

879309



Universidad Lasallista Benavente

Con Estudios Incorporados a la
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Clave 879309

3
207

El Caracter Fiscal de las Cuotas del Seguro Social e Infonavit.

Asesor de Tesis : Lic. Roberto Navarro González

T E S I S

Que para Obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

María Armenta García

Celaya, Gto.

1988

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE

CAPITULO PRIMERO

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

	pag.
1.1. Concepto general del Seguro Social.	2
1.2. Antecedentes históricos del Seguro Social en México.	3
1.3. Ley del Seguro Social.	9
1.4. Facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social	11
1.5. El Instituto Mexicano del Seguro Social y sus regímenes o - prestación de servicios.	13
1.6. El Régimen Voluntario del Seguro Social.	22
1.7. El Instituto Mexicano del Seguro Social, su organización y funcionamiento.	23
1.8. Atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.	28
1.9. Recursos económicos del Instituto Mexicano del Seguro Social.	30
1.10. Características de los créditos por Aportaciones patro- nales y capitales constitutivos.	31

CAPITULO SEGUNDO

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

2.1. Antecedentes.	35
--------------------	----

	pag.
2.2. Definición	37
2.3. ¿Qué es el Infonavit?	37
2.4. Funciones del Instituto	38
2.5. Representación de patronos y trabajadores ante el Infonavit.	39
2.6. Destino de los recursos del Infonavit	41
2.7. Vigilancia de las actividades del Instituto	42
2.8. Circunstancias que determinan la continuación voluntaria de los trabajadores dentro del régimen del Instituto	45
2.9. Forma de obtener un crédito Infonavit	46
2.10. Inconformidades y Valuación	48
2.11. Datos que debe contener el escrito de Inconformidad	50

CAPITULO TERCERO

LOS TRIBUTOS

3.1. Generalidades	54
3.2. CONCEPTO	54
3.3. Características de los tributos	55
3.4. Clasificación de los tributos	57
3.5. Características de los Impuestos	61
3.6. Clasificación tradicional de los Impuestos	62
3.7. Clasificación que adopta nuestra legislación vigente	64

3.8.	Derechos	pag. 65
3.9.	Características de los Derechos	65
3.10	Productos	69
3.11	Definición	69
3.12	Aprovechamientos	71
3.13	Definición	71
3.14	Contribución de Mejoras	73
3.15	Generalidades	73
3.16.	Definición	74
3.17	Características de la Contribución de Mejoras	75
3.18	Principales diferencias entre Contribución de Mejoras e Impuestos	77
3.19	Principales diferencias entre Contribución de Mejoras y Derechos	77

CAPITULO CUARTO

LAS EXACCIONES PARAFISCALES

4.1.	Generalidades	79
4.2.	Exacciones parafiscales en la legislación extranjera	80
4.3.	La parafiscalidad en la Organización de las Naciones Unidas.	84
4.4.	La parafiscalidad en México	84
4.5.	Generalidades	85

4.6.	Características esenciales de la parafiscalidad	65
4.7.	La naturaleza fiscal de las cuotas aportadas al Seguro Social e Infonavit	87
4.8.	Tasas e Impuesto	88
4.9.	Generalidades	88
4.10	Similitudes entre tasas e Impuestos	89
4.11	Diferencias entre Tasas e Impuestos	90

CAPITULO PRIMERO

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

PRESENTACION.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, debe su nacimiento, a un destacadísimo mexicano como lo fue el Presidente de México Don Manuel Avila Camacho; que, preocupado porque el pueblo de México, contara con un organismo que cubriera las necesidades de salud y — seguridad social, implantó dicho régimen.

El Instituto no es perfecto, como toda obra realizada por el ser humano tiene sus deficiencias; sin embargo debemos reconocer que a través de su existencia, ha venido cumpliendo con los fines para lo cual fue instituido, y cada día se amplía más el horizonte de sus servicios.

Los postulados y bases que sustentan, fueran y son muy lómbles, quienes han dirigido su trayectoria, lo han hecho de acuerdo con el momento histórico que les ha tocado — vivir, teniendo sólo como meta, el cumplimiento del deber frente a la institución, que — al crecer cada vez más, requiere de la entrega de mayores capacidades, para de esta — manera proporcionar los servicios de salud, que tanta falta hacen a grandes sectores de mexicanos, que aún no se encuentran protegidos, y para los cuales, no ha llegado la justicia social a la que tienen derecho.

DOCUMENTO I

ACUERDO PRESIDENCIAL QUE CREA LA COMISION TECNICA DEL SEGURO SOCIAL

2 de junio de 1941

CONSIDERANDO

PRIMERO.— El primero de diciembre de 1940, al asumir la Primera Magistratura de la Nación, el Ejecutivo adquirió el compromiso de que las leyes de seguridad social protegerán a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en la vejez, para substituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir. Tal compromiso obedeció al deseo de realizar los anhelos consagrados en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, que considera de utilidad pública la expedición de una ley de Seguros Sociales; de acatar el mandato contenido en el artículo 8 transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros que obliga al Ejecutivo de la Unión a dictar las medidas complementarias de la ley que sean procedentes para establecer el Seguro Social; y de hacer efectivo el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo que previene que los patronos podrán cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales asegurando, a su costa, al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización.

SEGUNDO.— Estos anhelos y obligaciones aparecen más imperiosos, si se considera que todos los países de Europa 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.

TERCERO.— La Oficina Internacional del Trabajo ha venido haciendo a todos los países múltiples recomendaciones en materia de seguros y prevención social, que han sido cuidadosamente acatadas por la mayoría 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.

CUARTO.— 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.

QUINTO.— El segundo Plan Sexenal, en su artículo 22 del capítulo de Trabajo de 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".

SEXTO.— Esta situación obliga al Ejecutivo de mi cargo a presentar, en el próximo período ordinario de sesiones al Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley de Seguros Sociales, y para el mejor cumplimiento de esta obligación, que implica múltiples problemas económicos y técnicos y afecta vitales intereses de la economía nacional que es necesario atender con todo cuidado y con la mayor eficacia, el Ejecutivo considera que en el desarrollo de sus estudios preparatorios que habrán de culminar con la elaboración de la iniciativa de Ley que presentará ante las Cámaras, deben participar técnicos especializados en la materia y representantes de los diversos sectores sociales cuyos intereses se relacionan directamente con el sistema. Es por esto que el Ejecutivo considera conveniente que funcione una comisión adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que es la Dependencia a la que por Ley corresponde estudiar este problema, comisión que estará integrada por delegados de diversas Secretarías de Estado cuyas funciones en alguna forma tienen estrechos nexos con la cuestión del Seguro Social; así como por representantes de sectores obreros y patronales, que son quienes llevarán, al seno de la misma, la voz informativa emanada de los sectores sociales a los que pertenecen.

Por todas las consideraciones expuestas, he tenido a bien dictar el siguiente:

ACUERDO

Artículo 1.— Se crea una Comisión Técnica que tendrá por objeto la elaboración del Proyecto de Ley de Seguros Sociales, teniendo como base el Antiproyecto formulado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Artículo 2.— Dicha Comisión estará integrada por Delegados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de la Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad Pública; por siete representantes de las agrupaciones obreras y por siete representantes de organizaciones patronales.

Artículo 3.— Las decisiones de la Comisión serán tomadas por mayoría de votos de los Delegados de las Dependencias Oficiales.

Artículo 4.— Para los efectos del artículo 2, el C. Secretario del Trabajo convocará a las organizaciones obreras y patronales que a juicio de dicha Dependencia deban estar representadas en la Comisión.

Artículo 5.— Será presidente de la Comisión el delegado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Artículo 6.— Con el carácter de asesores de la Comisión participarán en los trabajos de la misma los técnicos designados por las Dependencias Oficiales.

Artículo 7.— La Comisión funcionará hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la Ley de Seguros Sociales. Los miembros de la Comisión no percibirán ninguna retribución por el desempeño de su encargo.

Dado en el Palacio Nacional, a los dos días del mes de junio de mil novecientos cuarenta y uno.

**SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

Manuel Avila Camacho
(Firmado)

A los CC. Secretario del Trabajo y Previsión Social,
Secretario de la Economía Nacional,
Secretario de Hacienda y Crédito Público,
Secretario de la Asistencia Pública; y
Jefe del Departamento de Salubridad Pública.

El Secretario de la Economía Nacional, F. Javier Gaxiola, Jr.— (Firmado)
—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Eduardo Suárez.— (Firmado)
—El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Ignacio García Téllez.— (Firmado)
—El Secretario de Asistencia Pública, Dr. Gustavo Baz.— (Firmado)
—El Jefe del Departamento de Salubridad Pública, Dr. Victor Fernández Manero.— (Firmado).

DOCUMENTO 2

APROBACION DEL PROYECTO DE LEY DEL SEGURO SOCIAL MEXICANO POR LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

14 de septiembre de 1942

*Consideraciones de las Delegaciones a la Conferencia Interamericana de
Previsión Social, en torno de la Iniciativa Mexicana de la
Ley del Seguro Social*

PRIMERA

Que la Delegación Mexicana ha presentado ante esta Conferencia una iniciativa de Ley del Seguro Social Obligatorio, que constituye un estudio técnico y doctrinario sólidamente fundado; sintetiza con éxito los resultados obtenidos de la auscultación de la opinión de los patronos, de los trabajadores, de los peritos nacionales y la de los expertos de la Oficina Internacional del Trabajo;

SEGUNDA

Que cada elemento de la iniciativa ha sido calculado cuidadosamente con el auxilio de un valioso estudio financiero y actuarial, donde la estadística mexicana ha sido bien aprovechada, con propósito de realización moderada y prudente, que garantiza su aplicación evolutiva y el equilibrio financiero del sistema;

TERCERA

Que dicha iniciativa aspira a convertir en realidad social los principios fundamentales de la seguridad colectiva y las recomendaciones de las Conferencias Internacionales del Trabajo, especialmente las celebradas en Chile, La Habana y Lima;

CUARTA

Que esta importante iniciativa crea un Instituto de Servicio Público descentralizado, con la aportación tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores, que comprende como beneficiarios a todos los trabajadores organizados, a los libres, a los empleados, a los campesinos, a los domésticos, etc.: que abarca todos los riesgos profesionales, enfermedades, maternidad, invalidez y cesantía, se apoya en la experiencia técnica, administrativa y social de los países más adelantados en la Seguridad Social, y la administración de los fondos se aparta del lucro privado, destinándolos a las reservas técnicas, prestaciones y obras con las plenas garantías de seguridad, rendimiento y liquidez, etc.

QUINTA

Que siendo el objeto de esta asamblea promover, fomentar y convertir en realidad las conquistas de la Seguridad Social y encontrándose México en lucha contra los intereses que se oponen al bienestar de las clases trabajadoras, creemos que es función obligada de esta Conferencia prestarle el amplio respaldo, apoyo y solidaridad para el éxito secundo de tan magna obra mexicana.

Como consecuencia de las consideraciones anteriores, las Delegaciones se permiten proponer a la Conferencia acuerde que:

"La Iniciativa Mexicana de Ley del Seguro Social Obligatorio merece su aprobación y aliento, porque constituye un Código de Seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la nación mexicana".

DELEGACIONES

CHILE, ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CANADA, COLOMBIA, COSTA RICA, CUBA, ECUADOR, EL SALVADOR, ESTADOS UNIDOS, GUATEMALA, HAITI, NICARAGUA, PANAMA, PARAGUAY, PERU, REPUBLICA DOMINICANA, URUGUAY.

Santiago de Chile, a 14 de septiembre de 1942

1.1 CONCEPTO GENERAL DEL SEGURO SOCIAL.

Como el Seguro Social se originó para los trabajadores, y se ha desarrollado, como una de las instituciones del Derecho del Trabajo, es natural, que al tratar de concebir — cuando se tome en cuenta tal circunstancia.

" Para Daniel Antkoletz, el Seguro Social es aquel que tiene por objeto, proteger a los empleados u obreros (trabajadores en general) y sus familias, contra la interrupción temporal o cesación definitiva del trabajo, a consecuencia de accidentes, enfermedad maternidad, paro forzoso, invalidez vejez o muerte." (1)

" Para Mario de la Cueva, el Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado, de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos"(2)

" Gustavo Arce Oro, ha definido al Seguro Social, como el instrumento jurídico del Derecho Obrero, por el cual, una institución pública queda obligada, mediante una cuota — o prima que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de ellos a — entrar al seguro o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, — una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o sintes — tras de carácter social." (3)

De esta definición se pueden extraer, dos elementos esenciales, que muestran la — forma en que en la actualidad se concibe a todo seguro social.

1. ARCE, GUSTAVO
 LOS RIESGOS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL
 Editorial, 1972, p. 12.A.
 2: 88: 811: 8: 13

a) Tomando en cuenta su origen obrero, y su objetivo principal, las aseguradas no deben ser sólo obreros, sino cualquier persona de escasos recursos, y

b) La obligatoriedad del seguro, la representación de éste a cargo de una institución de carácter público, el hecho de pagar una pensión o subsidio en los impuestos establecidos, lógicamente nace el derecho del asegurado o en su defecto de sus familiares, a solicitar las prestaciones a que tienen derecho.

1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO.

El Seguro Social aparece en México, en los comienzos del presente siglo, a raíz de nuestra revolución en la que intervinieron, líderes y organizaciones políticas para tratar de lograr reivindicaciones sociales en materia de legislación del trabajo, de Reforma Agraria, de educación popular y de previsión social que estuvieran plasmados en el Pacto Federal.

Los partidos políticos exigían reformas a la Constitución de 1857, ya que carecía de contenido social, pues sólo se limitaba a tratar entre otros puntos, lo relativo a la libertad de trabajo.

El jefe de la Revolución Constitucionalista, Venustiano Carranza publicó el Decreto de 12 de diciembre de 1912 en cuyo artículo segundo expresaba: " El Primer jefe de la Nación y el Consejo del Poder Ejecutivo expediré y pondré en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y resoluciones necesarias a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública -

efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que asegure la igualdad de los mexicanos"(4)

En el Estado de Yucatán se promulgó el 11 de diciembre de 1915 su Ley del Trabajo, importante ordenamiento ya que fue el primero ubicó el Seguro Social en nuestro país, siguiendo el modelo de Nueva Zelanda. El artículo 135 de la citada Ley ordenó:

El gobierno fomentará una Asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte.

El Congreso Constituyente de Querétaro, expidió nuestra actual Carta Magna la cual se promulgó el 5 de febrero de 1857 su capítulo denominado Del Trabajo y de la previsión social establece:

Se considerará de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, cesación involuntaria del trabajo de accidentes y de otras con los mismos fines, así que el gobierno federal y el de cada Estado fomentará la organización de instituciones para difundir la previsión social.

Tomando como ejemplo la Constitución General de la República, los Estados de la Unión emitieron sus leyes, empezando el Estado de Yucatán que dio un giro a su Ley Laboral de 1915, cambió su sistema del seguro obligatorio, adaptándose a la Constitución política Federal.

También el Estado de Puebla, se preocupa por promulgar su Código de Trabajo de fecha 14 de noviembre de 1921, fijando en su artículo 221, que los patronos, podrán sustituir el pago de las indemnizaciones, de los accidentes y enfermedades profesionales, por el seguro contratado a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la sociedad del trabajo y previsión social del gobierno estatal.

Ahora es el Estado de Campeche, con su Código Laboral de noviembre de 1924, éste no contenía un seguro social sino un seguro privado.

Los Estados de Tamaulipas y Veracruz se suman a este movimiento y proclaman sus leyes el 12 de junio y 10 de julio de 1925 con una modalidad especial de seguro voluntario.

Posteriormente aparece la Ley General de Pensiones Civiles de retiro, expedida el 12 de agosto de 1925, a la que se le hacen varias reformas con posterioridad.

El Estado de Aguascalientes con su Ley de 1928, estableció que el Gobierno patrocinaría, la fundación y sostenimiento de una sociedad mutualista para beneficio de los trabajadores, por lo tanto, todo obrero, depositando una pequeña parte de su salario, estaría asegurado en la vejez y como consecuencia dejar a sus deudos en caso de muerte, — libres de penurias económicas; esta era una institución de seguro voluntario.

El 13 de noviembre de 1928 se emite un Decreto en el que se incorpora, al seguro — federal del maestro, consistente en una mutua de socorros pecuniarios con destino a los familiares del mutualista fallecido.

Con posterioridad el Estado de Hidalgo, en su Ley de Trabajo de fecha 30 de noviembre de 1928, en su artículo 242 establecía la creación de instituciones, corporaciones, —

o sociedades para asegurar a los trabajadores contra accidentes o enfermedades profesionales.

Todo esto motivó una gran profusión legislativa estatal de seguros y coberturas diferentes, según riesgos comprendidos y personas beneficiadas - que en la práctica no funcionó, y trajo como consecuencia falta de protección durante algún tiempo, por lo que hubo necesidad de expedir un régimen general, único y total de beneficios y beneficiados.

Surge de esta manera la idea de reforma, en el sentido de que existiera una disposición más acorde con la técnica del seguro social y analizarla para igual la cláusula constitucional con base federal.

El pacto federal fue reformado el 31 de Agosto de 1929 en la fracción-XXIX del artículo 123 que a la letra dice:

"Se considerará de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y comprenderá seguros de invalidez, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos" (5)

Fue publicada esta reforma en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929.

En agosto 16 de 1931, se promulga la Ley Federal del Trabajo, reformada y posteriormente viene a operar en relación con la Ley del Seguro Social mediante el título sexto.

llamado " de los riesgos profesionales" basado en la fracción XIV del artículo 123-constitucional, en lo relativo a la determinación del accidente, así como la enumeración de enfermedades.

A partir de esa fecha se va gestando, lo que más tarde sería la primera Ley del Seguro Social en México, promulgada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de Enero de 1943.

Por último, en el citado periódico con fecha 12 de Marzo de 1973 se publica la actual Ley del Seguro Social, con vigencia a partir del 1o. de Abril del mismo año, por disposición expresa de su artículo primero transitorio, la cual ha sido ratificada en varias ocasiones.

Con base en la mencionada ley, y de acuerdo con la Constitución Política, el Seguro Social consiste en un servicio público obligatorio, comprendiendo los riesgos de:

- a) Accidentes y enfermedades profesionales.
- b) Enfermedades no profesionales y de maternidad.
- c) Invalidez, vejez, muerte y
- d) Cuantía involuntaria en caso de muerte.

Asimismo, el seguro fue organizado y administrado a través de un organismo descentralizado (con las características típicas de estos organismos técnicos) llamado Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyos fondos se constituyen por las aportaciones del-Estado, los patronos, y los trabajadores empadronados de éstos, a los que perciben —

Únicamente el salario mínimo o menor, caso en el cual, la aportación correspondiente a los patronos.

Esta Ley, estableció el seguro social obligatorio para los trabajadores de empresa privada, estatales, de administración o mixtas, a los miembros de sociedades cooperativas de producción y a los aprendices.

Esta Ley del Seguro Social, aparte de las características antes señaladas, presentó otra que no establecían las legislaciones sobre seguros de otros países, y que consistió en la unificación de los seguros contra diversos riesgos, configurando un sistema integral, con una sola administración, un solo organismo a cargo de ella, y solamente una cuota para afrontar todos los seguros.

Sin lugar a dudas, la Ley del Seguro Social de 1943, constituye el inicio de lo que sería la seguridad social en nuestro país. La Ley de 1943, tuvo un gran número de reformas (1947, 1949, 1959, 1970) que tuvieron como finalidad, actualizar la aplicación de la misma.

Frente a estas reformas, fue necesario que se promulgara otra Ley, que se adaptara a las necesidades actuales, de máxima eficacia, fue así que se promulgó el 26 de febrero de 1973 la nueva Ley del Seguro Social, derogando a la de 1943.

Esta Ley constituye un importante avance, permitiendo que cada vez más una mayor parte de la población disfrute del sistema de seguridad social, mediante diferentes prestaciones, entre las cuales tienen facultades de exigibilidad.

La Ley reitera el carácter de servicio público nacional del Seguro Social, a fin de que cumpla con su tarea de instrumento básico, aunque no único de la seguridad social.

Por ser un servicio público nacional, forma parte de las atribuciones del Estado Mexicano, y por lo tanto, a éste le corresponde garantizar la regularidad y la continuidad del Seguro Social (regularidad y continuidad que son características de todo servicio público) mismas que lleva a cabo a través del órgano creado para tal efecto y que es el mismo que fue establecido sobre la base de un organismo descentralizado desde el año de 1943, es decir, del Instituto Mexicano del Seguro Social.

1.3. LEY DEL SEGURO SOCIAL.

ARTÍCULO GENERALES.

Este artículo es reiterativo en el sentido de establecer, el régimen del seguro obligatorio, que es el más importante, y el régimen del seguro voluntario.

El artículo uno de la Ley nos habla del régimen obligatorio el cual se encuentra integrado por:

- a) Riesgos de trabajo.
- b) Enfermedades y maternidad.
- c) Invalidez, vejez, cesantía en el caso masculino y muerte y
- d) Pensiones para hijos de asegurados.

Tienen derecho de aseguramiento al régimen obligatorio, los siguientes sujetos:

- a) Toda persona vinculada a otra u otras por una relación de trabajo, sea cual —
fuere el acto que le haya dado origen.
- b) Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas.
- c) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

Los sujetos beneficiados con el régimen obligatorio, pueden reestructurarse mediante decretos del Ejecutivo Federal, y a propuesta del mismo Instituto. En los decretos respectivos se establecen las modalidades del aseguramiento.

Pueden ingresar al régimen obligatorio mediante decreto :

- a) Los trabajadores en industrias familiares.
- b) Los trabajadores independientes, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados.
- c) Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de filiatización.

d) Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que para la explotación de cualquier tipo de recursos, están sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores.

e) Los pequeños propietarios, hasta con veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aun cuando no estén organizados crediticiamente.

f) Los ejidatarios, comuneros colonos y pequeños propietarios que no están organizados en los grupos mencionados.

g) Los patronos persona físicas, con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no están ya asegurados en los términos de la Ley.

h) Los domésticos, de acuerdo al contenido del artículo 203 de la Ley del Seguro Social.

Todos estos patronos, en tanto son incorporados mediante decretos al régimen obligatorio, pueden lograr su incorporación voluntaria al mismo, cumpliendo únicamente con lo expresamente señalado por la ley, en las acciones respectivas.

1.4. FAMILIARES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Para tal efecto el artículo 25 de la ley que cita las siguientes:

a) Registrar a los patronos, inscribir a los trabajadores y producir los grupos de

salarios, sin previa gestión. Tal decisión no libera a los obligados de las responsabilidades y sanciones en que hubiesen incurrido.

b) Dar de baja en el régimen a los trabajadores asegurados, verificar la extinción de una empresa, aun cuando el patrón omitiese presentar los avisos correspondientes.

c) 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 de la Ley.

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

d) Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley.

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

f) Ejercer las demás atribuciones que le otorgan esta ley y sus reglamentos.

El artículo mencionado es claro en cuanto establece de manera perfectamente clara, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, posee facultades implícitas ya que en un momento dado si los patrones no cumplen con su obligación, en cuanto a la inscripción de

sus trabajadores el cupre esa omisión. En cuanto a la legalidad de los actos del mencionado organismo que el citado artículo le otorga, al respecto debe señalarse que — deben ajustarse al cumplimiento de las Garantías de Seguridad Jurídica, que consagran — los artículos 14 y 16 constitucionales, porque independientemente de su jerarquía no — puede estar investido de facultades constitucionales. En este orden de ideas, cuando el Insti- — tuto realice cobros sin estar debidamente fundados y motivados, dichos cobros son con- — trarios al artículo 16 de nuestra ley Fundamental.

De manera expeditiva y muy general, en las páginas siguientes señalo las caracterís- — ticas de los diferentes seguros, haciendo énfasis, en lo relacionado a que todos las pen- — siones y subsidios, que en los mismos se otorgan, se llevan a efecto tomando en cuenta — las tablas valorativas y los requisitos que la ley establece en cada caso.

Siendo el Instituto un organismo, encargado de la seguridad social, pone especial — atención en todo lo que se relaciona al exacto cumplimiento de los requisitos que la ley — señala.

1.5. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REGIMENES O PRESTACION DE SERVI- — CIOS.

SEGURO DE RIESGO DE TRABAJO. (art. 43)

Prestaciones en
especie

a) Asistencia médica, quirúrgica y far-
macéutica.

Prestaciones en
dinero

Si el riesgo causa la
muerte del asegurado,
se otorgarán en su caso:

- b) Servicio de hospitalización.
- c) Rehabilitación.
- d) Aparatos de prótesis y ortopedia.

Estas se otorgan de acuerdo con la Ley, ya sea que únicamente se inhabilite al trabajador, o se le declare alguna incapacidad.

- a) Gastos de funeral, dos veces de salario-muena inferior a \$1,500.00 ni mayor de - \$12,000.00.
- b) Pensión de viudez, 40% a la viuda, de la pensión, que correspondería a una incapacidad permanente total del asegurado, si es viuda necesita estar totalmente incapacitada y haber depositado de la asegurada.
- c) Pensión de orfandad, 30 % o 20 % del mismo tipo de pensión según falten los dos o uno solo de los padres.
- d) Pensión de sobrevivientes; a falta de los anteriores, y haber depositado del asegurado, 20 % de la pensión que hubiere

correspondido al asegurado, en el caso de incapacidad permanente total.

b) SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD (art. 92)

Beneficiarios

- a) El asegurado.
- b) El pensionado por : incapacidad permanente total. Incapacidad permanente parcial con un mínimo del cincuenta por ciento de incapacidad, invalidez, vejez, cesantía especial avanzada, viudez, orfandad o secuestro.
- c) La esposa o concubina del asegurado, esposa o concubina de la asegurada, si están totalmente incapacitados.
- d) La esposa o concubina del pensionado, esposa o concubina de la pensionada, si están totalmente incapacitados para trabajar.
- e) Los hijos de trabajadores asegurados y pensionados, hasta los 16 años sin requisito alguno, hasta los 25 años, si están estudiando, indefinidamente si están

Prestaciones

en

especie

Incapacidad para trabajar.

f) Padres del asegurado o pensionado.

a) Asistencia médico-quirúrgica y hospitalaria.

b) En caso de maternidad, asistencia obstétrica, ayuda en especie por seis meses para lactancia.

c) Una caucilla al nacer el hijo, cuyo importe será señalado por el Consejo Técnico.

c) SEGURO DE INVALIDEZ (art. 12B)

Requisitos

a) Disminución de la capacidad de trabajo — que impida obtener una remuneración, superior al cincuenta por ciento de la remuneración habitual, que en la misma región reciba un trabajador sano, de igual capacidad, categoría y formación profesional.

b) Que se derive de enfermedad o accidente — no profesional o por defectos o aptitudenato físico o mental, o bien cuando padezca de

una afección o se encuentre en un estado — de naturaleza permanente que le impida trabajar.

c) Tener ciento cincuenta cotizaciones semestrales acreditadas.

Prestaciones

a) Pensión temporal o definitiva.

b) Asistencia médica.

c) Asignaciones familiares: ayuda por concepto de cargas familiares, de acuerdo con los porcentajes, para el uso de los familiares del pensionado señalados en la Ley.

d) Ayuda asistencial: aumento hasta el veinte por ciento de la pensión, cuando su estado físico requiera forzosamente la ayuda de otra persona, de manera permanente o continua.

d) SEGURO DE VEJEZ (art. 137)

Requisitos

a) Haber cumplido 65 años.

b) Tener acreditadas un mínimo de 500 cotizaciones semestrales.

- c) Dejar de trabajar.
- d) Formular la solicitud respectiva,

Prestaciones

- a) Pensión
- b) Asistencia médica.

Asignaciones familiares, que son ayudas por concepto de cargas familiares, de acuerdo con los porcentajes que fija la Ley - por cada uno de las personas señaladas - en la misma.

- d) Ayuda existencial, que consiste en un aumento hasta el veinte por ciento de la pensión, cuando su estado físico requiera forzosamente la ayuda de otra persona de manera permanente o continua.

d) SEGURO DE CESANTIA EN EDAD AVANZADA (art. 143)

Requisitos

- a) Haber cumplido 60 años.
- b) Quedar privado de trabajo remunerado.
- c) Tener acreditadas un mínimo de 500 cotizaciones contributivas.

Prestaciones

- a) Pensión.
- b) Asistencia médica.
- c) Asignaciones familiares y ayuda asistencial, entendidas éstas en la forma señalada en los seguros anteriores.

Para poder gozar de la pensión, aparte de los requisitos anteriores, es necesario que el asegurado formule la solicitud respectiva.

El otorgamiento de esta pensión, excluye la posibilidad de coexistir con posterioridad, las pensiones de invalidez o de vejez, salvo que reintegre al régimen obligatorio.

e) SEGURO DE MUERTE (art. 149)

Requisitos

- a) Que la muerte de asegurado o pensionado se deba a un riesgo de trabajo.
- b) Tener acreditadas un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales.

Prestaciones

- a) Pensión de viudez.
- b) Pensión de orfandad.
- c) Pensión de reconocimientos.
- d) Asistencia médica.
- e) Ayuda asistencial a la pensiónada por —

Beneficiarios

- a) Esposa o concubina del asegurado o pensionado, si se tratara de viudo, deberá estar totalmente incapacitado, y haber dependido económicamente de la asegurada o pensionada.
- b) Los hijos mayores de 16 años, los mayores de esta edad hasta los 25 años si se encuentra estudianto, los mayores de 16 años incapacitados hasta que desaparezca la incapacidad.
- c) los ascendientes, en ausencia de los anteriores.

f) SEGURO DE GUARDERÍAS (art. 184)

El seguro de guarderías, tiene por objeto, proporcionar los cuidados necesarios a los hijos de los asegurados durante la jornada de trabajo de éstos.

Los servicios de guarderías, se proporcionan desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años los hijos de los asegurados.

Estos servicios consisten, en caso, la alimentación, el cuidado de la salud, la -

educación y la recreación de los niños. La realización de tales servicios, se logra a través de las instalaciones que para el efecto establece el Instituto, en zonas adecuadas y convenientes.

En los diversos ramos del seguro obligatorio, excepto en el de riesgos de trabajo si el trabajador es dado de baja del régimen obligatorio, se le conservan y reconocen sus derechos a las prestaciones respectivas después de dicha baja por el tiempo y con las modalidades que la misma ley señale.

El financiamiento de los diversos seguros, se logra a través de las aportaciones obrero-patronales, y a la contribución del Estado, excepto en el seguro de riesgos de trabajo, que está cubierto íntegramente por las cuotas que para el mismo, aportan los patronos.

También el costo del seguro de guarderías, corre por cuenta de los patronos, independientemente de que tengan o no trabajadores a su servicio.

El asegurado que haya sido dado de baja del régimen obligatorio, puede seguir gozando del mismo, ya sea en los seguros conjuntos de enfermedades y maternidad, y de invalidez, vejez, cesantía en caso de accidente y muerte, o en cualquiera de ellos a su elección mediante la continuación voluntaria del régimen obligatorio, para lo cual necesita tener un mínimo de cincuenta y dos cotizaciones semanales, ejercer este derecho dentro de un período de doce meses, contados a partir de la fecha de baja, y desde luego cubrir íntegramente las cuotas obrero-patronales que correspondan, pagando quele inscrita en el pago de cotización a que pertenecía en el momento de la baja, o -

en el grupo inmediato inferior superior. Esta continuación voluntaria en el seguro obligatorio, puede concluir por:

- a) Declaración expresa firmada por el asegurado.
- b) Dejar de pagar las cuotas durante tres bimestres, consecutivos y
- c) Ser dado de alta en el régimen obligatorio, al adquirir nuevamente la calidad de sujetos del mismo, en los supuestos de la Ley.

1.6. EL RÉGIMEN VOLUNTARIO DEL SEGURO SOCIAL.

Este régimen está integrado por : los seguros Facultativos y los Seguros Adicionales. Los seguros Facultativos permiten el aseguramiento de todas aquellas personas no comprendidas expresamente por la Ley.

El Instituto podrá contratar, individual o colectivamente estos seguros facultativos y de esta manera otorgar las prestaciones, en especie propias del seguro de enfermedades e maternidad.

Los seguros adicionales, tienen por objeto, lograr un mejoramiento en las prestaciones económicas y sociales mínimas, establecidas en la Ley. Esto se hace a través de la contratación colectiva, ya que precisamente, lo que se pretende es la satisfacción de las prestaciones económicas pactadas en los contratos colectivos o en los contratos ley cuando estos son superiores a los de la misma naturaleza, que establece el régimen obligatorio del seguro social. Estas prestaciones deberán ser de las establecidas para los seguros de riesgo de trabajo, y de invalidez, vejez avanzada en edad avanzada y muerte.

El instituto otorga también, los llamados servicios sociales, que se traducen en prestaciones sociales y en servicios de solidaridad social.

Los primeros tienen por objeto, fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general, de los niveles de toda la población.

Los servicios de solidaridad social, tienen como finalidad beneficiar a cualquier persona, sin que importe si está o no afiliada, pero sobre todo a las personas marginadas de los diversos sectores de la población (urbano, suburbano y rural) los servicios pueden comprender -- asistencia médica, farmacéutica y algunas veces hospitalaria, las que -- se otorgan en la forma establecida por la ley, y que generalmente se -- realizan en colaboración con otras instituciones de seguridad social. -- Los beneficiados con estos servicios, deben contribuir con aportaciones pecuniarias, o con trabajos personales para beneficio de la comunidad.

1.7. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

El instituto constituye un organismo descentralizado, con -- personalidad jurídica y patrimonio propios, su organización se lleva a -- cabo a través de los siguiente órganos: (art.246)

- a) ASAMBLEA GENERAL
- b) CONSEJO TECNICO
- c) COMISION DE VIGILANCIA
- d) DIRECTOR GENERAL

ASAMBLEA GENERAL art.247.- Constituye la autoridad suprema del instituto, estando formada por treinta miembros, designados de la siguiente manera: diez por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones patronales y diez por las organizaciones obreras. La duración de sus funciones es de seis años, con posibilidad de reelección.

La Asamblea General se encarga de discutir anualmente el estado de ingresos y gastos, el informe de actividades y el presupuesto de Ingresos y Egresos para cada año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia, el balance contable, y cada tres años aprobará o modificará el balance actuarial que presente el Consejo Técnico. Estas actividades las realiza la Asamblea General, en las reuniones ordinarias de la misma, una o dos veces al año, y presididas por el Director General, puede reunirse extraordinariamente cuando fuere necesario, y de acuerdo con el reglamento respectivo.

EL CONSEJO TECNICO (art.252) Es el representante legal y el administrador del instituto, para lo cual, está compuesto de doce miembros; correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales-

en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, aunque este último está facultado para designar solamente dos, cuando estime conveniente.

La mayoría de las facultades de este Órgano, están contenidas en el artículo 253 de la Ley del Seguro Social, dentro de las cuales destacan las siguientes:

- a) Decidir sobre las inversiones del instituto.
- b) Resolver sobre las operaciones del instituto, excepto aquellas que por su importancia, necesiten del acuerdo de la Asamblea General.
- c) Discutir y en su caso aprobar el Presupuesto de Ingresos y Egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General.
- d) Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria.
- e) Expedir los reglamentos interiores, extender el régimen obligatorio en los términos de la misma ley, nombrando Secretario General, subdirectores, jefes de servicio y delegados, autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas.
- f) Conceder a derecho-habientes del régimen en casos excepcionales y previo estudio, el disfrute de prestaciones económicas y médicas previstas en la ley.
- g) Autorizar en la forma y términos que establezca el reglamento-

relativo, los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar, y en su caso resolver el Recurso de Inconformidad a que hace mención el art. 274.

LA COMISION DE VIGILANCIA.— Se compone de seis miembros, los cuales son nombrados por las representaciones de la Asamblea General, dos por cada representación, con sus respectivos suplentes; las principales facultades de este órgano son :

- a) Vigilar que las inversiones se hagan conforme lo dispone la -- Ley.
- b) Practicar auditorías de los balances contables y comprobar los -- avañíos de los bienes objeto de operaciones del instituto;
- c) Sugerir a la Asamblea General y al Consejo Técnico, en su caso -- las medidas que crea necesario para un mejor funcionamiento -- del instituto.
- d) Presentar ante la Asamblea General, un dictamen sobre el infor -- me de actividades y los estados financieros presentados por -- el Consejo Técnico, los cuales le serán dados a conocer con -- oportunidad.
- e) En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea -- General extraordinaria.

EL DIRECTOR GENERAL.— Que es nombrado por el Presidente de la República

tiene las siguientes atribuciones :

- a) Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico, y ejecutar los acuerdos de los mismos.
- b) Representar al instituto en cualquier situación, con el conjunto de facultades generales y especiales que se requieran, inclusive para sustituir o delegar esta representación.
- c) Presentar anualmente al Consejo Técnico, el informe de actividades, el balance contable y el estado de ingresos y gastos -- así como el presupuesto de Ingresos y Egresos, para el siguiente período asimismo, presentar ante el mismo consejo, cada -- tres años el balance actuarial.
- d) Proponer al Consejo, la designación o destitución del Secretario General, subdirectores, jefes de servicio y delegados, -- también puede nombrar y remover a los demás funcionarios y -- trabajadores.

De la misma manera, este funcionario tiene derecho, de veto -- sobre las resoluciones del Consejo; veto que dura hasta que -- resuelve en definitiva la Asamblea General.

Otras autoridades superiores del Instituto aparte del Director -- General son :

- a) EL SECRETARIO GENERAL

- b) LA SUBDIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA
- c) LA SUBDIRECCION GENERAL DE CONTROL
- d) LA SUBDIRECCION GENERAL JURIDICA

De estas dependencias, se desprenden un sinúmero de organismos -- inferiores que conforman el cuadro administrativo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

1.8. ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Se encuentran enumeradas y catalogadas en el artículo 240 de la - Ley, entre las que destacan las siguientes :

- a) Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo, señalados por la misma ley.- la finalidad de estos servicios está encaminada, a fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la -- elevación general de los niveles de vida de la población.
- b) Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto.
- c) Satisfacer las prestaciones que establece la ley.
- d) Invertir sus fondos de acuerdo a lo que señala la ley, para de esta manera estar en condiciones de aumentar su patrimonio, y- poder así satisfacer las prestaciones que debe otorgar a sus - afiliados.

- e) Efectuar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines,
Lo cual indica, que los actos que realice el instituto, deben ajustarse a estricto derecho.
- f) Adquirir bienes muebles e inmuebles, dentro de los límites legales.
En un momento dado estos bienes, prestan un servicio a la comunidad, y contribuyen al aumento del caudal de dicho organismo.
- g) Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de sus fines, que le son propios, todo esto sin estar sujeto a ninguna condición, ya que la única a la que debe ajustarse, es a las condiciones sanitarias que deben prevalecer en sus instalaciones.
- h) Organizar sus dependencias. Para un mejor funcionamiento de las mismas, y de esta manera atender mejor a quienes solicitan el servicio.
- i) Difundir conocimientos prácticos, de previsión y seguridad social. Esto es realizar campañas, en las cuales se prevengan enfermedades de tipo infeccioso, sobre todo en las áreas más densamente pobladas, en las que es más fácil que se propague este tipo de enfermedades.
- j) Expedir sus reglamentos interiores.

k) Las demás que le confieran esta Ley y sus reglamentos.

1.9. RECURSOS ECONOMICOS DEL INSTITUTO.

- a) Las cuotas a que están obligados tanto los trabajadores, como - patrones y demás sujetos que señala la Ley, así como por la contribución del Estado.
- b) Los intereses, los alquileres, las rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan sus bienes.
- c) Las donaciones, herencias, legados subsidios y adjudicaciones - que se hagan en su favor.
- d) Cualquier otro ingreso que lo señalen las leyes y reglamentos.

Si bien es cierto que el Instituto, cuenta con patrimonio propio, formado por las cuotas de trabajadores, patrones y gobierno, también es cierto que dado el carácter de los servicios que presta, que son eminentemente sociales, encaminados todos al bienestar de la población en general, requiere del aumento constante de su patrimonio para estar en -- posibilidad de cumplir con los fines para lo cual fue creado; o sea --- preservar la salud de los mexicanos, finalidad que aun no se ha cumplido en su totalidad, pero que queda como un reto para el organismo, el -

de abrigar a numerosos grupos humanos que aun no gozan de este beneficio .

1.10. CARACTERISTICAS DE LOS CREDITOS POR APORTACIONES PATRONALES Y CAPITALES CONSTITUTIVOS.

Al respecto, la Ley del Seguro Social es precisa, en cuanto establece que el pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos tienen carácter fiscal.

Aquí cabe analizar el artículo 240 de la propia Ley y en su estudio , encontramos que le otorga una doble personalidad jurídica, ya que por una parte es una institución descentralizada del gobierno Federal, otorgadora de servicios y por otra, autoridad fiscal.

En su primera faceta, se puede observar que las relaciones que existen entre patrones y trabajadores, están en el mismo plano de igualdad, en la segunda las relaciones son diferentes, ya que aquí son de supra a subordinación, de lo que se concluye que los problemas que se deriven del primer supuesto, debe conocer la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y en el segundo caso, deberá resolver el Tribunal Fiscal de la Federación. En conclusión la verdadera naturaleza jurídica del instituto, es la de un organismo descentralizado.

¿ Pero que es la descentralización? para Rafael de Pina .- " Es -

La actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos. La descentralización puede ser política o administrativa, la política ha de referirse a la estructura del Estado, en cuanto afecte a la organización de sus poderes, o a la integración de su soberanía, la administrativa, hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos".

(5)

SEÑORA SOLÍS.- Nos da el siguiente concepto de la "descentralización por servicio" La descentralización por servicio es un modo de organización, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos." (7)

El hecho de que el Instituto Mexicano del Seguro Social se le considere, como un organismo autónomo, dicha facultad, tiene como única finalidad, el poner a disposición el procedimiento económico concettivo, para de esta manera, facilitar el cobro de las cuotas, recargos y capitales constitutivos.

En cuanto a la doble personalidad que ostenta el citado organismo se justifica por los nobles fines que persigue, como es el de abrigar a todos los mexicanos bajo un seguro que garantice a quienes lo disfrutan, de no quedar desprotegidos en ningún aspecto, en el caso de presen-

taras algún siniestro. La manera en que el citado organismo puede garantizar el bienestar de sus derecho-habientes, es a través de la recaudación de las cuotas de los trabajadores y patrones, ya que estas -- representan una importante fuente de ingresos, con las que se ve aumentado su patrimonio, para de esta manera estar siempre en condiciones de satisfacer las necesidades de todos los afiliados, es por esta razón -- que el instituto necesita asegurarse de que todos cumplamos con la obligación de aportar nuestras cuotas, y en el caso de no cumplir, utilizar el procedimiento económico-coactivo para hacerlas efectivas, lo cual -- justifica el carácter fiscal de sus cuotas.

CAPITULO SEGUNDO

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

PRESENTACION.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, con una clara vocación y plena conciencia de la necesidad, de enfrentar la crisis con un mayor esfuerzo y productividad, trabaja a un ritmo acelerado para cumplir con eficiencia sus programas, más allá de las metas establecidas.

Es satisfactoria constatar la tendencia progresista, que dicho organismo imprime a sus acciones, puesto que, además de superar metas anteriores, ha proyectado para el futuro los programas más altruistas de su historia.

Es evidente que dicho organismo se ha convertido, tras casi catorce años de actividades, en el principal mecanismo de solidaridad social en el ámbito de la vivienda, que hace a nuestra patria más libre y más justa.

2.1. ANTECEDENTES

Nació el 1o de Mayo de 1972, teniendo como finalidad primordial, - hacer realidad uno de los muchos anhelos revolucionarios, como es el de dotar a los trabajadores de la República Mexicana, de viviendas cómodas e higiénicas, en donde establecieran sus hogares.

Siendo el Instituto un organismo podríamos decir de reciente creación, sin embargo a pesar de los pocos años que tiene funcionando, ha - venido cumpliendo con el programa marcado por el Gobierno Federal, y -- aún cuando no se ha cumplido totalmente, debemos reconocer, el esfuerzo que el gobierno realiza para cumplir en este renglón, esfuerzo que en - la mayoría de los casos no es debidamente valorado, aún cuando es un hecho palpable el que miles de mexicanos actualmente, cuentan con un ho - gar, que hasta hace algunos años parecía un sueño irrealizable, sin em-- bargo a través del citado organismo han logrado su adquisición.

La tarea realizada no se concreta al logro de metas, meramente --- cuantitativas, sino que también cuida los aspectos cualitativos, a tra-- vés del sistema de promociones de vivienda y labores de investigación y desarrollo, que tienden a encontrar mejores diseños, sistemas de cons-- trucción más económicas, y, el mejor aprovechamiento de nuevos materia-- les que puedan significar un ahorro.

De igual manera, por ser el instituto un organismo tripartita, --

participa en la creación de una sociedad más igualitaria a través de una política encaminada a atender de manera preferente, a quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos.

El Estado Mexicano ha asumido con firmeza, el cumplimiento de los compromisos derivados de su política social, por encima de la situación económica y lo restringido de los recursos, se han incrementado los esfuerzos para una mayor producción de vivienda.

2.2. DEFINICION.

Es un organismo público, descentralizado, social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por representantes del gobierno federal, trabajadores y patrones, cuya finalidad es la de proveer el servicio habitacional a las clases trabajadoras.(8)

2.3. ¿ QUE ES EL INFONAVIT?

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, es un organismo público, de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por representantes del Gobierno Federal, trabajadores y patrones.

El Instituto es un organismo fiscal autónomo, en relación a las obligaciones que tienen los patrones, de efectuar las aportaciones y --

8. TRUENA URRUTIA, Gerardo. TRUENA URRUTIA, Alberto
 LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970
 Reforma Procesual de 1980. 5ª Edición actualizada e integrada.
 Editorial Porrúa, A. México Edición 1989
 México 1984. p. 533

enterar los descuentos, de los créditos concedidos a sus trabajadores .

2.4. FUNCIONES DEL INSTITUTO.

- a) Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
- b) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita, a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:-

La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.

La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y

el pago de pasivos contridos por los conceptos anteriores.

- c) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores.

- d) Las demás que se desprenden de la fracción IV capítulo tercero de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Infonavit, entre las que destacan las siguientes:

Coordinarse con otros organismos públicos, para cuidar que sus

actividades se realicen dentro de una política, integrada de vivienda y desarrollo urbano. Inscribir, en caso de incumplimiento de los patrones, a los trabajadores y a los empresarios en el Infonavit.

En caso de incumplimiento por parte del patrón, determinar el monto de las cantidades, que deben entregarse por concepto de descuentos -- al salario, para el pago de abonos que cubran préstamos otorgados a los trabajadores.

Después de que hayan transcurrido diez años, de que su patrón esté aportando para su trabajador, entregarle a éste los depósitos que se hubieren acumulado a su favor.

En caso de incapacidad total permanente, o de jubilación del trabajador, entregarle el total de los depósitos, que tenga a su favor en el Instituto, y en caso de muerte del trabajador, hacer entrega a sus -- beneficiarios.

Distribuir y custodiar las tarjetas, en que los trabajadores designen beneficiarios, de los depósitos constituidos a su favor.

2.5. REPRESENTACION DE PATRONES Y TRABAJADORES ANTE EL INFONAVIT.

Los trabajadores y los patrones, al igual que el Gobierno Federal

están representados paritariamente en los siguiente órganos del Instituto:

- a) LA ASAMBLEA GENERAL
- b) EL CONSEJO DE ADMINISTRACION
- c) LA COMISION DE VIGILANCIA
- d) LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y VALUACION
- e) LAS COMISIONES CONSULTIVAS

El Directo General del inatituto, cuanta con la colaboración, de-- dos Directores Sectoriales, nombrados por la Asamblea General, a pro -- puesta de la representación, de los trabajadores y de los patrones res-- pectivamente, las funciones de enlace con los sectores que las designan contribuyen a dar unidad y fluidez a las relaciones del instituto.

Dado que los trabajadores beneficiados por las aportaciones patro-- nales, se encuentran en todo el territorio de la República, las activi-- dades del instituto tienen un acentuado carácter regional, además el -- instituto propicia que el otorgamiento de créditos, la utilización de -- materiales y equipo, y la apertura de fuentes de empleo, sean un osti-- mulo para el desarrollo integral del país.

El Infonavit, no representa una solución mágica para resolver un-- problema acumulado por varias décadas, pero sí es el instrumento más --

más vigoroso conque cuenta el país, para hacer frente al problema de la vivienda de los trabajadores. Su independencia en la obtención -- de los recursos provenientes, de la aportación del 5% de todos los em-- presarios del país, su estructura tripartita, su descentralización ad-- ministrativa, su dispersión regional y el dinamismo de su equipo, lo -- hacen un organismo trascendente en materia habitacional, en la ocupa-- ción de mano de obra y en la redistribución del ingreso, por todo esto, el Infonavit, es un importante instrumento de servicio social, dentro -- de la política de vivienda del Gobierno de la República.

2.6. DESTINO DE LOS RECURSOS DEL INFONAVIT.

- a) En forma prioritaria a otorgar créditos a los trabajadores, a condición de que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el instituto.
- b) Se destinan también a la construcción de conjuntos habitacio-- nales, que a su vez podrán ser adquiridos por los trabajadores
- c) A la entrega cuando así se precise, de los depósitos de ahorro a los trabajadores o sus beneficiarios.
- d) Para el pago de los gastos que origina la administración, así-- como la operación y vigilancia de Instituto.

e) A la inversión en inmuebles, sólo los estrictamente necesarios para sus fines y, a los demás propósitos relacionados con su objetivo, que no es otro que el de proveer de habitación a todos los trabajadores.

2.7. VIGILANCIA DE LAS ACTIVIDADES DEL INSTITUTO.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigila que los programas financieros anuales, no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes, y de los financiamientos que reciba el instituto. Por su parte la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aprueba los sistemas contables y de auditoría interna, y vigila que las operaciones del instituto, se ajusten a las normas establecidas y a las buenas prácticas financieras.

Asimismo, la Comisión de Vigilancia, se encarga de supervisar las operaciones y manejo de recursos, y designar al auditor externo que dicte los estados de finanzas del instituto.

En cuanto a la administración, el instituto de acuerdo con la Ley no puede gastar más del 1.5 por ciento de los recursos totales que maneja, en administración, operación y vigilancia. Hasta el momento, el costo administrativo se ha pagado exclusivamente con el producto de sus inversiones.

Este importante organismo tiene como principal actividad, el --- otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para adquirir -- una vivienda, construirla, repararla o mejorarla, o bien, para pagar -- ningún pasivo contraído por cualquiera de los conceptos anteriores.

Además en los términos del artículo tercero, fracción tercera de la Ley del Infonavit, también se encarga de financiar, la construcción de viviendas destinadas a ser adquiridas, por trabajadores que hayan - obtenido un crédito del instituto.

Por otra parte, la Ley del Infonavit es precisa en cuanto señala, que este organismo no puede administrar o mantener los conjuntos habi-- tacionales que haya financiado, ni absorber los gastos originados por - estos renglones.

En cuanto a señalar, quienes deben aportar el 5 % al Infonavit, - pues todo patrón, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, debe aportar al instituto una cantidad equivalente al 5% del salario ordinario - de sus trabajadores.

"Para tales fines, se entiende por trabajador, la persona física - que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado (ar-- tículo 8 Ley F. del Trabajo) (9)

Ahora bien, patrón es la persona física o moral, que utiliza los

servicios de uno o varios trabajadores (art. 10 de la Ley F.del-Trabajo." (19)

" Para tales fines se entiende por empresa, la unicac económica - de producción o distribución de bienes o servicios; y por establecimien to, la unidad técnica, que como sucursal, agencia u otra forma semejan- te, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de- la empresa." (1)

En cuanto al señalamiento de la fecha en que los patronos, deben- efectuar sus aportaciones al infonavit, en favor de sus trabajadores se generó el primero de mayo de 1972, así que, los patronos que en esa fe- cha tenían trabajadores, a partir de la misma debieron de comenzar a pa- gar sus aportaciones, en el caso de trabajadores cuyo ingreso fue poste- rior a la fecha citada, el patrón deberá pagar aportaciones a partir de la fecha en que el trabajador empezó a prestar sus servicios.

La mencionada aportación deberá pagarse bimestralmente, a más tar- dar el día 15 o al siguiente hábil, si aquel no lo fuere del mes subse- cuente al bimestre que corresponda. Estas aportaciones constituyen depó- sitos de dinero, sin causa de intereses, en favor de sus trabajadores.

En relación a estas aportaciones y para su cálculo, en base al -- salario se debe entender por éste, la cantidad en efectivo y por cuota

10. LEY LA NOMINA AL SECTOR TRABAJO URBANA CORPE.
Informe Proceso de INTC. Edición actualizada e integrada.
Bogotá, 1978. 447. A. noviembre Edición 1978

11. DS. Cyt. P. 14.

ordinaria percibe el trabajador. Para tal efecto, quedan excluidos de tal concepto, los ingresos por tiempo extra, participación de utilidades, Prima Vacacional, las prestaciones en especie como, Despensas familiares o cualquier otra prestación, distinta de la cuota ordinaria.

La aportación, es exclusivamente a cargo del patrón, y por tanto, de ninguna manera debe descontarse del salario del trabajador.

No es necesario que el trabajador tenga una determinada antigüedad, dentro de una empresa para que esta efectúe sus aportaciones, ya que desde el momento en que se establece una relación de trabajo, el patrón está obligado a realizar dichas aportaciones. Situación ésta que hace que el derecho del trabajador a que su patrón aporte es irrenunciable, como lo es toda norma de Derecho del Trabajo que lo beneficie.

2.8. CIRCUNSTANCIAS QUE DETERMINAN LA CONTINUACION VOLUNTARIA DE LOS TRABAJADORES DENTRO DEL REGIMEN DEL INSTITUTO.

El trabajador que deje de estar sujeto a una relación de trabajo por más de doce meses, y por quién el patrón, o los patronos respectivos hayan efectuado aportaciones, tienen derecho a optar por la devolución de sus depósitos, o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el instituto, en la forma y términos que señale el reglamento respectivo.

En cuanto al trabajador inscrito en el citado organismo, puede - si lo desea, continuar voluntariamente en el mismo, cuando se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:

a) Por haber terminado en forma definitiva, la última relación de trabajo.

b) Por jubilación (art. 61 de la Ley del Infonavit.)

El derecho a continuar dentro del régimen del Infonavit, se debe llevar a cabo por medio de solicitud por escrito, dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que conforme a lo que establece el artículo 41 de la Ley del Infonavit, se considere que ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo.

Respecto a los trabajadores jubilados, que cuenten con aportaciones a su favor, podrán si así lo desean, solicitar la entrega de sus -- depósitos.

2.9. FORMA DE OBTENER UN CREDITO INFONAVIT.

El trabajador para obtenerlo, debe estar seguro de su inscripción en dicho régimen, y que su patrón esté aportando el 5 % sobre su - salario. Posteriormente debe ir a las oficinas del Infonavit de su lo--

lidad, para llenar una tarjeta que es gratuita con sus datos personales, con esta información el Infonavit conoce el salario del trabajador, así como el número de personas que dependen económicamente de él, así como su forma de vida. Posteriormente esta tarjeta es procesada en el Centro de Cómputo del Instituto, con la finalidad de otorgar los créditos a los trabajadores con mayor urgencia de habitación.

El nombre de los trabajadores que resultan beneficiados, se publica en los diarios locales, también se les da a conocer la noticia por medio del correo, para que acudan a las oficinas del Instituto para integrar el expediente respectivo y de esta manera se les conceda el crédito.

Los créditos son otorgados por el Consejo de Administración, con sujeción a lo que señale la Asamblea General, tomando en cuenta el salario del trabajador que lo solicita. Una vez otorgado el crédito, el 40 % del total de los depósitos que a su favor tenga el trabajador, es aplicado al pago inicial del crédito concedido. Una vez que es otorgado éste, los gastos de escrituración serán a cargo de los interesados.

Los créditos concedidos devengan un interés del 4 % sobre saldos insolutos, cuando los créditos son destinados a la adquisición o construcción de habitaciones, el plazo no será menor de 10 años, y como máximo 20 años. Hay plazos menores cuando los créditos son utilizados para fines distintos de la construcción, o adquisición de habitaciones.

Los créditos son vigilados por el Instituto, para que su destino sea el indicado y ningún otro, si los deudores sin consentimiento del Infonavit, enajena las viviendas, grava los inmuebles que garantizan -- los créditos, o incurren en las causa de rescisión establecidas en los contratos respectivos, el Instituto dará por vencidos anticipadamente -- dichos créditos y procederá a su cobro.

La amortización de un crédito concedido a un trabajador, éste no tendrá que pagar enganche, pues el primer pago se hará con el 40 % del total de sus fondos, que tenga acumulados en el Instituto, formando el 60% restante su fondo de ahorros. Durante la vigencia del crédito, el patrón tiene la obligación, de descontar del salario del trabajador los abonos y entregarlos al Instituto.

Los descuentos no podrán exceder del 14 % tratándose de salarios hasta de 1.25 veces el salario mínimo, además el patrón seguirá aportando en favor del trabajador, el 5 % sobre el salario conque le está remunerando, de esta cantidad se destinará el 40 % a la amortización del crédito, y el 60 % restante se seguirá acumulando al fondo de ahorros.

2.10. INCONFORMIDADES Y VALUACION.

Cuando una empresa está otorgando prestaciones en materia de habitación a sus trabajadoras, podrá solicitar al Instituto, por conducto

del Departamento Legal, la valuación de dichas prestaciones para que en su caso, la empresa pueda pagar un porcentaje de aportación menor al 5 % que señala la Ley. En el caso de controversia sobre el valor de las prestaciones, conocerá de ellas la Comisión de Inconformidades y Valuación, esto con el objeto de saber si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje que señala el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, también podrá determinar el monto de las prestaciones que deben enterar al Instituto, o bien si quedan liberados de pago alguno.

El escrito en que se interponga la controversia sobre valuación - deberá contener: (art.17 Reglamento de la Comisión de Inconformidades y Valuación)

- a) Nombre del promovente y en su caso el de su representante.
- b) Domicilio para recibir notificaciones.
- c) Número de inscripción en el Registro Federal de Causantea;
- d) Nombre y domicilio del tercero o terceros interesados si los -
hubiere.
- e) La indicación de si el promovente fue notificado o no de alguna resolución del Instituto en relación con el problema que --
plantea.
- f) En qué consiste la discrepancia con la otra parte o , en su caso con el Instituto y las razones en las que pretende apoyar -
sus intereses. (3)

Con el escrito deberá anexar las pruebas respectivas y, hasta 20-

copias para dar vista a los interesados, si el escrito fuere impreciso, incompleto o no se hubiere acreditado la personalidad. para -- darle trámite, se requerirá al promovente por una sola vez, para que -- en el plazo de 10 días lo aclare, corrija o complete, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, será desechado de plano.

2.11. DATOS QUE DEBE CONTENER EL ESCRITO DE INCONFORMIDAD.

Deberá contener los siguientes: (art. 7º Reglamento de la Comisión de Inconformidades y Valuación)

- a) Nombre del promovente y en su caso el de su representante.
- b) Domicilio para recibir notificaciones.
- c) Número de inscripción en el Registro Federal de Causantes;
- d) Nombre y domicilio del tercero o terceros interesados si los -- hubiere.
- e) Las razones por las que a su juicio, la resolución del Insti-- tuto lesiona sus derechos. (13)

El escrito deberá acompañarse con las pruebas respectivas, y has-- ta veinte copias para dar vista a los terceros interesados.

Si el escrito fuere incompleto, o no se hubiere acreditado la -- personalidad, para darle trámite se requerirá al promovente por una so-- la vez, para que en el plazo de diez días lo aclare, corrija o complete apercibiéndolo que de no hacerlo, se le desechará de plano.

En el plazo para interponer el Recurso de Validez, deberá aplicarse las mismas reglas que para el recurso de inconformidad, según sea que la controversia de valuación se suscite por el patrón o por los trabajadores.

Como podemos ver, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, crea el mecanismo institucional previsto en la fracción XII del apartado A del artículo 123 Constitucional, para dar cumplimiento a la obligación de las empresas, de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; dicho precepto establece en lo conducente:

" Se considera de utilidad social la expedición de una Ley, para la creación de un organismo, integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda." (1)

Dicha Ley como ya quedó precisado, regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores, podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

La característica fundamental del sistema implantado, en esta Ley consiste en que promueve la solución del problema, de la vivienda obrera, adaptando una fórmula original basada en la administración tripartita, con la representación del gobierno, de los trabajadores y de los patrones, lo que implica conjugar en un interés comunitario la realización de sus objetivos.

14. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
 Cuarta Edición 1949.
 Fracción XII art. 123 párrafo 2o. p. 70

Incluye dicho ordenamiento jurídico, la posibilidad de defensa -- frente a dicho instituto, cuando se finquen créditos a cargo de los propios trabajadores, empresas, cuando se lesionen los intereses de los -- mismos; en ese caso existe el Recurso de Inconformidad al que ya se ha -- hecho referencia.

Pero el precepto que guarda estrecha relación con la materia fiscal es el artículo Primero párrafo segundo del Reglamento de la Comisión de Inconformidades, autoridad competente para resolver. Este medio de defensa, en relación con el artículo sexto del propio ordenamiento legal en cita ya que al promoverse el Recurso, existe la posibilidad -- que el recurrente solicite la suspensión del procedimiento de ejecución mediante el otorgamiento de garantía suficiente que se exhibirá en un -- plazo de 15 días, requiriéndose al interesado para que dentro de dicho -- lapso, compruebe a satisfacción del Instituto, que el crédito de que se -- trata ha quedado debidamente garantizado ante la oficina ejecutora.

En algunas de las formas señaladas por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación. Constituida la garantía, la suspensión surtirá -- sus efectos y no podrá procederse a la ejecución hasta en tanto no se -- comunique, a la oficina ejecutora la resolución correspondiente.

En la substanciación de la suspensión, será aplicable en todo lo -- conducente lo dispuesto por el artículo 144 del Código Fiscal de la F -- deración).

Tales preceptos le están dando a los créditos que finca el Infonavit, el carácter de fiscales, en tanto que como se señaló los finca un organismo administrativo, autónomo, para obtener sus recursos y prestar eficientemente los servicios públicos encomendados; además de que la aplicación del Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 2o. --- fracción II define claramente dichos créditos, como aportaciones de Seguridad Social y en el 141 y 144 del mismo ordenamiento tributario federal brinda la posibilidad de hacerlos efectivos pronta y expeditamente aplicando el procedimiento administrativo de ejecución, y los que se encuentren en controversia deberá garantizarse el interés fiscal.

Por lo que en forma clara podemos concluir, que los créditos que determina el Infonavit, tienen el carácter de fiscales, y que son distintos de los Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos como se precisará en capítulos posteriores.

CAPITULO TERCERO

LOS TRIBUTOS

3.1. GENERALIDADES

Para el Estado Moderno los tributos forman, la clase de ingresos más importante, por medio de los cuales, puede allegarse de los medios necesarios para realizar sus fines, corresponde pues al Derecho Tributario el estudio de los mismos.

Durante mucho tiempo se tuvo la idea, de que no era factible realizar una teoría jurídica de los tributos, sin embargo, cabe el honor a los juristas alemanes e italianos el haberla realizado, para ello como dice Giuliani Fonrouge, " se ha necesitado aislar el sustrato jurídico común a los diversos sistemas impositivos, prescindiendo de sus limitaciones en el tiempo, y en el espacio y de sus aplicaciones prácticas" -

(15)

3.2. CONCEPTO.

Los tributos son, las prestaciones en dinero o en especie obligatorias, coactivas, de carácter público, con una relación personal de Derecho, que deben ser justas, que tienen por objeto o finalidad, propor-

cionar recursos al Estado para que éste realice sus funciones propias--

En consecuencia, constituyen una importante fuente de ingresos -- con la que el Estado cuenta, para el cumplimiento de sus funciones. El Derecho que se ocupa de ellos, es una rama del Derecho Financiero y recibe el nombre de Derecho Tributario.

3.3. CARACTERISTICAS DE LOS TRIBUTOS.

a) CARACTER PUBLICO.

Actualmente el tributo posee carácter público, o sea, que constituye parte del Derecho público. La mayoría de los tratadistas aceptan -- la diferencia existente, entre los ingresos de Derecho Privado, (compra venta, arrendamiento etc) y los tributos son ingresos que el Estado percibe en virtud de su soberanía o sea en virtud de su poder de imperio.

b) SON UNA PRESTACION EN DINERO O EN ESPECIE.

Los tributos son prestaciones al Estado, por parte de los contribuyentes, por lo General son de carácter pecuniario, por se la forma -- más idónea para su utilización por parte del Estado .

c) SON UNA OBLIGACION EX-LEGE

En toda relación tributaria, hay sujetos obligados que la componen, así que de una parte tenemos al acreedor del tributo que siempre resulta -- ser el Estado, y por otra parte tenemos al deudor del tributo que viene siendo el contribuyente, por tanto, estos son los sujetos de toda relación tributaria.

f) DEBEN SER JUSTOS.

En general los tributos, deben ser proporcionales y equitativos, -- por tanto, si no están previstos de estas características que los deben identificar, resultan ser inconstitucionales, y el contribuyente puede acogerse al juicio de amparo que tiene a su favor.

g) EN PRINCIPIO LOS RECURSOS QUE PRODUCEN LOS TRIBUTOS NO DEBEN AFECTARSE A GASTOS DETERMINADOS.

Haciendo referencia a un principio de Derecho llamado "no afectación de recursos" se deduce que todos los ingresos que se obtengan vía tributos, no deben ser destinados a gastos especiales, sino que su finalidad debe ser, formar un fondo común, para de esta forma, satisfacer -- las necesidades de la comunidad.

3.4. CLASIFICACION DE LOS TRIBUTOS.

a) IMPUESTOS.

- b) DERECHOS
- c) PRODUCTOS
- d) APROVECHAMIENTOS
- e) CONTRIBUCION DE MEJORAS
- f) APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

a.a.) IMPUESTOS.

Continuando con nuestro estudio y según la legislación tributaria mexicana, como se ha mencionado en el punto anterior, existen diferentes clases de tributos a saber: Impuestos, Derechos, Aprovechamientos, Contribución de Mejoras y Aportaciones de Seguridad Social, constituyendo en su conjunto la principal fuente de ingresos con que cuenta el Estado en nuestro mundo occidental, por tal motivo, los impuestos se han convertido en la contribución por excelencia, la cual nos permite saber con certeza, cual es el objetivo que persigue el Estado, en la relación jurídico tributaria, y que no es otra que constreñir a todos los contribuyentes a contribuir en la medida de sus posibilidades al gasto público.

El impuesto, por ser un acto proveniente del poder público, se le reconoce como un acto de soberanía por parte del Estado, en el que como sabemos el contribuyente no recibe nada a cambio, sin embargo si analizamos esta situación nos damos cuenta, que si se recibe un beneficio

consistiendo éste en los diversos servicios públicos que el gobierno - proporciona, y que estos servicios se hacen posibles gracias a la recaudación de los impuestos..

En nuestra sociedad actual, caracterizada por un crecimiento exorbitante de las funciones públicas, fenómeno que trae consigo la necesidad de aumentar año con año los gastos del estado, situación que con --vierte a los impuestos en un problema de difícil solución, sobre todo -- en este momento en que la economía del país se ve golpeada fuertemente -- por una inflación que ha resultado imposible de controlar.

El problema de los impuestos podemos enfocarlo para un somero -- análisis, desde dos puntos de vista: primeramente como acto de soberanía del estado, lo cual le permite a éste aumentar su poder económico -- para de esta manera poder llevar a cabo sus fines, que no son otros -- que realizar el bien común, y en segundo lugar, podemos ubicarlo como -- medio de opresión para el ciudadano, ya que éste se ve obligado a sa-- crificar gran parte de su esfuerzo personal, en aras de un concepto -- muy discutido de interés general.

De lo que podemos concluir que el tema de los impuestos, es de -- suma importancia, ya que de su captación y forma correcta de distribu-- ción depende la economía de nuestro país.

" De acuerdo con el artículo 20. del Código Fiscal de la Federa-

ción en vigor, Impuestos son, las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas física y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previsto por la misma, y que sean distintos de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo.

La fracción II del artículo que se comenta señala que: Aportaciones de Seguridad Social, son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de Seguridad Social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

La fracción III señala que los Derechos, son las contribuciones establecidas en la Ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación!..(16)

De la definición legal anterior se desprende, que en forma concreta se identifica con la definición de los Códigos fiscales de 1938 y 1966, el primero de ellos señala en el propio artículo segundo, que son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincide con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

16. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1962 p. 10 art. 2o.

El segundo ordenamiento tributario citado, consideraba a los impuestos como las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley, con carácter general obligatorio a cargo de las personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos.

3.5. CARACTERISTICAS DE LOS IMPUESTOS.

a) DEBEN ESTABLECERSE EN UNA LEY.

La Constitución Federal es precisa al señalar, en el artículo - 31 fracción IV el deber que concierne a todos los mexicanos, de contribuir al gasto público; así también vemos que el artículo 73 de nuestro máximo ordenamiento establece, que sea el Congreso de la Unión, quién - apruebe las contribuciones necesarias para que el Estado pueda, cumplir con su finalidad, que no es otra que el bien común.

b) EL PAGO DE LOS IMPUESTOS ES OBLIGATORIO.

Así como el artículo 31 de la Constitución Federal, nos precisa el deber de contribuir al gasto público vía impuestos, lógico es que su pago debe ser obligatorio y su cumplimiento no debe dejarse a la voluntad del contribuyente.

c) DEBEN SER PROPORCIONALES Y EQUITATIVOS.

La legislación tributaria vigente, sostiene que los términos proporcionalidad y equidad son términos distintos, por proporcionalidad debemos entender, que un impuesto debe comprender por igual a todos los individuos, que se encuentren situados dentro del hecho generador del crédito fiscal; el segundo concepto nos da a entender, que el impacto del tributo, sea el mismo para todos los que se encuentren en la misma situación.

d) DEBEN ESTABLECERSE A FAVOR DE LA ADMINISTRACION ACTIVA.

Al tener los mexicanos la obligación de pagar impuestos, éstos deben ser canalizados a cubrir los gastos del Estado, a través, de la administración activa, y no deben ser austraídos en favor de organismos descentralizados.

e) LOS IMPUESTOS DEBEN DESTINARSE A SATISFACER GASTOS PREVISTOS EN LA LEY DE EGRESOS.

La finalidad de los impuestos, es la satisfacción de las necesidades de la colectividad, dichas necesidades son previstas y calculadas por la Ley de Egresos, por tanto si se establece un impuesto y éste no cumple con la finalidad para lo cual fue creado, aun cuando su rendimiento se destine a la administración activa debe declararse inconstitucional.

3.6 CLASIFICACION TRADICIONAL DE LOS IMPUESTOS.

Dada la importancia de los impuestos en nuestra sociedad actual, y tomando en cuenta que la clasificación tradicional de los mismos, nos ofrece un panorama amplio para su aplicabilidad, para de esta manera estar en condiciones de saber cual es el gravamen idóneo a la economía del Estado o región en donde se va aplicar.

De esta manera podemos ver que la citada clasificación tradicional, hace referencia a los siguiente tipos de impuestos:

a) IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS.

El impuesto directo es aquel que no es repercutible, el indirecto sí es repercutible.

b) IMPUESTOS REALES E IMPUESTOS PERSONALES.

Impuestos reales, son los que atienden a los bienes o las cosas que gravan. Los impuestos personales atienden a las personas o sea a los contribuyentes.

c) IMPUESTOS GENERALES E IMPUESTOS ESPECIALES.

El impuesto general grava actividades distintas, pero tienen en común la misma naturaleza, el impuesto especial grava determinada actividad.

d) IMPUESTOS CON FINES FISCALES E IMPUESTOS CON FINES EXTRA--
CALES.

Los impuestos con fines fiscales, son los que se establecen para--
proporcionar los ingresos del Estado, y los impuestos con fines extra--
fiscales se señalan con el objeto de obtener una finalidad, que bien --
puede ser de carácter económico o social.

3.7. CLASIFICACION QUE ADOPTA NUESTRA LEGISLACION VIGENTE.

La Ley de Ingresos de la Federación, que cada año expide el Con--
greso de la Unión, consigna la siguiente clasificación de los impuestos

- a).- Impuesto sobre la Renta.
- b).- Impuesto al Valor Agregado.
- c).- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- d).- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo -
personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un pa--
trón.
- e).- Impuesto sobre adquisición de Inmuebles.
- f).- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- g).- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- h).- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés
público por la Ley, en los que intervengan empresas conce --

sionarias de bienes del dominio directo de la Nación.

i).- Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.

j).- Impuestos al comercio exterior. (17)

Calculados por la Ley de Egresos, en consecuencia si se establece un impuesto, y éste no cumple con la finalidad para lo cual se creó aún cuando su rendimiento sea destinado a la administración activa debe desaparecer.

3.8. DERECHOS

3.8. DEFINICION.

" La fracción III del artículo segundo del Código Fiscal de la Federación vigente, dice textualmente: son Derechos las contribuciones establecidas en la Ley, por los servicios que presta el Estado en sus -- funciones de Derecho Público, así como para el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación." (18)

3.9. CARACTERISTICAS DE LOS DERECHOS.

a) EL DERECHO ES UNA CONTRAPRESTACION EN DINERO.

Existe una perfecta uniformidad tanto en la prestación como en el -

17. HAAZAHU HAAZAHU, ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO
 REPRODUCCION DEL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO
 REPRODUCCION DEL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO
 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE Q.L.P. México 1983 p. 126

Código Fiscal de la Federación, que distingue perfectamente el Derecho del Impuesto, en el sentido de que el ciudadano que recibe el servicio paga una cantidad de dinero al Estado, y en ese pago radica la contraprestación, cabe advertir que si bien el artículo que se comenta, no señala en forma expresa que ésta debe ser en dinero, esto es fácil deducirlo toda vez que dicha contraprestación nunca podrá ser en especie por no permitirlo la Ley.

b) EL PAGO DE LA CONTRAPRESTACION ES OBLIGATORIO.

El carácter obligatorio de la contraprestación, es común a los demás tributos, ya que todos implican exacciones obligatorias, ello supone que no queda al arbitrio del usuario, pagar o no la prestación y -- que por consecuencia, si no cumple voluntariamente la misma, el Estado podrá exigirle en forma coactiva.

c) LA FUENTE DE LA OBLIGACION SE ENCUENTRA EN LA LEY.

La obligación de pagar los Derechos, es una obligación Ex-lege, en cuanto a que para su nacimiento es necesario que se produzca el hecho generador, su fuente nunca es la voluntad del usuario del servicio, aún tratándose de aquellos servicios que se prestan sólo a petición del usuario.

d) EL HECHO IMPONIBLE O GENERADOR DEL DERECHO ES UN SERVICIO DE

CARACTER ADMINISTRATIVO QUE PRESTA EL PODER EJECUTIVO.

En primer lugar, debo precisar que los Derechos se causan por la prestación del servicio que haga el Poder Ejecutivo quién es titular de la administración pública federal, por lo tanto se infiere que en la actividad del Poder Legislativo, no se generan servicios que puedan dar nacimiento a Derechos; respecto del Poder Judicial, tampoco existe la facultad para que se cobren los servicios que presta este Poder, e incluso el artículo 22 Constitucional prohíbe las costas judiciales.

Como complemento a lo anterior, enumeraré los servicios prestados por la administración pública, a que hace referencia la fracción IV del artículo segundo del Código Fiscal de la Federación vigente y la Ley Federal de Derechos, en su artículo octavo entre los que destacan los siguientes:

" Artículo 8.- Por la expedición de autorización en la que se otorga calidad migratoria de no inmigrante a extranjeros que la solicitan, y por las prórrogas que en las diferentes características comprenda esta calidad se pagará el Derecho por servicios migratorios conforme a las siguientes cuotas.

Artículo 12.- Por la expedición de permisos, para contraer matrimonio con nacional, el extranjero pagará Derechos conforme a la cuota de \$20,000.00 pesos.

Artículo 13.- Por la expedición de permisos de salida y entrada --
 on tanto se obtiene el correspondiente a la calidad y característica --
 migratoria, el extranjero pagará Derechos conforme a la cuota de ----
 \$ 15,000.00 pesos.

e) EL SERVICIO DEBE SER PRESTADO POR LA ADMINISTRACION ACTIVA.

La doctrina administrativa distingue, entre aquellos servicios --
 que son prestados directamente por el Estado, a través de su adminis --
 tración activa y, aquellos servicios públicos, de naturaleza comercial-
 industrial, y cultural que son prestados por la administración descen --
 tralizada del Estado o bien, por empresas públicas o : públicas.

Es evidente, que los servicios públicos constituyen presupuestos-
 de Derecho, tienen que ser prestados por la administración activa del -
 Estado, en virtud de que es ésta la que realiza las funciones que le son
 propias de Derecho Público, esto es que son realizadas en su carácter -
 de autoridad. En cambio los servicios públicos, que prestan los organis-
 mos descentralizados y las empresas para-estatales, producen ingresos -
 que pasan a formar parte de los patrimonios autónomos de dichos organis-
 mos.

f) TODOS SUS ELEMENTOS DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LA LEY.

Esto significa que la Ley, es la fuente directa e inmediata de --

los Derechos, de tal manera, que se observa el Principio de Legalidad-- según se aclaró en el inciso c señalado con antelación.

3.10. PRODUCTOS.

3.11. DEFINICION.

" Son Productos, las contraprestaciones por los servicios que --- presta el Estado en sus funciones de Derecho Privado, así como por el - uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, artículo 3o. Código Fiscal de la Federación vigente, párrafo tercero" (10)

El artículo que se comenta tiene estrecha relación, con el artículo 7o. de la Ley Federal de Derechos, que en su parte conducente señala, los productos provenientes de servicios que presta la Federación o sus- órganos administrativos, desconcentrados que corresponden a funciones - de Derecho Privado o por el uso, aprovechamiento o enajenación de bie- nes del dominio privado, se cobrarán por los mismos.

De la transcripción de ambos preceptos, se desprende que en esen- cia se refieren a los Productos que obtiene el Estado, en sus funciones de Derecho Privado y que, de alguna manera, significan percepciones pa- ra las arcas públicas por este concepto.

Cabe aclarar que éstos se encuentran comprendidos en el artículo-

7o. citado con antelación y que, propiamente en diecinueve fracciones, -- se pretende acotar cuales son las actividades que se gravan por este -- concepto, dentro de las que destacan las siguientes:

" a) Exámenes médicos que presta la Secretaría de Comunicaciones y Transporte en relación con el transporte federal.

b) Prestación de servicios de examen y expedición de credenciales de credenciales para radio operadores, que presta la Dirección General de Telecomunicaciones y Transporte.

c) Acceso o uso de aparatos fotográficos en zonas arqueológicas

d) Acceso a espectáculos públicos, que presta el Instituto Nacional de Bellas Artes, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte.

e) Permisos y autorizaciones para la filmación y tomas fotográficas, así como el servicio de copias fotográficas y venta al público -- de reproducciones de los monumentos históricos, museos, y de las zonas de monumentos arqueológicos, que proporciona el Instituto Nacional de Antropología e Historia, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

f) Servicio de anonedación y acuñación que presta la Dirección

General de Casa de Moneda, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a estados extranjeros y a particulares.

g) Enajenación de la Carta Agraria.

h) Los provenientes del uso o aprovechamiento de bienes del dominio privado o de la enajenación de estos bienes" (20)

3.12. APROVECHAMIENTOS.

3.13 DEFINICION.

" Conforme al artículo tercero del Código Fiscal de la Federación vigente, se entiende por Aprovechamientos, los ingresos que percibe el Estado por funciones de Derecho Público, distintas de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los - organismos descentralizados y las empresas de participación estatal." -- (21)

Asimismo el segundo párrafo del artículo que se analiza, considera que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización, a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 del mismo ordenamiento tributario citado, y que se apliquen en relación con --- Aprovechamiento, se considerarán accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

de la transcripción anterior, podemos inferir que los Aprovechamientos serán aquellas percepciones que tiene el Estado, y que son adquiridas por las funciones de Derecho Público. De lo que podemos deducir que, -- los Aprovechamientos se derivan del uso que hacen los particulares de -- los bienes o servicios de carácter público; que son distintos a los Impuestos y a los Derechos, que señala el Código Fiscal de la Federación en su artículo segundo, como también son distintos a los ingresos derivados de financiamientos, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, en razón a que éstos contienen elementos distintos a estos ingresos.

Por lo que hace al segundo párrafo del artículo que se analiza, -- los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización, a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 del propio Código, se considerarán como accesorios, esto es, si la cantidad líquida que fue determinada, como Aprovechamiento no es cubierta en el monto principal, lógicamente que deberán cubrirse las sanciones, gastos de ejecución y la indemnización, los cuales no excederán del 300% del monto del crédito principal.

Se concluye pues, que estos ingresos que percibe el Estado, son elemento diferente a los Impuestos, Derechos, o Productos y en general a las contribuciones especiales, pues insisto, en que éstos se perciben en razón de la utilización de bienes o servicios de carácter público. -- circunstancia que no ocurre en los otros ingresos que tiene el Estado.

3.14. CONTRIBUCION DE MEJORAS.

3.15. GENERALIDADES

Para poder entender lo que es una contribución de mejoras, y la importancia que tiene en la relación jurídico tributaria, se hace necesario hacer un análisis de las circunstancias que dieron origen a su nacimiento, a fines del siglo XIX, la Contribución de Mejoras, deriva de una tesis sostenida por economistas ingleses, conocida actualmente como la teoría del incremento no ganado, resumiendo dicha teoría de la manera siguiente:

Cuando el particular adquiere un inmueble, ubicado en un predio no urbanizado de la ciudad, a precio bajo, dicha compra se realiza con el deliberado propósito de especular, la especulación consiste en que el adquirente se concreta a esperar a que con el paso del tiempo, el Estado se vea obligado a dotar de obras de infraestructura a dicha área como es lógico, al término de dichas obras, el inmueble aumenta considerablemente de valor.

Por tal razón los autores de esta tesis, propusieron que el Estado gravara a los propietarios de bienes inmuebles, cuyo valor aumenta como consecuencia de las obras de urbanización llevadas a cabo por el Estado, en esta teoría se grava la plusvalía obtenida por los propietarios de los inmuebles ubicados dentro de esta área.

Pero en oposición a esta tesis, surge una segunda postura llamada "Tesis de la recuperación del costo" adoptada por la legislación fiscal mexicana, pero aun cuando las dos doctrinas tienen la misma finalidad, en ésta cambia totalmente la forma de calcular y determinar la base que se va a gravar, en tanto que en la teoría del incremento no ganado, gravava la plusvalía, la segunda corriente se inclina por convertir a la Contribución de Mejoras, en un instrumento al servicio del fisco, para lograr la recuperación del costo de las obras y servicios que benefician a los causantes.

3.16. DEFINICION.

" La Contribución de Mejoras, puede definirse de la siguiente manera: son las prestaciones que el Estado obtiene, por la realización de servicios públicos generales e indivisibles, normalmente constituidos por obras de urbanización, gravando a los particulares, que se benefician de manera directa con motivo de la realización de dichas obras, ya sea sobre el incremento no ganado o plusvalía obtenida, o bien, la recuperación proporcional del costo de las obras o servicios de que se trate. (22)

Es desde todo punto de vista justificable, que el Estado perciba de parte de los causantes, la citada contribución de mejoras, en razón a la realización de obras llevadas a cabo por éste, que benefician di-

rectamento a los propietarios de los inmuebles, que ven, como en forma automática se ve aumentada la plusvalía de sus propiedades, luego entonces resulta lógico y justificable, que quienes se favorecen con la realización de dichas obras, deberán pagar el impuesto correspondiente.

3.17. CARACTERISTICAS DE LA CONTRIBUCION DE MEJORAS.

- a) EL COBRO DE LA CONTRIBUCION DE MEJORAS DEBE ENCONTRARSE FUNDADO EN UNA LEY.

Por ser la contribución de mejoras un tributo, necesariamente debe estar sujeta, al principio de legalidad, así que para su validez, debe encontrarse prevista en una norma jurídica aplicable al caso concreto, tal como lo señala la Constitución Federal.

- b) EL PAGO DEBE SER GENERAL Y OBLIGATORIO.

Aquí también deben aplicarse los principios de generalidad y obligatoriedad, por lo tanto los propietarios de inmuebles ubicados, dentro de la zona de afectación o beneficio de las obras de urbanización, de hecho quedan obligados al pago de la contribución de mejoras, que señala a su cargo en los términos que señale la ley respectiva.

- c) EL MONTO DE LA CONTRIBUCION DE MEJORAS DEBE SER PROPORCIONAL - AL INCREMENTO NO GANADO POR EL SUJETO PASIVO.

En este supuesto, se hace necesario que el legislador determine fijamente el monto de la contribución de mejoras tomando en cuenta un porcentaje justo, que esté acorde con la plusvalía obtenida por el sujeto pasivo y nunca podrá ser mayor del cincuenta por ciento de ésta, ya que en caso contrario se convertiría en abuso y fuera de toda proporción.

- d) LA CONTRIBUCION DE MEJORAS DEBE SER EXIGIDA HASTA LA TERMINACION DE LAS CORRESPONDIENTES OBRAS DE URBANIZACION Y SU PAGO DEBE EFECTUARSE HACIA EL FUTURO.

Es absolutamente necesario que las obras estén terminadas en su totalidad, para de esta manera poder determinar la plusvalía correspondiente, para de esta manera establecer el importe de la contribución a cargo del causante.

- e) LAS OBRAS DE URBANIZACION QUE CONSTITUYEN EL HECHO GENERADOR DE LAS CONTRIBUCIONES DE MEJORAS SE LLEVAN A CABO POR DECISION UNILATERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, INDEPENDIENTEMENTE DE CUALQUIER SOLICITUD O GESTION QUE SE REALICE POR LOS PARTICULARES.

Es la administración pública la que toma la decisión sobre que obras han de efectuarse, así como también decide el lugar en que tiempo y cual será su costo.

3.18 PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE CONTRIBUCION DE MEJORAS E IMPUESTOS.

a) El rendimiento de los impuestos, es destinado a la prestación de servicios públicos generales e indivisibles, o sea aquellos que benefician a la población en general. En la Contribución de Mejoras, los servicios benefician a cierto número de particulares, por tanto el rendimiento de estos tributos, se aplica a recuperar el costo de la obra.

b) Para ser causante de un impuesto, basta con caer en el hecho generador del crédito fiscal. En la Contribución de Mejoras, es indispensable ser propietario de un inmueble situado dentro de la zona de afectación.

c) El importe en cantidad líquida de los impuestos es fijada en proporción al ingreso, utilidad o rendimiento que obtenga el causante, el de la Contribución de Mejoras se establece en función del costo de las obras realizadas.

3.19 PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE CONTRIBUCION DE MEJORAS Y DERECHOS.

a) El cobro de Derechos, se da por un acto de voluntad del sujeto pasivo, ya que por propia voluntad acude ante la autoridad administrativa a solicitar la prestación de un servicio.

En la contribución de mejoras, es el Estado el que en forma unilateral sin tomar en cuenta la voluntad del particular, realiza obras y servicios dando con esto origen al tributo.

b) Los Derechos son en esencia, una contraprestación. La contribución de mejoras es en esencia una prestación.

c) Los servicios provenientes de los Derechos benefician sólo al sujeto pasivo. Los servicios de la contribución de mejoras, benefician al sujeto pasivo en forma directa pero también a la comunidad.

d) Para ser causante de un Derecho basta con solicitar y recibir un servicio del Estado. Para ser sujeto de una contribución de mejoras es necesario tener el carácter de propietario de un inmueble.

e) El usuario de los servicios que se cobran vía Derechos, no obtiene con ello ninguna plusvalía. El sujeto pasivo de la contribución de mejoras debe encontrarse necesariamente dentro de esta hipótesis.

Después de haber hecho el estudio global, de la clasificación de las contribuciones a que se refiere el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación vigente, pasará al análisis de las exacciones parafiscales objeto de estudio del siguiente capítulo.

CAPITULO CUARTO

LAS EXACIONES PARAFISCALES

4.1. GERALIDADES.

Después de la primera Guerra Mundial, en la que intervinieron varios países de Europa, se aprecia el surgimiento de varios fenómenos -- tanto económicos, como políticos y financieros; destacando por su importancia y además por la influencia tan determinante en nuestra sociedad moderna, el surgimiento de organismos descentralizados a los que el Estado dotó de una personalidad jurídica, patrimonio propio, y facultades también propias derivadas de las Leyes y Reglamentos que los estructuraron.

Destan por su importancia dos a los que en capítulos por separado me referiré, como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social e Infonavit, dichos organismos de la administración pública federal, tienen facultades propias, derivadas de las leyes que las dotó de ellas, como en este caso lo son, la Ley del IMSS e INFONAVIT. Dentro de sus facultades se encuentran la de exigir pagos a los derecho-habientes, pudiendo ejercer el poder económico-coactivo en su caso.

No obstante, como lo precisaré en el desarrollo de este capítulo, el Estado no es acreedor de estas prestaciones, por lo que no se les -

puede ubicar dentro de las categorías clásicas de los tributos, por no tener propiamente sus características ;sino que más bien son diferentes como lo señala la doctrina extranjera, particularmente la Francesa Italiana y Española, quienes unificando sus criterios les dan el nombre de Parafiscalidad o Tasas Parafiscales.

Es por ello que en este capítulo, se buscará la diferencia sustancial, entre los impuestos o tributos y la Parafiscalidad o Tasas parafiscales, ya que ha juicio propio, tienen distinta naturaleza y su recaudador como su destino son diferentes.

4.2. EXACCIONES PARAFISCALES EN LA LEGISLACION EXTRANJERA.

a) FRANCIA.

Siendo Francia uno de los estados europeos de mayor desenvolvimiento económico, siente la necesidad de legislar respecto del fenómeno de la parafiscalidad cuyo desarrollo fue sorprendente, a partir del año de 1940 a la fecha, esto trae como consecuencia inmediata que tengan que reglamentarse disminuyendo el número de tasas, cotizaciones e impuestos adicionales, percibidas en beneficio de organismos públicos, semipúblicos o de interés general.

" Lucien Mehl, nos da una definición de lo que para él son las -

tasas parafiscales y, las califica como exacciones obligatorias, operadas en favor de organismos públicos (que no son colectividades territoriales) o de agrupaciones de interés general, a cargo de sus usuarios o de sus afiliados, por estos organismos o por la administración y que, - no estando integrados dentro del presupuesto general, son afectadas al financiamiento de ciertos gastos de dichos organismos." (23)

Del análisis de esta definición, se desprende que las exacciones-parafiscales, afectan a organismos públicos, que éstos tutelan el interés general, y que su organización, es llevada a cabo en forma unilateral por el Estado.

Ahora bien, siendo los organismos públicos los encargados de la tutela del interés general, se estima que éstos deben contar con autonomía, en cuanto al manejo de sus recursos económicos, para de esta manera llevar a cabo sus funciones que les son propias.

b) ESPAÑA

En España también se presenta el fenómeno de la parafiscalidad, - pero en forma más clara después de la Segunda Guerra Mundial, es tanto su sorprendente desarrollo, que se le califica como un desorden en el crecimiento del Estado o para ser más exactos de sus gastos.

En España esta figura, se perfila con características propias, --

23. DE LA GARZA, Sergio, Francisco.
 "El Poder y el Dinero en México"
 Editorial Porrúa, México, 1974. p. 309

ya que, en cuanto a su surgimiento, unas son decretadas por la ley, -- otras por decreto, siendo otras por orden ministerial. Sin embargo cabe hacer notar que todas estas formas de parafiscalidad, surgidas en España se llevan a cabo fuera de todo lo que tenga relación con la materia fiscal.

De lo hasta aquí señalado, podemos inferir que de una manera clara van apareciendo características muy propias de la parafiscalidad, y que para el tratadista Vicente Torres López considera las siguientes:

" a) Que la recaudación de los ingresos no figure en los presupuestos generales del Estado.

b) Que los mismos estén afectados de modo concreto a un destino, relacionado con el servicio público, que origina el tributo parafiscal

c) Que sean recaudados por organismos distintos de los propiamente fiscales. (24)

Partiendo de que en España, la parafiscalidad se le considera un desorden en los gastos del Estado, surge la necesidad de controlar esta situación apareciendo para tal efecto la ley de 26-XII-1958, a la cual se le considera como la ordenación jurídica de la parafiscalidad no legal. esta ley por adolecer de ciertas fallas es poco práctica; porque -- deja fuera de su ámbito varias parafiscalidades. Amén de que el problema

parafiscal resulta muy complejo, y por lo tanto requiere de un estudio más profundo, por lo que se hace un intento por reglamentar esta figura

Posteriormente aparecen otras leyes, como son: la Ley General Tributaria, de 28-XII-1963, esta ley tiene como característica fundamental el de encuadrar a todas las tasa sin distinción, y a las exacciones parafiscales ubicarlas dentro del concepto genérico de tributos. Otra de las surgidas en la Ley de Presupuestos de 28-XII-1963. Pero no tiene trascendencia.

En II-VI-1964 se expide la Ley de Reforma del Sistema Tributario la que en su contexto señala, que las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos, pueden ser fiscales o parafiscales sin diferencia en su naturaleza, y que serán parafiscales cuando reúnan las siguientes características:

- a) Que no sólo el Estado las pueda exigir, sino también corporaciones locales organismos autónomos.
- b) Que sus rendimientos no precisamente deban ingresar íntegramente al tesoro.
- c) Que su exacción no esté prevista en el presupuesto general.

De esta forma siguen surgiendo numerosas leyes, como la de Retribuciones a los funcionarios civiles del Estado, por su contenido parecer indicar, que la figura de la parafiscalidad va desapareciendo por perder su carácter esencial

4.3. LA PARAFISCALIDAD EN LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

Al respecto este importante Organismo Internacional, toma para sí la forma clásica de distribución de los tributos, (CLASIT) y en forma concreta nos habla de Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales. Sin embargo aun cuando hace suyas estas definiciones, no menciona a las Contribuciones de Seguridad Social o al menos no las cita bajo esta denominación.

Sin embargo esto no quiere decir que queden excluidas de lo que es el programa de tributación, sino sólo que se encuentran inmersas dentro de un segundo grupo de ingresos, a los que el mencionado Organismo no maneja y denomina "paratributarios" y en los que quedan comprendidos también los recargos, retenciones cambiarios, los monopolios fiscales y los empréstitos forzosos.

La Organización de Estados Americanos, (O.E.A.) no le reconoce carácter tributario a las Contribuciones de Seguridad Social, aun las estatales, pues para el citado Organismo, califica de ingresos tributarios los derivados, de las prestaciones en dinero exigidas por el Estado que por sus características jurídicas, no se consideran tributos pero que tienen los mismos efectos económicos que éstos.

4.4. LA PARAFISCALIDAD EN MEXICO.

4.5. GENERALIDADES.

La figura de la parafiscalidad en nuestro Derecho Mexicano tiene sus particulares características, que en forma breve serán expuestas para una mejor comprensión de esta figura, por ejemplo:

a) Es necesario que las prestaciones tengan carácter obligatorio, o sea que su fuente no esté en la voluntad unilateral del obligado, ni debe existir acuerdo de voluntades, sino que deben ser exacciones en el sentido concreto de la palabra.

b) No se les debe confundir con las figuras ya conocidas y aceptadas, por la mayoría de los países como son: los impuestos, Derechos, ni tampoco con las Contribuciones Especiales.

c) Deben estar canalizadas a favor de organismos públicos descentralizados o desconcentrados, así como de sociedades de participación estatal, organizaciones gremiales o sindicales. Como consecuencia lógica no deben estar establecidas en favor de la administración activa del Estado.

d) En nuestro Derecho Mexicano, a la figura de la parafiscalidad se le considera como un fenómeno extrapresupuestario, y esta es su característica esencial. En nuestra legislación este problema fue resuelto desde 1966, ya que con esa fecha quedaron incorporados al prenu ---

puesto en el ramo de organismos públicos descentralizados, los ingresos de organismo tales como el Seguro Social e Infonavit.

4.6. CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LA PARAFISCALIDAD.

- a) Sólo afectan a organismos públicos descentralizados.
- b) Los citados organismos tutelan el interés general.
- c) En cuanto a su organización ésta se lleva a cabo en forma unilateral por el Estado.
- d) sus ingresos no deben aparecer en el presupuesto general del Estado.
- e) Que los mismos estén canalizados hacia la seguridad y protección social.
- f) Los ingresos son recaudados por organismos distintos de los fiscales.

Estas son las características esenciales de la figura de la parafiscalidad, encontradas a través del estudio de la legislación extranjera, en un análisis llevado a cabo por verdaderos estudiosos de la materia, pero que en nuestro Derecho Mexicano toma características propias tendientes a ser adaptadas a nuestra propia legislación, que desde luego por ser distintas las necesidades, tienen que ser también distintas las formas de aplicación en nuestro sistema tributario, pero en esencia en ambas legislaciones la figura de la parafiscalidad, conserva sus elementos esenciales, que la hacen distinta de los demás tributos.

4.7. LA NATURALEZA FISCAL DE LAS CUOTAS APORTADAS AL SEGURO SOCIAL E INFONAVIT.

La forma más clara en la que se puede observar, para su estudio y comprensión la figura de la parafiscalidad, es en la que conocemos -- como parafiscalidad social, formada con las aportaciones de seguridad social que efectúan patrones y obreros, cuotas que se traducen en beneficios de carácter social, que reciben las personas en forma de subsidios por enfermedad, jubilaciones, accidentes de trabajo, maternidad y muerte.

El Instituto Mexicano del Seguro Social e Infonavit, resultan ser los organismos clásicos de la parafiscalidad social, carácter que le -- otorga en el caso del Seguro Social, el artículo 267 de la Ley de la -- materia, así como, la fracción segunda del Código Fiscal de la Federación, que en su parte conducente señala " aportaciones de seguridad social, son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado, en el cumplimiento de obligaciones -- fijadas por la Ley, en materia de seguridad social, o a las personas que se benefician en forma especial, por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado." (25)

De lo que se desprende que el carácter fiscal que poseen las aportaciones pagadas por obreros y empresarios, al Seguro Social e Infonavit, no derivan de la fracción IV del artículo 31 Constitucional, sino-

que su fundamento legal se encuentra en las fracciones XIV y XXIX del artículo 123 apartado "A" de la Ley Fundamental.

En consecuencia, la figura de la parafiscalidad en nuestro Derecho Positivo Mexicano, está perfectamente delimitado y circunscrito a determinados organismos, los cuales al ser creados por la Ley, los otorgó como característica de los mismos el ser autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por esta razón, las cuotas recibidas por las citadas instituciones, son calificadas como parafiscales, en base a las características muy especiales con que la ley dotó a los mencionados organismos, además de que la ley les da ése carácter para facilitar su cobro.

4.8. TASA E IMPUESTO.

4.9. GENERALIDADES.

Desde un punto de vista técnico-jurídico, la tasa es una renta -- satisfecha por el usuario de un servicio público. en contra partida a una determinada prestación, o a una especial ventaja que recibe de ésto servicio, así por ejemplo, tenemos tasas postales y las de verificación de pesas y medidas.

Para precisar las características generales de las tasas, es con-

veniente, deslindarlas del impuesto, y el precio de los bienes y servicios prestados, por los órganos estatales o empresas nacionalizadas que no tienen la naturaleza de servicios públicos.

4.10. SIMILITUDES ENTRE TASA E IMPUESTO.

La tasa presenta ciertas analogías con el impuesto, dentro de las que destacan las siguientes:

a) Son prestaciones pecuniarias, solicitadas a los particulares - para cubrir el gasto público; y toda vez que constituye una derogación del principio de gratuidad del servicio público, por esta razón sólo pueden ser autorizadas mediante una ley, o sea que tanto para la fijación de la tasa como del impuesto se debe observar el principio de legalidad de lo que podemos inferir, que no hay tasa o tributo sinó lo establece una ley.

b) También en su aspecto ejecutivo, ambas figuras presentan puntos afines, la determinación de las tasas así como la recaudación por funcionarios públicos, sigue un procedimiento análogo al establecido en materia de contribuciones directas; si el beneficiario del servicio no realiza espontáneamente su pago, puede igualmente ser perseguido como - en materia fiscal.

En ambos casos las autoridades fiscales o bien los organismos --

descentralizados, ya sea IMSS e INFONAVIT pueden exigir el pago de los créditos, que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley de la materia, mediante el procedimiento -- administrativo de ejecución, el cual se extiende hasta la práctica del embargo precautorio, para asegurar el interés pecuniario al Estado, o -- al INSS E INFONAVIT en su caso.

c) Las normas de competencia, tanto de las tasas como de los impuestos son las mismas. En efecto conforme al artículo 23 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, corresponde a las Salas Regionales de dicho tribunal, conocer de los juicios, que se inicien contra las Resoluciones definitivas, dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, el que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije una cantidad líquida, o se de las bases para su liquidación.

Como se puede apreciar, los causantes o derecho-habientes podrán acudir en juicio de nulidad fiscal, con el propósito de entablar su demanda, con el objeto de inconformarse por el resultado o el cobro excesivo que se les haga por este concepto, lo que no implica, que no lo -- puedan hacer ante los propios organismos, como es el caso del escrito -- de inconformidad que se presenta, ante el Consejo Técnico del propio -- Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.11 DIFERENCIAS ENTRE TASA E IMPUESTO.

Las diferencias que encontramos entre las tasas parafiscales y -- los impuestos son de vital importancia, para el desarrollo de esta investigación, es por ello que, me permito precisar las siguientes:

a) La diferencia fundamental entre las tasas y los impuestos, estriba en que las primeras se satisfacen a cambio de una determinada contrapartida; dicha contrapartida es de un valor generalmente igual o superior, al importe satisfecho, en cambio el impuesto, se establece de acuerdo con la capacidad tributaria del sujeto.

b) Los impuestos tienen carácter recaudatorio, y son destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas o de la sociedad en su conjunto.

c) Las cuotas obrero-patronales no son para que el Estado solvante los gastos públicos, sino que su destino es básicamente financiar -- los seguros sociales y el sostenimiento del mismo.

d) Las cuotas obrero-patronales, tienen su origen constitucional, en el artículo 123 fracción IV y XXIX de nuestra Constitución política; su fundamento legal lo encontramos en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social, en relación con la fracción segunda del artículo segundo del Código Fiscal de la Federación.

e) Por lo que hace a los impuestos, estos encuentran su origen --

Constitucional en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución -- Política de los Estados Unidos Mexicanos, su fundamento legal lo encontramos en el artículo primero del Código Fiscal de la Federación en vigor, que señala que son impuestos, las contribuciones establecidas en la Ley, que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentren en la situación jurídica, o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III, y IV de este artículo.

En suma las tasa parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos o de asociaciones de interés general, (IMSS E INFONAVIT) sobre sus usuarios; por medio de los mismos organismos o de la administración, y que no integrados en el Presupuesto General del Estado, se destinan a financiar ciertos gastos de dicho organismos; en cambio los impuestos se fijan unilateralmente por el Estado, son a cargo de las personas físicas o morales nacionales o extranjeras y se determinan, en sus tres ámbitos de competencia (Federal, Estatal y Municipal) siempre forman parte del Presupuesto General del Estado a través de la Ley de Ingresos de la Federación, que ocasionalmente se expide y su destino es el de cubrir el gasto público del Estado.

Por lo que concluimos que las exacciones parafiscales, y los impuestos, tienen características distintas, origen constitucional diverso, objetivo y finalidad también distintos e incluso son recaudados-

por organismos diferentes, de donde podemos deducir , que existen diferencias sustanciales que nos permiten afirmar con seguridad, que los impuestos y las exacciones parafiscales son distintas, como distintos son los objetivos que tutelan.

CONCLUSIONES

- 1.- Las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social e Infonavit --- tienen carácter fiscal.
- 2.- Las cuotas obrero-patronales, constituyen un tributo parafiscal, -- con finalidad específica, exigida a los patrones, a otros sujetos - obligados y a los trabajadores para financiar los seguros sociales.
- 3.- Las cuotas del Seguro Social e Infonavit, difieren de los impuestos tanto en sus características como en sus fines esenciales, ya que - estas aportaciones no son para que el Estado cubra los gastos pú-- blicos, sino que directamente se destinan a financiar los seguros - sociales, y el sostenimiento económico de ambos organismos.
- 4.- El Instituto Mexicano del Seguro Social e Infonavit, son organismos administrativos, descentralizados, con facultades propias para de-- terminar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben - cubrirse para atender los servicios públicos que los citados orga-- nismos ofrecen.
- 5.- A las aportaciones de seguridad social, se les da el carácter fis-- cal con la finalidad de aprovechar el procedimiento económico coac-- tivo, señalado en el Código Fiscal de la Federación, de aplicación estricta en esta materia, a fin de hacer efectivas dichas aporta-- ciones de una manera rápida.

- 6.- Las cuotas del Seguro Social e Infonavit no son Impuestos, Derechos Productos ni Aprovechamientos en el sentido estricto de la palabra por las mismas circunstancias de que no son contribuciones destinadas a integrar los ingresos del Estado, ya que estas, por tener una finalidad específica, se les ha asignado el nombre de cuotas para--fiscales.
- 7.- Los impuestos tienen su fundamento constitucional en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Carta Magna; en cambio las cuotas lo encuentran en las fracciones XIV y XXIX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional.
- 8.- Los Impuestos son contribuciones, que el Estado impone para reunir sus fondos económicos, destinados al gasto público, cuyos benefi -- cios son para la sociedad en su conjunto; y las cuotas que se cu -- bren a los citados organismos, son para solventar sus gastos admi--nistrativos, y reunir los recursos necesarios, para que éstos pue--dan otorgar las prestaciones sociales de las cuales son titulares;--por esta circunstancia, los beneficios los reciben los asegurados - y sus beneficiarios, en virtud de sus cotizaciones.
- 9.- El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2o. hace la dife--renciación legal del Impuesto con las Aportaciones de Seguridad So--cial, al señalar que:

I.- Los Impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley --- que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuen-- tren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II,III- y IV de este artículo, y en su fracción II señala que las :

II. Aportaciones de Seguridad Social, son las contribuciones esta-- blecidas en la Ley, a cargo de personas que son sustituidas por el Estado, en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la -- Ley, en materia de seguridad social, o a las personas que ne -- beneficien en forma especial por servicios de seguridad social- proporcionados por el mismo Estado.

De la transcripción anterior, podemos deducir que legalmente -- tanto los impuestos como las cuotas o Contribuciones de Seguri- dad Social, son distintas, en forma sustancial toda vez que co- mo ya quedó asentado los primeros los fija la Ley, a las perso- nas físicas o morales y su destino es el cubrir los gastos pú-- blicos del Estado; en cambio las Aportaciones de Seguridad So- cial o tasas parafiscales, también las fija la Ley de la mate-- ria, pero su finalidad, es otra o sea la de proveer a organiz-- ciones administrativas autónomas como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social e Infonavit, de recursos económicos para que presten eficazmente sus servicios públicos. Por lo que podemos concluir que Impuestos y las Tasas Parafiscales son sustancial- mente distintas.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo

DERECHO FISCAL

Editorial Temis

Primera Edición, México, 1982

ARCE CANO, Gustavo

DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL

Editorial Porrúa, S.A.

México, 1972

SERRA ROJAS, Andrés

DERECHO ADMINISTRATIVO

Editorial Porrúa, S.A.

México, 1983

MARGAIN MANAUTOU, Emilio

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO.

Editorial UNIVERSITARIA POTOSINA, México 1983

DE PINA, Rafael

DICCIONARIO DE DERECHO

Editorial Porrúa, S.A.

México, 1983

DE LA GARZA, Sergio Francisco

DERECHO FINANCIERO MEXICANO

Editorial Porrúa, S.A.

México, 1979

MANUAL DE TRABAJO NO. 2

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Editado por el Instituto del Infonavit.

LEGISLACION GENERAL

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

Editorial Porrúa, S.A. México, 1984

LEY FEDERAL DE DERECHOS MEXICO, 1984

LEY DEL SEGURO SOCIAL (COMENTADA) México, 1984

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. México, 1984

LEY FEDERAL DEL INFONAVIT, México, 1984