabajo .

Este sistema que permite a las empresas constructoras cotizar en el Seguro de Riesgos de Trabajo con una prima del 5% en el régimen ordinario y con una prima de 125% en el régimen especial, se mantiene vigente a través del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgos del Seguro de Riesgos de Trabajo (21), toda vez que este ordenamiento contempla la actividad de "servicios profesionales", en la "clase I" y la actividad "Construcción de edificaciones y de obras de ingeniería civil", dentro de la "clase V" .

El Instituto Mexicano del Seguro Social, por medio de la Jefatura de Servicios Técnicos, giró el oficio número 311 4800 de fecha 5 de septiembre de 1983, dirigido a los Delegados Estatales, Regionales y del Valle de México, Donde estableció para las empresas constructoras las siguientes reglas .

Cuando una empresa deja de construir en el Distrito Federal o en el municipio en el que opere, manteniendo labores administrativas o de planeación, se atenderá a las siguientes circunstancias :

"si el patrón ya no se dedicará en lo sucesivo a la construcción, es decir, que la cesación de tal actividad es definitiva, deberá manifestarlo mediante el formato de inscripción de las empresas en el seguro de riesgos de trabajo, en los

(21) Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de junio de 1981 .

términos del citado artículo 4o., fracción I, con lo que pro
cederá su reclasificación, reservándose el Instituto el Dere
cho de corroborar, en cualquier tiempo, la veracidad de los-
datos aportados" .

Si la suspensión de actividades es temporal, se aplica lo -
dispuesto por el artículo 15 del reglamento en cuestión y, -
por lo tanto, no procede la reclasificación, continuando la-
empresa en la Clase V. Esta disposición dejó sin efectos el-
contenido del punto 4 del "instructivo de operación para el-
aseguramiento de los trabajadores de la industria de la cons
trucción", aprobado por el H. Consejo Técnico de este Institu
to el 26 de mayo de 1969, en el sentido de que, cuando una -
empresa deje de realizar obras o termine las que viene ejecu
tando, será reubicada a la Clase I" .

C A P I T U L O IV.

INSTRUCTIVO PARA LA APLICACION DEL REGLAMENTO DEL SEGURO OBLIGATORIO DE LOS TRABAJADORES TEMPORALES Y EVENTUALES URBANOS DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION .

El instructivo que encabeza este capítulo, como su nombre lo indica, se dictó para aplicar a la industria de la construcción - el Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos .

Este ordenamiento se denomina "instructivo de operación para el aseguramiento de los trabajadores de la industria de la construcción", mismo que fue aprobado el 26 de mayo de 1969, por el H.Consejo Técnico, en Acuerdo No.245430, entrando en vigor con carácter nacional a partir del día 28 de junio de 1969 .

a) Reglas Generales .

I) Quedan exceptuados del aseguramiento obligatorio, los trabajadores que presten servicios a particulares en labores que demanden composturas o arreglos de la casa que éstos habiten .

II) Los trabajadores contratados por tiempo indefinido para actividades de la construcción, quedarán comprendidos dentro del régimen ordinario .

III) Los patrones de la industria de la construcción que ocupen trabajadores a obra determinada, temporales o eventuales, antes de la iniciación de las obras, deberán inscribirse al Instituto Mexicano del Seguro Social .

IV) Corresponde a los trabajadores eventuales y temporales de la construcción , que no estén afiliados, la obligación de registrarse directamente al Instituto Mexicano del Seguro Social, antes de ingresar a la obra .

Sobre este punto, es decir, sobre la obligación de los trabajadores de registrarse al Instituto, antes de ingresar a la obra; los patrones lo interpretaban, en el sentido de que a ellos se les relevaba de la obligación de inscribirlos, cuestión que ha sido definida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a través del criterio sustentado en las ejecutorias que a continuación se transcriben :

SEGURO SOCIAL. INSTRUCTIVO DE OPERACION PARA EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.

El instructivo, es un instrumento legal aprobado por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en acuerdo número 245-430, de fecha 26 de mayo de 1969, con el objeto de facilitar en la rama de la construcción el cumplimiento de la Ley del Seguro Social y no para modificarla o contravenirla, por lo que de ninguna manera se puede admitir que el instrumento legal mencionado derogue la Ley del Seguro Social vigente en la época de la realización de los hechos, ni menos aún que como lo pretende la sociedad quejosa, la releve de la obligación de inscribir ante el Instituto Mexicano del Seguro Social a los trabajadores a su servicio en lo que respecta a eventuales y temporales, transfiriendo esta obligación a los propios trabajadores. El multicitado instructivo se emitió para facilitar el cumplimiento de la Ley del Seguro Social y no con el objeto de crear un régimen especial favorable a los patrones de la construcción .

Amparo directo 313/80.-Cimentaciones Franki de México, S.A. 10 de julio de 1980.-Unanimidad de votos.-Ponente:Sergio - Hugo Chapital Gutiérrez,-Secretario:Alejandro Garza Ruiz .

SEGURO SOCIAL. INSTRUCTIVO DE OPERACION PARA EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION. AFILIACION DE TRABAJADORES EVENTUALES Y TEMPORALES DE LA CONSTRUCCION.- Si bien es cierto que en el artículo 8o., del instructivo citado, se establece que los trabajadores-eventuales y temporales de la construcción que no estén -

afiliados, tienen la obligación de registrarse directamente en el Instituto Mexicano del Seguro Social, antes de ingresar a la obra, ésto no quiere decir que el mencionado instructivo deje sin efecto lo preceptuado por el artículo 7o. de la Ley del Seguro Social vigente - hasta el 31 de marzo de 1973, sino que sólo en el caso en que el patrón no inscriba en el régimen de seguridad social al trabajador eventual o temporal, éste debe hacerlo directamente antes de ingresar a la obra. - Ante el mandato legal contenido en el artículo invocado de la Ley de la materia, debe concluirse que la obligación de inscribir corre a cargo del patrón y sólo cuando no se cumple la misma, por disposición del instructivo de que se trata, también es del trabajador correspondiente .

Amparo directo 313/80.-Cimentaciones Franki de México, S.A.-10 de julio de 1980.-Unanimidad de votos.-Ponente Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.-Secretario: Alejandro Garza Ruiz .

V) Los patrones de la construcción se obligan a contratar como trabajadores, a obra determinada, eventuales o temporales, únicamente a aquellos que ya hayan sido inscritos en el seguro social, ya sea como trabajadores permanentes o como trabajadores-eventuales o temporales .

VI) Cuando por necesidades urgentes en el proceso de la obra - el patrón tenga que contratar trabajadores no registrados en el Instituto, o la obra se encuentre en lugar donde el mismo no - tenga establecido el servicio permanente de afiliación previa - para esta clase de trabajadores, o bien existiendo dichos servicios, la obra se encuentre en lugar muy alejado, el patrón proporcionará a la oficina más cercana del Instituto, los avisos - de inscripción correspondientes dentro del plazo de cinco días - hábiles a que se refiere la Ley del Seguro Social vigente, o -

una lista de los trabajadores que contrate en tales condiciones, conteniendo los datos necesarios para su identificación y de la obra a su cargo, así como los nombres y los salarios de los trabajadores, con el fin de que el Instituto se haga cargo de las prestaciones que se deriven por accidentes de trabajo y cuente oportunamente con la información necesaria para la certificación del derecho a los servicios médicos y a los subsidios a que haya lugar. Las obligaciones mencionadas a cargo del Instituto, respecto a estos trabajadores no inscritos, correrán a partir de la fecha y hora en que éste haya recibido los avisos de inscripción o la citada lista; por lo tanto, en caso de siniestros ocurridos antes de la fecha y hora registrada por el Instituto en los avisos de inscripción o en dicha lista, se aplicarán los capitales constitutivos correspondientes .

VII) Los patrones de la industria de la construcción quedarán exceptuados de la obligación de presentar los avisos de alta, cambios de salario, bajas y reingresos de los trabajadores temporales y eventuales .

Como este sistema obliga a los patrones a llevar listas de raya por estos trabajadores, y las mismas sirven de base para enterar las cuotas obrero-patronales a su cargo, se omitió la presentación de los avisos mencionados, es decir, que estos movimientos operan automáticamente, como lo sostuvo el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su Acuerdo:

Número 239 315, 24/febrero/1969 .

Baja, aviso de. Baja automática de los trabajadores de la construcción se perfecciona con la desaparición de los nombres en las listas de raya .

VIII) Los patrones deberán presentar al Instituto el aviso de registro de obra dentro de los cinco días de su iniciación .

IX) Los patrones deberán enterar al Instituto, dentro de los primeros quince días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, el importe de las cuotas obrero-patronales-

correspondientes. Los patrones pagarán al Instituto en cada bimestre, el número de semanas que determina el calendario oficial de cotizaciones, independientemente de que las listas de raya no coincidan en los días de principio y fin con las semanas de dicho calendario, es decir, que deberá tomarse en cuenta la fecha en que se inicia cada bimestre, así como la fecha en que concluye, para calcular las cuotas obrero-patronales, en base a los salarios percibidos por los trabajadores, durante estos periodos .

X) El importe total de las cuotas obrero-patronales, para cubrir los tres seguros, cuando el patrón esté clasificado en clase V, grado medio, con apoyo en los artículos relativos de la Ley del Seguro Social se determinará aplicando el 19.6875% a los ingresos obtenidos por los trabajadores como retribución de sus servicios. En otras palabras, este es el procedimiento que utiliza el Instituto Mexicano del Seguro Social, aplicándole a la mano de obra el factor del 19.6875%, y la cantidad que resulte, es la que debe pagar el patrón por concepto de cuotas obrero-patronales .

A través de la Ley del Seguro Social de 1973, se creó el Seguro de Guarderías, que corresponde pagar íntegramente al patrón siendo el monto de la prima del 1% de los salarios devengados, también este seguro se cobra a los patrones de la industria de la construcción .

XI) Para determinar el importe base de la cotización individual de los asegurados, en la formulación de la planilla de pago, se procederá dividiendo la percepción total que para efectos de cotización en el seguro social sea acumulable en el bimestre, entre el número de días de salario comprendidos en el mismo periodo; el resultado será considerado como promedio de salario diario obtenido por el trabajador y se tratará como sigue :

- a) Si éste es superior al promedio máximo de cotización (1) se tomará como importe afecto al pago de cuotas, la cantidad que resulte de multiplicar dicho promedio por el número de días de salario en el bimestre .
- b) Si el promedio de salario diario resulta inferior al salario-mínimo regional, se tomará como importe afecto al pago de cuotas, la cantidad que resulte de multiplicar el salario mínimo regional por el número de días de salario en el bimestre .
- c) Si el promedio del salario diario no excede del promedio del grupo máximo ni es menor al salario mínimo regional, la base de cotización será la percepción total obtenida en el bimestre .

XII) La distribución de las cuotas por rama de seguro, patrón y trabajador, para los patrones clasificados en Clase V, grado medio, es la siguiente: expresada en porcentos sobre los ingresos bimestrales :

COTIZACIONES	RAMAS DEL SEGURO			SUMA
	E.G.M. %	I.V.C.M. %	R.T. %	
PATRON	5.6250	3.7500	6.5625	15.9375
TRABAJADOR	2.2500	1.5000	-o-	3.7500
SUMA	7.8750	5.2500	6.5625	19.6875

El porciento del seguro de Riesgos de Trabajo variará de conformidad a la clase y grado de riesgo en que esté clasificado el patrón, cuya prima es fijada por el Instituto .

Quando una empresa esté clasificada en la rama de Riesgos de Trabajo, en el grado mínimo de la Clase V, el monto de las cuotas -

 (1) El artículo 34 de la Ley del Seguro Social en vigor, establece un límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal .

obrero-patronales que deberá pagar el patrón corresponderá al - 17.5000% de los ingresos de los trabajadores a que se refiere - el primer párrafo de este punto; y, cuando esté clasificada en - el grado máximo, el por ciento será de 21.8750, variando en un - 2.1875%, en menos o en más, según el caso, del 19.6875% corres- pondiente al grado medio .

XIII) Los patrones deberán llevar listas de raya y conservarlas por un mínimo de cinco años, entre cuyos datos deberán contener el número de afiliación, los nombres de los trabajadores, días de salario, tiempo trabajado y los salarios y demás percepcio - nes devengadas para efectos de cotización al seguro social .

XIV) El Instituto se hará cargo de las prestaciones estableci- das por la Ley desde el momento en que reciba el aviso de ini - ciación o reanudación de la obra, en cuyo acto entregará al pa- trón las formas de "aviso de trabajo" para que los proporcione- a los trabajadores que los soliciten .

El aviso de trabajo es la constancia de que el trabajador esta- prestando sus servicios a un patrón, es decir, que sus derechos están vigentes ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, pa- ra recibir servicios médicos, puesto que como ya quedó indicado en uno de los puntos anteriores, en este sistema no existen los avisos de alta, reingreso y baja, sino que estos movimientos se reflejan en las listas de raya, es por ésto que el Instituto op- tó por este comprobante, para que el trabajador y sus beneficia- rios puedan recibir atención médica .

XVIII) El Instituto gestionará, con las dependencias que con - traten obras públicas, o con las encargadas de conceder permi - sos de obras de construcción, que previamente al otorgamiento - de los mismos, exija el requisito de que el solicitante haya re- gistrado su obra en el Instituto Mexicano del Seguro Social, re- quiriendo para el efecto, el número del registro patronal co -

responsable y copia de la forma de registro de obra; similares requisitos exigirán al presentar el aviso de terminación de la obra .

XIX) El Instituto, a través del organismo correspondiente, gestionará ante las dependencias federales, estatales y municipales que se le proporcionen los datos e informes necesarios para conocer la ubicación de las construcciones que se realicen y demás información para verificar el cumplimiento de las obligaciones con el seguro social .

XX) Cuando el Instituto tenga conocimiento de que un patrón no se haya inscrito o presentado el registro de alguna obra, el Instituto solicitará se le apliquen las sanciones previstas en la Ley del Seguro Social y con base en los datos que pueda reunir el Instituto regularizará su situación de acuerdo con este instructivo .

XXI) A juicio del Instituto, éste podrá ordenar se practique verificación o auditoría a los patrones que tengan obras en proceso o terminadas, a fin de comprobar el cumplimiento de este instructivo .

XXII) A partir de la vigencia de este ordenamiento legal, quedan abrogados, el del año de 1960 y el de 12 de agosto de 1963 , aprobado por el H. Consejo Técnico en Acuerdo No. 117 063 .

b) Modalidades

El reglamento de referencia señala que las obligaciones con el Instituto, correrán a cargo de los contratistas, subcontratistas y con el propietario de la obra, cuando éste contrate directamente al personal que intervenga en la ejecución de la obra.

Los contratistas pueden celebrar con el propietario contrato de obra a precio alzado, por administración, precios unitarios o -

cualquier modalidad de esta clase de contratos .

El contrato de obra a precio alzado lo definimos como aquel instrumento por medio del cual el contratista se obliga a realizar una obra en beneficio del propietario, a cambio de una remuneración, suministrando la dirección, mano de obra y materiales necesarios, asumiendo el riesgo de la ejecución de la misma, y por la cual debe recibir un precio determinado al entregarse, o periódicamente, según se obliguen las partes .

El contrato de obra a precio alzado, es un contrato autónomo ya que no depende de ningún otro para existir, ni de ninguna obligación preexistente; es bilateral pues engendra obligaciones recíprocas: para el contratista, la obligación fundamental es ejecutar la obra y para el propietario pagar el precio convenido; es oneroso, pues existe reciprocidad en cuanto a los provechos para ambas partes; es consensual pues requiere un acuerdo de voluntades y es formal, porque debe hacerse por escrito .

El contratista, en este tipo de contrato debe ejecutar personalmente la obra, porque es IN TUITI PERSONAE, según lo disponen los artículos 2633 y 2638 del Código Civil para el Distrito Federal; éste último señala claramente la cuestión: con la muerte del contratista, antes de terminarse la obra, puede rescindirse el contrato por el propietario, indemnizando a los herederos, del trabajo y gastos realizados .

El contratista, además de ejecutar la obra, asume el riesgo de la misma y del trabajo que otros realizan en ella, bajo su dirección; y es responsable de las multas o infracciones a los reglamentos administrativos y de los daños que causen a los vecinos , como lo disponen los artículos 2642 y 2645 del ordenamiento citado, respectivamente .

Respecto a las relaciones con terceros, que trabajen por cuenta del contratista o le suministren material para la obra, no ten -

drán acción contra el propietario, sino hasta la cantidad que alcance el contratista, es decir, la cantidad que falte por entregarsele, según el precio pactado en el contrato de obra a precio alzado, como lo dispone el artículo 2641 del citado ordenamiento. Sobre aquellos que trabajen por cuenta del contratista los protege la Ley Federal del Trabajo, que señala en su artículo 13, "No serán considerados intermediarios (2), sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. En caso contrario serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores" .

En caso de consumarse lo dispuesto en la última parte del citado precepto legal, es decir, la substitución patronal, del contratista al propietario de la obra, éste puede repetir en contra de aquél por los daños o perjuicios que se le hayan causado .

Por último, sobre este tipo de contrato podemos apuntar, que en el caso de que muera el propietario de la obra, no procede su rescisión, haciéndose responsables sus herederos del cumplimiento para con el contratista, según lo dispuesto por el artículo 2640 del multicitado ordenamiento legal. Con esto aclaramos que el "intuiti personae", es sólo respecto del contratista .

Ahora bien, por lo que hace al contrato por administración, como no se encuentra regulado por nuestra legislación, solamente mencionaremos los aspectos fundamentales, que se relacionan con nuestro tema .

En este tipo de contrato, el contratista asume la dirección de la

 (2) Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón, artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo . .

obra, y como su denominación lo indica, administra las diversas - fases de la obra, pero él no asume la calidad de patrón, por los- trabajadores que presten sus servicios en la ejecución de la obra, porque no los contrata directamente; en este caso el responsable es el propietario, a no ser que hayan contratado a empresas constructoras, que cuenten con personal para ejecutar los trabajos en comendados, porque en este supuesto estas empresas son responsables laboralmente frente a sus trabajadores .

El Instituto Mexicano del Seguro Social, para el fincamiento de - cuotas obrero-patronales, sigue los lineamientos de la Ley Federal del Trabajo, esto es, si en la construcción de una obra, está de por medio una empresa constructora legalmente establecida, que se haya hecho responsable de dicha construcción, a ésta le sigue el procedimiento para el fincamiento de las cuotas o en su defecto , si no existe ninguna empresa que responda por la construcción, lo hará con el propietario de la obra .

Acerca del procedimiento que ha utilizado el Instituto Mexicano - del Seguro Social, para fincar créditos, por concepto de cuotas - obrero-patronales, por trabajadores de la industria de la construcción, podemos decir que es aplicado por su personal con las - modalidades, que comentaremos a continuación .

Cuando el patrón incumple con la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, esto es, que no registra la obra, ni paga las cuotas - por los trabajadores que intervinieron en la construcción, el Instituto determina los créditos en base al cálculo estimativo de la "mano de obra", aplicando el porcentaje del 19.6875% , como lo - dispone el punto número catorce del instructivo de operación para el aseguramiento de los trabajadores de la industria de la construcción .

Para determinar el monto de la "mano de obra", el Instituto toma - en cuenta los metros cuadrados que se hayan construido y de aquí-

se apoya para sacar el valor de la obra, una vez que tiene este último dato, le aplica un porcentaje que se contiene en unas ta blas de valuación, que ha instrumentado para la aplicación de este sistema .

El Tribunal Fiscal de la Federación, ha sustentado el criterio de que los créditos fincados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en la forma antes apuntada, no satisfacen los requisitos de fundamentación y motivación, como se señala en la tesis que se transcribe a continuación .

CUOTAS OBRERO-PATRONALES.-SU LIQUIDACION CON APOYO EXCLUSIVO EN EL CALCULO DEL VALOR DE LA MANO DE OBRA NO SATISFACE LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- La adecuada fundamentación y motivación de las liquidaciones del Seguro Social exige el señalamiento preciso de las personas que se consideran como trabajadores al servicio del patrón, así como el monto de sus percepciones integrantes del salario y las semanas de cotización, sin que pueda ser legal la liquidación de las cuotas con apoyo exclusivo en el cálculo estimativo del valor de la ma no de obra pagada, pues de acuerdo con la reglamentación del Instituto Mexicano del Seguro Social, este Organismo no tiene derecho a exigir el pago de cuotas a personas cuyo carácter patronal no se encuentre acreditado y por trabajadores cuya existencia no se haya demostrado , y frente a los cuales, el patrón tenga obligación de inscribirlos en el Seguro Social, y éste, la de proporcionarles todos los servicios que presta .- Por otra parte, si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley del Seguro Social, dicho Instituto está facultado para formular las liquidaciones con los datos que tenga, o con los que considere probables de acuerdo con sus experiencias, ello no excluye que deba referirse a trabajadores determinados, a salarios pagados, días laborados, etc., además de que, en todo caso , el Organismo de referencia debe agotar un procedimiento específico de investigación y dar constancia en sus resoluciones de que recabó o intentó recabar información para emitir sus cédulas sin que ello, se demuestre con la referencia a una licen

cia de construcción, como único elemento considerado para elaborar aquellos créditos .

Revisión No.1135/82.-Resuelta en sesión de 18 de octubre de 1982, por mayoría de votos, 1 más con los resolutivos y 1 en contra del Considerando Cuarto.-Magistrado Ponente:Mariano Azuela Guitrón.-Secretario:Lic.Oscar Roberto Enríquez Enriquez.

Revisión No.1949/82.-Resuelta en sesión de 23 de febrero de 1983, por unanimidad de 6 votos.-Magistrado Ponente:Mariano Azuela Guitrón.-Secretaria:Lic.Ma.del Carmen Arroyo Moreno .

Revisión No.1935/81.-Resuelta en sesión de 2 de junio de 1983 , por unanimidad de 6 votos.-Magistrado Ponente:Francisco Ponce Gómez.-Secretario:Lic.Manuel Castellanos Tortolero.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No.172 (Texto aprobado en sesión de 9 de agosto de 1983) .

Tratando de fundamentar y motivar los créditos, por concepto de cuotas obrero-patronales, a los patrones de la industria de la construcción, el Instituto Mexicano del Seguro Social, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley del Seguro Social, realiza visitas de auditoría o verificación, exigiendo la presentación de documentos que justifiquen el cumplimiento de la Ley, sobre la inscripción de sus trabajadores, y con base a sus salarios, el pago de las cuotas obrero-patronales .

Cuando los patrones acreditan con las planillas de pago y los avisos de iniciación, prórroga, suspensión o terminación de la obra, el pago de las cuotas obrero-patronales, por los trabajadores que prestaron sus servicios en la construcción y que aparecen en las listas de raya, el Instituto utiliza el mismo sistema, es decir, de la documentación que se le haya proporcionado, como son, la licencia de construcción, contrato o presupuesto de la obra, determina el "monto de la mano de obra", en base a los metros cuadrados que abarque la construcción .

En ambos casos, esto es, cuando el patrón incumple con la Ley del Seguro Social y sus reglamentos o cuando paga las cuotas obrero-patronales por los trabajadores que prestaron sus servi-

cios en la construcción, el Instituto finca los créditos a través del procedimiento ya citado, sólo que en este último, resta la cantidad que el patrón haya pagado, es decir, si por la construcción de una obra el patrón entero al Instituto \$50,000.00 por concepto de cuotas obrero-patronales, y de acuerdo al sistema "estimativo" se determina que debe pagar la cantidad de \$100,000.00, a ésta se le resta la cantidad pagada, formulándose el crédito por los \$50,000.00 faltantes, que supuestamente el patrón omitió entregar al Instituto .

Como para determinar los créditos de referencia, el Instituto se apoya en el "instructivo de operación para el aseguramiento de los trabajadores de la industria de la construcción", mismo que ha sido analizado por el Tribunal Fiscal de la Federación, en el sentido de que cuando se crean disposiciones de naturaleza fiscal que afecten la esfera de los particulares, éstas deben ser expedidas por el Poder Ejecutivo Federal o por el Congreso de la Unión, llegando a establecer que el citado ordenamiento legal carece de obligatoriedad, como se desprende de la tesis que se transcribe a continuación .

SEGURO SOCIAL.-INSTRUCTIVO DE OPERACION PARA EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.- SU OBLIGATORIEDAD.- Carece de obligatoriedad el instructivo de referencia por no ser una disposición expedida por el Congreso de la Unión ni por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos de los artículos 72 y 89 de la Constitución Política y, en consecuencia, no puede servir de fundamento a la autoridad para determinar cuotas obrero-patronales, a menos que se demuestre que el patrón se hubiera sometido expresamente al mismo .

Revisión No.2688/82.-Resuelta en sesión de 14 de septiembre de 1983,por mayoría de 5 votos y 2 en contra.-Magistrado Ponente:Francisco Xavier Cárdenas Durán.-Secretaria Lic.Rosa Ma.Corripio Moreno .

PRECEDENTES:

Revisión No.1126/79.-Resuelta en sesión de 10 de marzo de 1981,por unanimidad de 6 votos.-Magistrada Ponente:Marga-

rita Lomelf Cerezo.-Secretario:Lic.Raúl A.Pallares Valdez.
Revisión No.1147/82.-Resuelta en sesión de 17 de mayo de -
1983,por mayoría de 5 votos, 2 más con los resolutivos y -
1 en contra.-Magistrada Ponente: Margarita Lomelf Cerezo.-
Secretario: Lic. Hugo Valderrábano Sánchez .

En consideración a lo expuesto anteriormente, sobre el procedimiento que utiliza el Instituto Mexicano del Seguro Social, para determinar en forma líquida créditos por concepto de cuotas obrero-patronales, podemos establecer que si es el salario (monto de la mano de obra) la base para el cobro de las cuotas, y el patrón acredita haberlas pagado, de acuerdo a los trabajadores que prestaron sus servicios en la construcción, resulta ilegal el cobro por parte del Instituto, apoyándose en el procedimiento "estimativo"; igualmente es ilegal el cobro aún cuando el patrón haya incumplido con la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, toda vez que el multicitado instructivo no establece que el cobro de las cuotas pueda efectuarse a través de "porcentajes, como lo hace el Instituto, aplicando al valor de la obra el porcentaje que se contiene en las tablas de valuación, para determinar el "monto de la mano de obra", ésto es, sin especificar los sujetos de aseguramiento, siendo que el Instituto debe cumplir con los fines de la seguridad social, por los trabajadores que hayan intervenido en la construcción, puesto que nos encontramos frente a una contribución de seguridad social, que el Código Fiscal de la Federación define como " Aportaciones de Seguridad Social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado " .

C A P I T U L O V .

PROCEDIMIENTO PARA EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES TEMPORALES Y EVENTUALES URBANOS DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION .

El Instituto Mexicano del Seguro Social como alternativa al sinnúmero de problemas que se originaban con la aplicación del "instructivo de operación para el aseguramiento de los trabajadores de la industria de la construcción", el 11 de octubre de 1978, a través del H.Consejo Técnico dictó el Acuerdo No.10144/78, mediante el cual creó el sistema denominado "normas que regirán el procedimiento para el aseguramiento de los trabajadores temporales y eventuales urbanos de la industria de la construcción".

a) Reglas Generales .

I) Este ordenamiento legal estableció que sería optativo para las empresas elegir entre éste y el anterior instructivo que data de 1969, situación que hasta la fecha se encuentra vigente .

II) En este sistema las cuotas obrero-patronales, se determinan en base a lo siguiente:

- a) Tipo de construcción
- b) Tiempo de realización (iniciación y terminación)
- c) Valor total de la construcción
- d) Metros cuadrados de construcción o volumen de obra

III) Los tipos de construcción se contienen en el siguiente índice .

TIPO DE OBRA	Porcentaje de mano de obra en relación con el precio de venta	Institución que determinó el porcentaje	Porcentaje de cuotas obrero patronales en relación con el precio de venta

1.	Vías terrestres			
	a) Caminos			
	Puentes	20	SCT	3.426
	Obras de drenaje	26	SCT	4.454
	Terracerías	10	SCT	1.713
	Pavimentación	17	IMSS	2.912
	b) Túneles	18	IMSS	3.083
	c) Aeropistas	17	SCT	2.912
	d) Vías Férreas	15	IMSS	2.570
	e) Metro (obra civil)	24	D.F.	4.111
	f) Metro (obra electrome cánica)	7	D.F.	1.199
2.	Presas			
	Incluyendo cortinas, diques y vertederos	14	CNIC	2.398
3.	Riego			
	a) Pozos	10	CNIC	1.713
	b) Canales	14	CNIC	2.398
	c) Drenes	14	CNIC	2.398
	d) Nivelación	10	CNIC	1.713
4.	Obras marítimas y fluviales			
	a) Muelles	15	SCT	2.570
	b) Escolleras	11	SCT	1.884
	c) Espigones	20	SCT	3.426
5.	Urbanización			
	a) Drenaje			
	Con materiales proporcionados por el contratista	23	CNIC	3.940
	Con materiales proporcionados por el propietario	51	D.F.	8.736

b) Agua potable			
Con materiales proporcionados por el contratista	17	CNIC	2.912
Con materiales proporcionados por el propietario	49	D.F.	8.394
c) Pavimentación	25	D.F.	4.282
d) Viaductos elevados	20	SCT-CNIC	3.426
6. Construcción Industrial			
a) Eléctricas			
Plantas hidroeléctricas	22	CFE	3.769
Plantas termoeléctricas	48	CFE	8.222
Subestaciones y líneas de transmisión	41	CFE	7.023
b) Petroquímicas			
Plantas	27	PEMEX	4.625
Ductos para transporte de fluidos fuera de planta	20	PEMEX	3.426
c) Siderúrgica			
Plantas	45	SICARTSA	7.709
7. Instalaciones en edificios (incluidos en ellos)			
8. Edificios no residenciales (Todos los tipos de obra)	27	IMSS-CNIC	4.625
9. Vivienda			
a) Residencial	27	INFONAVIT, CNIC, IMSS, FOVISSSTE	4.625
b) Interés Social	28	INFONAVIT, CNIC, IMSS, FOVISSSTE	4.796

Las obras que por su tipo no queden comprendidas en estos índices se sujetarán a lo siguiente :

1. El Instituto oyendo los argumentos de la empresa interesada y con base en la metodología aceptada, realizará el estudio que permita determinar el índice de cobro para el pago de cuotas .
2. Si la obra no comprendida se realiza para una dependencia oficial, empresa descentralizada o de participación estatal, el Instituto solicitará información a la misma para la determinación del índice .
3. El estudio elaborado por el Instituto, será sometido a la opinión de la Cámara Nacional de la Construcción, quien dará a conocer sus observaciones por escrito dentro de las 72 horas siguientes.
4. Finalmente los nuevos tipos de obra y sus índices respectivos así determinados, se adicionarán a la Tabla de Índices que contempla este instructivo .

Dado que el Instituto requiere para el correcto desarrollo de sus actividades que los ingresos que le son legítimos sean en la proporción comprendida precisamente en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, requiere que los índices para el pago de cuotas obrero-patronales sean periódicamente comparados contra las obligaciones que este sistema está generando, de tal suerte que pueda lograrse un adecuado equilibrio .

Por otra parte, también es conocido el hecho de que la industria de la construcción en su permanente desarrollo logra avances técnicos en los que destaca el uso cada vez más frecuente de elementos constructivos prefabricados, lo que implica ahorros considerables en los tiempos y en la utilización de fuerza de trabajo directa, fuerza de trabajo que están absorbiendo las empresas que industrializan dichos elementos prefabricados.

Lo anterior obliga al Instituto a crear un mecanismo que permita garantizar a la Cámara Nacional de la Industria de la Cons -

trucción, que las cuotas que se recauden por este procedimiento se ajusten a las obligaciones que afronte ante los trabajadores en el otorgamiento de servicios y prestaciones .

Por lo antes mencionado, el procedimiento de actualización de los índices será el siguiente :

1. El Instituto contabilizará por separado todos los ingresos-derivados de los patrones de la industria de la construcción - con trabajadores temporales y eventuales urbanos, de tal suerte que esté en condiciones de conocer periódicamente dichos ingresos .

2. Cada dos años el Departamento Matemático Actuarial deberá - elaborar un estudio que permita determinar el costo de los servicios y prestaciones otorgados a los trabajadores de esta industria, y las provisiones que se requieran para integrar la reserva técnica comprendida en la Ley del Seguro Social que garantice para el futuro el reconocimiento de semanas de cotización- de estos trabajadores .

3. Con base en el estudio actuaril que deberá realizarse precisamente durante el mes de enero de cada año, el Instituto y la-Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, durante el-mes de febrero de cada año, deberá formar las comisiones mixtas que se requieran, para que dentro de dicho plazo queden conclufdos los estudios de modificación de índices que sean necesarios.

4. Los estudios elaborados por dichas comisiones mixtas serán-sometidos a la consideración del señor Director General del Instituto para que si así lo estima conveniente, pasen a discusión análisis y aprobación del H. Consejo Técnico del propio Instituto .

IV. En este sistema también se utilizan los "avisos de traba-jo", para que los trabajadores puedan recibir del Instituto los servicios médicos. En el caso de accidente de trabajo, el pa -

trón deberá llenar además del aviso de trabajo, las formas APM-1, RPM-7 o IMSS 4-55, que corresponden a accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y accidentes en tránsito, respectivamente .

V) Cuando intervienen subcontratistas, como el contratista principal es el que paga la totalidad de las cuotas obrero-patronales éste elabora un recibo de retención por las cuotas que les corresponde pagar. En el caso de que los subcontratistas hayan utilizado trabajadores ordinarios en la obra, deben formular un recibo de compensación, que deberá aplicar el Instituto, esto es, deducir del pago bimestral que les corresponda pagar a los subcontratistas en el régimen ordinario .

VI) Tanto el contratista principal como los subcontratistas, tienen la obligación de proporcionar al Instituto, una relación mensual de los trabajadores que les hayan prestado sus servicios en la obra, misma que deberá contener el número de afiliación del trabajador, el número de días de salario en el mes y el importe de los salarios devengados en el mes, para que con base en esta información el Instituto pueda proporcionar a los asegurados las prestaciones en dinero y en especie que establece la Ley del Seguro Social .

b) Aspectos Específicos .

Este sistema de "porcentajes" simplifica notablemente al Instituto Mexicano del Seguro Social, el cobro de las cuotas obrero-patronales y protege a los trabajadores de esta industria, así como a sus familiares derechohabientes .

A este sistema se le denomina "por convenio", en virtud de que a través de éste, se determinan las cuotas obrero-patronales que debe pagar el patrón por la construcción de la obra .

Para mayor claridad transcribimos a continuación el formato de convenio, que utiliza el Instituto Mexicano del Seguro Social en este sistema .

CONVENIO PARA EL PAGO DE CUOTAS .

FORMA IC-07

CONVENIO No. _____

Convenio que celebran por una parte el INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL y por la otra _____ con Registro Patronal _____

representada por _____ para el aseguramiento de los trabajadores temporales y eventuales contratados a obra determinada para la construcción de _____

ubicada en _____

a quienes en el curso del presente convenio se les denominará a la primera como "El Instituto" y a la segunda como "La Empresa"; las referencias a la Ley del Seguro Social se expresarán con las palabras "La Ley" .

DECLARACIONES

1. La Empresa realizará la obra consistente en la construcción de: _____ con ubicación en _____ propiedad de _____

2. El presente convenio se celebra con base en lo dispuesto por el Artículo 47 de la Ley .

3. El Convenio se referirá exclusivamente a la construcción de la obra antes mencionada quedando por lo tanto fuera del mismo todos los trabajadores ajenos a la referida construcción .

Expuesto lo anterior, las partes suscriben las siguientes :

C L A U S U L A S

PRIMERA

El presente convenio se refiere exclusivamente al aseguramiento de los trabajadores que sean contratados por la Empresa o por sus subcontratistas - que estén registrados en el Instituto como patronos de trabajadores eventuales o temporales urbanos de la industria de la construcción para obra determinada, o en forma temporal o eventual para el desarrollo de la obra referida en el presente convenio, independientemente de que el salario se convenga por día o a destajo .

Por consiguiente el personal de las empresas que esté comprendido en los "costos indirectos" de los contratos deberá inscribirse y cotizar dentro del Régimen Ordinario Urbano, así como cualquier otro personal que realice actividades permanentes para las empresas que intervengan en la obra .

SEGUNDA

La Empresa será responsable de todas las obligaciones que se generen con motivo de este convenio y de las obligaciones y responsabilidades que establecen la Ley y sus Reglamentos.

El Convenio estará vigente desde la iniciación de la obra hasta su terminación .

TERCERA

La Empresa y sus subcontratistas están obligados a contratar a trabajadores ya registrados en el Instituto y que por tanto puedan presentar su tarjeta de afiliación con el número respectivo impuesto por el Instituto. En el caso de que la magnitud de la obra así lo requiera, El Instituto podrá facilitar el registro de los trabajadores no afiliados, en la forma y términos que administrativamente el mismo determine .

CUARTA

Para efecto del cómputo de semanas de cotización, la Empresa y cada uno de sus subcontratistas se obligan a presentar al Instituto una relación mensual, la cual podrá ser en cinta magnética, tarjeta perforada o a través del formato ya establecido, en un plazo no mayor de cinco días hábiles posteriores a la fecha de la terminación del mes de que se trate, de acuerdo al calendario correspondiente. En estas relaciones se incluirán a todos los trabajadores eventuales y temporales que hubieran intervenido en la obra: conteniendo con toda claridad y veracidad: el nombre y número de afiliación de cada trabajador, los días de salario en el mes y el importe de los salarios devengados durante el mismo período .

Esta relación deberá contener asimismo, los datos de la empresa contratista o subcontratista según el caso .

QUINTA

La Empresa se obliga a presentar al Instituto, avisos de subcontratación en el momento que se otorguen los subcontratos .

Las únicas fases de la obra en que dará avisos de subcontratación serán las siguientes :

mismas que serán llevadas a cabo exclusivamente - por empresas establecidas y registradas ante El - Instituto .

SEXTA

Para efectos de que los trabajadores y sus familiares puedan solicitar los servicios médicos, El Instituto dotará a la Empresa y a sus subcontratistas de los formatos de Avisos de Trabajo de acuerdo con las normas establecidas .

SEPTIMA

De conformidad con lo manifestado por la Empresa y de acuerdo con los datos obtenidos de la documentación que la misma presenta al Instituto, éste estimó que el importe total de la obra o sea su precio de venta asciende a la cantidad de : -

\$ _____ (_____ M.N.)

y que, considerando que el tipo de obra es _____, corresponde aplicar-

el (los) índice (s) _____ sobre dicho importe total, de conformidad con los índices establecidos, por la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción y por el H. Consejo Técnico de el Instituto. Por lo tanto se establece que el importe de las cuotas obrero-patronales a pagar, correspondientes a esta obra, es de-

\$ _____ (_____ M.N.)

mismo que liquidará en _____ mensualidades de : \$ _____

(_____ M.N.)

cada una, las que cubrirá del 10. al 15 de cada mes a partir del _____ de 19 _____, conforme al calendario de cotización que fija El Instituto para la Industria de la Construcción .

OCTAVA

Las liquidaciones podrán ser ajustadas en cuanto a las diversas incidencias de obra, tales como: suspensiones, ampliaciones, disminuciones, reanudaciones, prórrogas, terminaciones; conforme a los plazos establecidos, en el calendario de cotización que fija El Instituto para la Industria de la Construcción, dejando a salvo los derechos de El Instituto para comprobar lo expresado por los mismos .

De comprobar El Instituto que lo manifestado por el patrón no corresponde a la realidad, el Instituto procederá al cobro inmediato del total de cuotas obrero-patronales generadas a la fecha de la verificación, en los términos de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos .

Si dentro del plazo establecido el patrón no formula aclaraciones o éstas no desvirtúan el importe de la liquidación ni efectúa el pago de la misma, el patrón contará con un plazo de 20 días calendario para que acuda a pagar su importe más los recargos correspondientes a los que se refiere el Artículo 46 de la Ley del Seguro Social, o las recurra, en los términos del Artículo 274 de la misma Ley .

Si vencido el plazo de 20 días a que se refiere el inciso anterior el patrón no ha efectuado el pago , la liquidación quedará firme y adquirirá carácter ejecutivo por su importe y El Instituto de conformidad con el Artículo 271 de la Ley del Seguro Social vigente, turnará las liquidaciones a las Oficinas Federales de Hacienda para que se realice por ese conducto el procedimiento administrativo de ejecución .

NOVENA

Tratándose de obra pública, la Empresa independientemente del Aviso de Terminación de Obra dado conforme al Instructivo para el Aseguramiento de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos de la Industria de la Construcción y que servirá de base para dar de baja la obra; deberá presentar al Instituto el acta que formule la dependencia oficial correspondiente como testimonio de base para que el Instituto compruebe el cumplimiento correcto de las obligaciones patronales y expida en su caso la liquidación complementaria que corresponda, a la que se le dará el tratamiento establecido en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos .

DECIMA

Las cuotas obrero-patronales comprendidas en la cláusula séptima de este convenio, fueron calculadas para la realización completa de la obra -

por todas y cada una de sus fases, por consiguiente comprenden las cuotas correspondientes a los trabajadores de los subcontratistas que intervienen en la realización de la obra en forma directa .

DECIMA PRIMERA La Empresa será responsable única ante El Instituto del pago de las cuotas obrero-patronales, - siendo en este caso retenedor de las cuotas correspondientes a los subcontratistas .

DECIMA SEGUNDA La Empresa se compromete a expedir recibos de retención de cuotas a cada uno de sus subcontratistas en proporción al monto del subcontrato y en razón de las características de los trabajos a realizarse. Estos recibos permitirán al patrón - subcontratista deducir de sus pagos bimestrales las cuotas correspondientes a los trabajadores permanentes que intervinieron en la obra, respetando para el efecto los trámites que señale El Instituto .

DECIMA TERCERA En los casos en que el subcontratista efectúe los trabajos de la obra con personal registrado como permanente, parcial o total, El Instituto - compensará directamente al patrón subcontratista las cuotas equivalentes a esos trabajadores .

DECIMA CUARTA No existe obligación alguna por parte de El Instituto para con el subcontratista de efectuar - compensación de cuotas obrero-patronales por trabajadores inscritos como permanentes, cuando éstos no hayan laborado directamente en la obra .

DECIMA QUINTA La Empresa y sus contratistas serán responsables frente a los trabajadores que empleen para la ejecución de la obra, en los términos de los Artículos 61, 84, 86, 96 y 181 de la Ley del Seguro Social, del pago de los capitales constitutivos por los siniestros que sufran sus respectivos trabajadores, si al ocurrir los mismos se presenta cualquiera de las siguientes situaciones .

- a) Que por falta de inscripción oportuna, el trabajador respectivo carezca de número de afiliación otorgado por el Instituto.
- b) Que vencido el plazo marcado como de entrega oportuna de la relación mensual a que se refiere la cláusula cuarta de este convenio, el Instituto no la reciba .
- c) Que el trabajador respectivo no aparezca en la relación mensual correspondiente a la fecha del siniestro .

- d) Que el trabajador perciba un salario superior al manifestado en las relaciones mensuales .
- e) Que la obra no se encuentre registrada en el momento de ocurrir el siniestro .

DECIMA SEXTA

El Instituto se reserva el derecho que le confiere el Artículo 25 de la Ley, para comprobar cuando lo estime conveniente que la información proporcionada por el patrón y que sirvió de base para el cálculo de las cuotas obrero-patronales es veraz, notificando, cuando así proceda, las cédulas de diferencias a cargo del patrón .

PERSONALIDADES

El Representante de _____
que interviene en el presente convenio, acredita su personalidad
con el documento que a continuación se detalla y del cual se des-
prende que, entre otras facultades, tiene la correspondiente pa-
ra actos administrativos _____

_____ exhibe _____

Estando las partes de acuerdo firman el presente convenio en la-
Ciudad de _____
a los _____ días del mes de _____
de 19 _____.

POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

POR _____

Como podremos observar en el "formato de convenio., específicamente en el punto segundo de las DECLARACIONES, se señala que éste se celebra con base en lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley del Seguro Social, que dice lo siguiente: "El Instituto podrá, oyendo la opinión de las agrupaciones patronales y obreras, recaudar las cuotas relativas a los distintos ramos del seguro social sobre la base del por ciento correspondiente del salario, conforme a las cuotas establecidas en esta Ley. Asimismo, podrá celebrar convenios individuales con patrones y con la representación obrera respectiva, para cambiar al sistema de porcentaje sobre salario. El propio Instituto podrá convenir con los patrones la modificación de los períodos de pago de las cuotas obrero-patronales, los que en ningún caso excederán de un bimestre" .

En base a este precepto legal, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción , han instrumentado este sistema, que a través de "porcentajes" determina el cobro de las cuotas obrero-patronales .

Este procedimiento es bastante sencillo, puesto que una vez que se ha llenado con los datos necesarios el "formato de convenio"- y es firmado por las partes, el Instituto formula los créditos - (liquidaciones de cuotas obrero-patronales) dividiendo el total de las cuotas por las que se hizo el convenio, entre el número de meses que dure la obra, mismos que deberá pagar el patrón mensualmente al Instituto, es decir, en este sistema las cuotas obrero-patronales se determinan antes de la iniciación de la obra .

Cuando los patrones celebran este tipo de convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social, se entiende que están cubriendo las cuotas obrero-patronales por todos los trabajadores que presten sus servicios en la ejecución de las obras. De acuerdo con este principio la Sala Regional del Noroeste del Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado el criterio de que es improcedente el cobro de CAPITALES CONSTITUTIVOS, cuando el patrón celebró convenio con el Instituto, como se observa en la tesis que se transcribe a continuación :

CAPITALES CONSTITUTIVOS.-NO DEBEN DETERMINARSE EN CONTRA DE LOS PATRONES QUE HAN CELEBRADO CON EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL CONVENIO OBLIGATORIO PARA EL PAGO DE CUOTAS OBRERO-PATRONALES (FORMA IC-07).-Cuando se ha celebrado entre el patrón y el Instituto Mexicano del Seguro Social el convenio para el pago de cuotas forma IC-07, les resulta aplicable el Acuerdo 1998/82, emitido por el H.Consejo Técnico del propio Instituto el 24 de noviembre de 1982, por el cual se modifican los procedimientos para el pago de capitales constitutivos por parte de los patrones mediante el sistema de financiamiento que cubre el seguro de riesgos de trabajo previsto en el artículo 77 de la Ley del Seguro Social, por lo tanto, resulta improcedente el fincamiento y cobro de otro capital constitutivo en los términos del artículo 84 de la Ley del Seguro Social, ya que equivaldría a un doble pago por un mismo concepto, y además carecería de la debida motivación y fundamentación, por no darse los supuestos del mencionado dispositivo. Lo anterior no es violatorio de la Jurisprudencia No.103 de la Sala Superior de este Tribunal, ya que ésta se refiere al tratamiento especial que otorga el Instructivo de Operación para el Aseguramiento de los Trabajadores de la Industria de la Construcción y su aplicación sería inadecuada a los casos en los que se plantea la aplicación concreta del convenio celebrado entre los patrones y el Instituto Mexicano del Seguro Social .

Juicio No.102/83.-Sentencia de 6 de junio de 1983,por unanimidad de votos.-Magistrada Instructora:María Guadalupe González de Uresti.-Secretaria.-Lic.Adriana Cabezut Uribe .

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

- I. El Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un Organismo descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio. De igual forma es un organismo fiscal autónomo .

Esta doble naturaleza ha tenido que ser definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de jurisprudencia, otorgándole el carácter de "autoridad", para efectos del juicio constitucional, cuando actúa como organismo fiscal autónomo .

- II. El Instituto Mexicano del Seguro Social, forma parte de la Administración Pública, y en tanto es considerado como organismo fiscal autónomo, como caso especial cuenta actualmente en forma directa con la facultad económico-coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a su favor .

- III. El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo tripartito, integrado por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Estado .

- IV. El Consejo Técnico, es uno de los órganos superiores del Instituto, que tiene la facultad de expedir sus reglamentos interiores, como organismo descentralizado por servicio, pero no puede expedir reglamentos o acuerdos, que se relacionen con su naturaleza de organismo fiscal autónomo, como comunmente lo ha hecho en la industria de la construcción, siendo que esta reglamentación debe ser expedida por el Poder Ejecutivo Federal .

- V. El Instituto Mexicano del Seguro Social, ajustándose a la ley respectiva, toma como base el salario para determinar las cuotas obrero-patronales. Por otra parte, el -

régimen obligatorio del Seguro Social, comprende los siguientes seguros :

- a) Riesgos de Trabajo
- b) Enfermedades y Maternidad
- c) Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte
- d) Guarderías para hijos de aseguradas

VI. Siendo el salario y los seguros anotados; el primero, la base para el cobro de las cuotas; y, los segundos, la cobertura en prestaciones para los asegurados, tanto en el régimen ordinario como en el régimen especial de los eventuales, podría establecerse un solo sistema .

VII. En el régimen ordinario, el seguro de riesgos de trabajo sufre modalidades en las empresas de la industria de la construcción .

VIII. Por la especial naturaleza de la industria de la construcción, el Instituto además de haber expedido el Reglamento de los Trabajadores Eventuales Urbanos, tuvo necesidad de reglamentar a través de un "instructivo" el aseguramiento de los trabajadores eventuales de esta indus -
tria .

IX. El instructivo de referencia, establece que el patrón, a través de las listas de raya determinará y enterará al - Instituto las cuotas obrero-patronales, sin que existan avisos de alta, modificación de salario y bajas. Esto dá lugar a que las empresas hagan mal uso de esta autoliquidación y enteran cantidades menores a las que les corresponde .

X. Con el ánimo de contrarrestar esta situación, el Insti - tuto ha instrumentado un procedimiento para determinar - las cuotas obrero-patronales, en base al VALOR ESTIMATI - VO DE LA MANO DE OBRA. Con este procedimiento el Institu

to desnaturaliza el sistema de los seguros sociales, es decir, se ocupa únicamente del cobro de las cuotas, pero se olvida de proporcionar a los trabajadores las prestaciones en especie y en dinero que establece la Ley del Seguro Social .

- XI. Al patrón que se registra y paga las cuotas obrero-patronales al Instituto , en base a listas de raya, se le aplica el procedimiento estimativo del VALOR DE LA MANO DE OBRA; es por esto, que consideramos que el sistema de las listas de raya que contiene el multicitado instructivo es inoperante y en cierta forma propicia que la seguridad social no llegue a los trabajadores de esta rama de la industria .
- XII. Paralelamente al instructivo citado, existe un procedimiento para el pago de las cuotas obrero-patronales, a las empresas de la industria de la construcción. Este nuevo sistema se denomina "normas que regirán el procedimiento para el aseguramiento de los trabajadores temporales y eventuales urbanos de la industria de la construcción". Comunmente se le conoce "por convenio", en virtud de que antes de EJECUTAR LA OBRA, con base en el precio de venta declarado por el contratista, se determinan las cuotas obrero-patronales .
- XIII. Con el sistema anterior, el Instituto, sí cumple con la naturaleza de los seguros sociales, puesto que cobra las cuotas y además proporciona los servicios de seguridad social a los trabajadores que intervengan en la construcción .

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

1. Cueva, Mario de la.-Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. 1963 .
2. García Cruz, Miguel.-La Seguridad Social,México. 1955 .
3. Moreno Padilla,Javier.-Naturaleza Jurídica de las Cuotas del Seguro Social, Revista Difusión Fiscal,Núm 11 , Editorial S.H.C.P.,1975 .
4. Serra Rojas,Andrés.- Derecho Administrativo, Editorial-Libería Manuel Porrúa,S.A.,1961 .
5. Fraga,Gabino.-Derecho Administrativo,Editorial Porrúa , S.A., 1977 .
6. Moreno Padilla, Javier.-Implicaciones Tributarias de las Aportaciones al Seguro Social, Primera Edición, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen IV, Tribunal Fiscal de la Federación .
7. Aguirre Pangburn, Ruben Octavio. Los Tributos Especiales en la Doctrina y en la Legislación Mexicana, Tesis Profesional, UNAM, 1966.
8. Vallarta,Ignacio L.-Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva .
9. Murillo Guerrero,Alfonso.-Seguridad Social (Historia y Estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social,Editorial Secretaría de la Presidencia,Dirección General de Estudios Administrativos).
10. Cueva, Mario de la.-El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.-Editorial Porrúa,S.A.,1981 .
11. Buen,Néstor de.-Derecho del Trabajo, Tomo I .
12. Guerrero, Euquerio.-Manual de Derecho del Trabajo,Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A.
13. Trueba Urbina,Alberto y Trueba Barrera,Jorge.- Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada.-Editorial Porrúa,S.A.

PUBLICACIONES .

1. Instituto Mexicano del Seguro Social.-El Seguro Social-en México, México,1943 .
2. Repertorio Alfabético de Jurisprudencia Mexicana, Tomo-V, J.M. Cajica .

3. México y la Seguridad Social, Tomo II, Vol. 2, Publicación del Instituto Mexicano del Seguro Social .

LEGISLACION .

1. Ley del Seguro Social, promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943 .
2. Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973 .
3. Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de abril de 1970 .
4. Reglamento Relativo a la Afiliación de Patrones y Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 1950 .
5. Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1981 .
6. Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de junio de 1960 .
7. Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1964 .