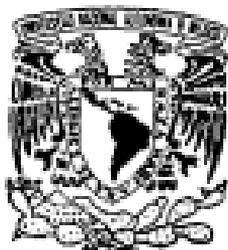


90 A 21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

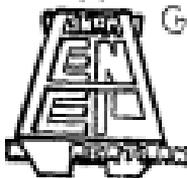
COORDINACION DEL PROGRAMA DE DERECHO

" EL HECHO GENERADOR DE LAS APORTACIONES DE
SEGURIDAD SOCIAL CASO ESPECIFICO DE LAS CUOTAS
OBRERO-PATRONALES ENTERADAS AL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL;
UN ESTUDIO JURIDICO."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

Galdino ALEJANDRO ESCAMILLA Muñoz





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"EL HECHO GENERADOR DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.
CASO ESPECÍFICO DE LAS CUOTAS OBRERA-PATRONALES ENTREGADAS AL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL: UN ESTUDIO JURÍDICO".

I N D I C E

<u>CONTENIDO</u>	<u>PÁGINA</u>
INTRODUCCION	3
<u>CAPITULO I</u>	
Las aportaciones de seguridad social en la legislación positiva nacional.	4
1.- La clasificación de las contribuciones.	5
1.A. Doctrina.	5
1.B. Legislación positiva nacional.	16
2.- Impuestos.	24
3.- Contribuciones de mejoras.	26
4.- Derechos.	35
5.- Aportaciones de seguridad social.	79
I. La seguridad social en México.	88
II. Leyes mexicanas en materia de seguridad social.	103
III. Las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social y las personas sustraídas por el Estado en el cumplimiento de las mismas.	109
IV. Los servicios de seguridad social proporcionados por el - Estado y las personas beneficiadas en forma especial por tales servicios. y	121
V. Los organismos descentralizados que proporcionan la seguridad social.	143
6.- Especies parafiscales.	150
<u>CAPITULO II</u>	
El Seguro Social en México.	150
1.- El Seguro Social.	154
1.1. El origen de los seguros sociales a nivel internacional.	154
1.2. Origen del seguro social en México.	156
1.3. El seguro social y sus diferencias específicas más importantes respecto a las demás formas o sistemas mexicanos de seguridad social.	161
2.- La Ley del Seguro Social.	165
2.1. Creación de la Ley del Seguro Social.	165
2.2. Contenido actual de la Ley del Seguro Social.	170
2.3. Contenido Tribunalario de la Ley del Seguro Social.	173
3.- El Instituto Mexicano del Seguro Social.	193
PARTE I. El I.M.S.S. como organismo público descentralizado encargado de organizar y administrar el Seguro Social.	

1.1. Su ubicación en la Administración Pública Federal.	193
1.2. Regímenes o ramas del Seguro Social.	203
1.2.A. Régimen obligatorio.	204
1.2.B. Régimen voluntario.	214
1.3. Servicios sociales.	216
PARTE II. El I.M.S.S. como organismo fiscal autónomo.	
1.4. El I.M.S.S. como organismo fiscal autónomo.	218
1.5. Facultades de autoridad fiscal.	225

CAPITULO III

Naturaleza jurídica de las cuotas obrero-patronales enteradas al Instituto Mexicano del Seguro Social.	230
1.- Consideraciones generales.	231
2.- Las cuotas del Seguro Social en su carácter de contribuciones especiales.	234
3.- Las cuotas del Seguro Social en su carácter de contribuciones - - gremiales que constituyen un salario socializado o solidariado.	239
4.- Las cuotas del Seguro Social en su carácter de créditos fiscales.	245
5.- Las cuotas del Seguro Social en su carácter de exacciones para - fiscales.	248

CAPITULO IV

El hecho generador de las cuotas obrero-patronales enteradas al Instituto Mexicano del Seguro Social.	257
1.- El hecho generador, consideraciones generales.	258
2.- El hecho generador de las cuotas obrero-patronales enteradas al Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Régimen obligatorio.	274
2.1. El hecho imponible en la Ley del Seguro Social.	274
2.2. La obligación tributaria en la Ley del Seguro Social.	277
2.3. El hecho generador de las cuotas obrero-patronales.	282

<u>CONCLUSIONES</u>	309
---------------------	-----

<u>BIBLIOGRAFIA</u>	313
---------------------	-----

INTRODUCCION

A partir del Decreto Presidencial del 4 de Noviembre de 1944, que otorgó el carácter de fiscal al pago de las APORTACIONES debidas al Instituto Mexicano del Seguro Social, entre ellas las CUOTAS OBRERO-PATRONALES del RÉGIMEN OBLIGATORIO, que son el tema principal de este trabajo, numerosos doctrinarios nacionales se han preocupado por determinar su naturaleza tributaria, y como consecuencia de ello, el HECHO GENERADOR de las mismas.

Elaboré este trabajo de tesis, con el fin de contribuir a la identificación de las características tributarias de las cuotas aludidas, en la consideración de que son una especie tanto del género Aportaciones de Seguridad Social en el aspecto legal, como de la Contribución Especial en el aspecto doctrinario; para ello, es menester penetrarnos en el tema de los Regímenes de Seguridad Social y del Seguro Social nacionales, para conocer plenamente las circunstancias legales o de hecho que generan dichos créditos fiscales, también denominados exacciones parafiscales o paratributarias.

ALEJANDRO ESCAMELLA

CAPITULO I

Las aportaciones de seguridad social en la legislación positiva nacional.

TEMA 1. La clasificación de las contribuciones.

I.a. Exóticas.

I.b. Legislación positiva nacional.

TEMA 2. Impuestos.

TEMA 3. Contribuciones de mejoras.

TEMA 4. Derechos.

TEMA 5. Aportaciones de Seguridad Social.

5.1. La seguridad social en México.

5.II. Leyes Mexicanas en materia de seguridad social.

5.III. Las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social y las personas sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las mismas.

5.IV. Los servicios de seguridad social proporcionados por el Estado y las personas beneficiadas en forma especial por tales servicios, y

5.V. Los organismos descentralizados que proporcionan la seguridad social.

TEMA 6. Exenciones parafiscales.

C A P Í T U L O I

LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACION POSITIVA NACIONAL

TEMA I. La Clasificación de las contribuciones

SUB TEMA I A. (Doctrina)

En nuestro país, al conjunto de obras científicas que realizan los juristas acerca del derecho, se le denomina doctrina jurídica, la cual tiene a su cargo principalmente las siguientes funciones:

1) Interpretar y explicar las normas jurídicas que fueren o estén vigentes. Aclarando que la explicación e interpretación doctrinaria no es de observancia obligatoria general, aunque históricamente tal generalidad se ha visto, como fue el caso de la Constitución de Teodosio II, conocida como "Ley de citas", que obligó a los jueces a guiarse con los epítomos de Papiniano, Galio, Ulpiano, etc.

2) Elaborar la Teoría y la Filosofía del Derecho, produciendo los principios generales del derecho, que frecuentemente son el fundamento de la interpretación;

3) Proyectar y proponer nuevas normas y sistemas jurídicos, dando nacimiento, a nuevas formas de organización social y nuevas figuras jurídicas.

En tal sentido, la doctrina se convierte en fuente del derecho, en términos generales, y en particular del derecho tributario, que es la materia de este trabajo.

Sin embargo a pesar de que en Europa, Estados Unidos y América del Sur avanza rápidamente el derecho tributario, en México se considera en la etapa inicial del desarrollo, pues nuestra literatura sobre el particular es escasa, no obstante que poseemos brillantes elementos.

Para la doctrina se ve apresurada por la legislación, que a su vez lo es por el Estado, que tiene necesidad de mayores recursos, dando lugar a que el legislador cristalice sus estudios en un ordenamiento.

En efecto, el sector público requiere para el cumplimiento de las funciones

que le atribuye al Orden jurídico, de un conjunto de medios financieros que son los ingresos públicos, de acuerdo con las decisiones económicas determinadas por dicho sector, en virtud del poder de coacción sobre las voluncades individuales en relación con el sistema económico conforme al cual está organizada la sociedad.

Dicho sistema económico determina la clasificación, el tipo y el volumen de los ingresos públicos, dependiendo de la forma de organización económica de cada Estado.

Respecto a la clasificación de los ingresos públicos y sus fuentes, que son indicativas de las diversas etapas de la evolución del pensamiento financiero público, existen diversas doctrinas. Entre ellas está la que iniciaron los generalistas, que han prevalecido para efectos prácticos, pues divide a los ingresos públicos en tres grandes fuentes: los derivados del principio de la soberanía fiscal del Estado, esto es, los impuestos; los ingresos que provienen de unidades económicas del Estado, posteriormente conocidas como empresas públicas; y los derivados de la deuda pública. Sobre el particular, conviene hacer notar que en un sistema de economía mixta como el que prevalece en México, es posible agrupar los ingresos públicos desde un punto de vista esquemático en la clasificación tradicional anteriormente citada; así existen ingresos derivados de una relación fiscal entre el Estado y los contribuyentes, como las contribuciones; ingresos derivados de entes económicos en los que el gobierno participa total o parcialmente, como los provenientes de los organismos descentralizados; y por último, ingresos provenientes del endeudamiento público.

Crisolatti, en su obra "Principios de ciencia de las finanzas"¹ citada por Emilio Margain M., clasifica a los recursos del Estado según su origen ya sea

¹ Margain Mansueto, E. Introducción al estudio del derecho tributario, p. 70

que provengan de pasadas, presentes o futuras generaciones de las que se obtendrían, respectivamente:

Rentas y utilidades; contribuciones de guerra, multas e ingresos penales y contribuciones ordinarias y extraordinarias, comprendiendo impuestos directos e indirectos, tasas y contribuciones especiales; y finalmente, deuda flotante, empréstitos forzosos, voluntarios o patrióticos y emisión de papel moneda.

Elmudi, en su obra "Principios de Finanzas Públicas"², los clasifica en dos grandes categorías:

- 1) Ingresos derivados del impuesto; y
- 2) Ingresos no derivados del impuesto,

comprendiendo los precios privados, exigidos por el Estado cuando este presta servicios o explota bienes de su propiedad que también pueden adquirirse de particulares, no fijados por el Estado sino por la demanda existente en el mercado; los precios cuasiprivados por servicios o bienes que pueden obtenerse del Estado o los particulares, pero aquí tiene interés en que no se usen desmedidamente, para lo cual fija un precio por encima del de mercado; los precios públicos fijados por el Estado y sin competencia de los particulares en la prestación de servicios o explotación de bienes en los que ejerce un monopolio; los precios políticos impuestos por el Estado a cambio de un servicio administrativo o un bien de su propiedad, fijados debajo de su costo real por motivos políticos; y las contribuciones y empréstitos.

Hugh Dalton, en su obra "Principios de Las Finanzas Públicas"³, clasifica los ingresos en impuestos y precios cargados por el Estado a los particulares en la prestación de servicios específicos o adquisición o uso de bienes de propiedad pública, diferenciados porque éstos se pagan voluntariamente y los primeros compulsivamente; también, la explotación de empresas por el Estado, como

2. *Ibidem.* p. 70

3. *Loc.cit.* p. 71

monopolizador elevando las tarifas sobre el nivel competitivo; las "Contribuciones de mejoras", las providencias de emisiones de papel moneda, y las donaciones voluntarias.

Alston los clasifica en su obra "Compendio de Derecho Público"⁴, en tres grupos:

- a) Nacionales, provinciales y municipales;
- b) Ordinarios, recaudados en el ejercicio fiscal, y extraordinario, para sufragar gastos imprevistos o faltante presupuestario; y
- c) Originarios, provenientes del patrimonio del ente público y derivados, - del patrimonio de los particulares: impuestos, tasas y "contribuciones especiales."

De lo expuesto se desprende que en la historia de los Estados modernos, el impuesto figuró como el principal ingreso público; sin embargo, deben distinguirse dos conceptos que guardan estrecha relación sin ser equivalentes ni idénticos: contribución e impuesto.

Contribución es un concepto amplio que alude a todo lo que contribuya a los gastos del Estado; en éste sentido el Artículo 31 fracción IV Constitucional, - expresa: "...Contribuir...", el Artículo 73 fracción VII del mismo texto, faculta al Congreso "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". O sea que todo impuesto es una contribución, pero en toda contribución es un impuesto: los legados y las donaciones al Estado son un ejemplo de contribuciones, pero no son impuestos. El Artículo 43 fracción II de la Constitución alude al impuesto al facultar al Congreso para "examinar, discutir y aprobar - el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios - para cubrirlo"; dicha numeral fue reformada en 1977 dejando la participación - exclusiva de la Cámara de Diputados en este renglón; pero el precepto 117 - -

fracción VI de la misma señala: "Los Estados no pueden, en ningún caso: Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exista documentación que acompañe la mercancía".

Los derechos, productos y aprovechamientos constituyen ingresos del Estado, pero no son impuestos, aunque forman parte del régimen fiscal.

Por otra parte, tenemos al tributo, que originalmente fue contribución por cada impuesto por los vencedores a los pueblos vencidos; pero actualmente el concepto se confunde con el impuesto, llevando implícito su sentido original. Igualmente, deben distinguirse la contribución y la cooperación, pues los cobros por este concepto no tienen el carácter de impuestos, pero sí de contribuciones. En concordancia con la explicación anterior, encontramos que el concepto de contribución tiene un sentido amplio, como el de dar o cubrir cada una la cuota que debe pagarse se sólo por un impuesto, sino en los demás casos en que es necesaria voluntariamente, o la que se impone para algún fin o para aliviar las cargas del Estado; convirtiéndose así en un ingreso fiscal ordinario del Estado que tiene por objeto cubrir sus gastos públicos. En México, la fracción IV del Artículo 31 Constitucional, al determinar las obligaciones de los mexicanos, señala la de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes". De esta forma las contribuciones en México deben reunir los requisitos referidos, y para efecto de esta investigación, es importante señalar que la disposición constitucional en estudio, deberá precisar como destino el gasto público, pero concebido según la jurisprudencia al respecto: todos los que realice el Estado; al respecto, - -

Florez Zavala⁵, considera que lo es "todo el que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, es decir, para el desarrollo de su actividad legal", y la Suprema Corte de Justicia⁶, asevera que: "...Los gastos públicos están previstos en el presupuesto de egresos, y los impuestos para cubrir esos gastos, en el de ingresos, de modo que la prueba de que una contribución no está destinada a cubrir gastos, necesariamente debe encontrarse en la ley que los establece o en el presupuesto de egresos".

Igualmente es sobresaliente la exigencia del precepto constitucional, para que las contribuciones estén contenidas en la ley; sin embargo, tiene dos excepciones incluidas en la norma suprema: el Artículo 29 Constitucional que permite la suspensión temporal de garantías, siendo posible que se establezcan gravámenes en reglamentos emitidos por el Órgano Ejecutivo Federal, y el Artículo 131 que expresa: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación, según pida el propio Congreso y para crear otras." de tal manera que el Ejecutivo puede modificar uno de los elementos fundamentales de los impuestos, que en el caso de otras contribuciones sólo puede ser afectado por la Ley.

Como ya indicamos, la terminología en materia de contribuciones es promiscua y se presta a confusiones. La palabra contribución alude al género tributo; también se usa para llamar a una especie agregando el vocablo "especial", y se torna en: "contribución especial".

Los tributos así considerados constituyen los más importantes ingresos del Estado moderno para conseguir los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades. El derecho que los estudia constituye una rama del Derecho Financiero y se denomina Derecho Tributario.

5. Diccionario Jurídico Mexicano, t. II., p. 316

6. ib. cit. p. 316

Nuestra Constitución en la fracción IV del numeral 31 habla de contribuciones englobando sus tres especies: impuestos, derechos y contribuciones especiales; el actual Código Fiscal de la Federación utiliza el vocablo "contribución" equiparándolo al tributo; siendo lógico suponer que exista un uso incorrecto de los vocablos por el legislador, debiendo identificarse a un determinado tipo de tributo según su naturaleza y no por el nombre que recibe; al respecto la Suprema Corte de Justicia sostuvo que su estudio debe hacerse en relación con la naturaleza del tributo y no respecto a su nombre.

Tanto para la Ciencia de las Finanzas Públicas como para el Derecho Financiero, los tributos pueden clasificarse en los tres grandes grupos citados, conforme a tres grandes principios de distribución de las cargas públicas; dichos principios se exponen a continuación:

IMPUESTO

El criterio que precede el uso del impuesto para procurar ingresos al Estado es el de la capacidad contributiva, ajeno a la prestación de un servicio o a la obtención de una ventaja económica. Para Giannini⁷, "hay servicios que redundan en beneficio de toda la colectividad, considerada como una masa unitaria e indiferente de tal suerte que no es posible determinar cuál es la medida de la ventaja y que cada asociado obtiene del cumplimiento del servicio; tal ocurre con el servicio de defensa exterior e interior". En estas hipótesis no es posible exigir a los ciudadanos que concurren al gasto, que en su localidad indivisible, es proporción a la utilidad que cada uno de ellos obtiene mediante la satisfacción de la necesidad; por lo que se adopta para el reparto de aquél - entre todos los asociados el criterio de la capacidad contributiva, por el cual cada ciudadano está obligado a contribuir en proporción a su riqueza, dando -

7. De la Cerna, S.F. Derecho Financiero, p.349

lugar a la forma de contribución llamada "impuesto". En apoyo de lo anterior citamos al pensamiento de Eino Jarech⁸, quien después de analizar la teoría de la distribución en torno al derecho y la contribución especial, respecto al impuesto, dice: "...El Estado puede prescindir también del beneficio particular-ocasionado indirectamente a determinados contribuyentes y repartir la carga - pública de acuerdo con otro principio, que es el de la capacidad de pagar, de - que cada uno pague lo que pueda". En nuestro país, Margain M.⁹, aceptando la - existencia de servicios públicos generales indivisibles sufragados con el rendi - miento de los impuestos, sostiene que se tratará de un servicio de tal naturalg - no cuando no pueda precisarse qué persona se beneficia más que las otras con la - prestación de dicho servicio. Pero la finalidad perseguida por el Estado, apo - yándose en el principio de igualdad en basar la parte de la riqueza privada de - los particulares y trasladarla a las arcas públicas de manera objetiva, iguali - taria, rápida, económica y con apoyo en la Ley.

B E R E C H O

El criterio que preside el uso del derecho, también llamado "tasa" o "tasa - retributivo", para precurar ingresos al Estado, es el de la contraprestación; es decir, el pago de un determinado gravamen con carácter compulsivo, por parte de las personas afectadas regularmente por un servicio necesariamente público y - traducido en una serie de prestaciones, que utilizan, reciben o solicitan o de - ban de recibirlo en cumplimiento a una norma legal; aclarando que la contrapre - stación se da también en el campo del derecho privado, en la figura llamada pro - ducio privado, diferenciándose de la contribución llamada derecho, porque en ésta existe el carácter compulsivo propio de esta obligación tributaria, por una - -

8. En la Carta, ob.cit. 130

9. Ibídem, p. 130

parte, y por otro, el servicio siempre debe recibirse del Estado en la satisfacción de un interés público. Respete a su denominación, la misma no ha sido de proplamento aceptada, pero subsiste por la costumbre y su uso legislativo.

CONTRIBUCION ESPECIAL

Conviene decir que esta figura tributaria, reviste especial importancia - para nuestra investigación, por lo que su denominación es motivo de la siguiente aclaración:

Los tratadistas del Derecho Tributario la llaman impuesto especial, contribución de mejoras o simplemente contribución; actualmente se va generalizando el de contribución o tributo especial; la terminología siempre suscita confusiones, pero atendiendo a su naturaleza siempre se tratará de un gravamen pagado por el contribuyente con motivo de una particular utilidad que obtiene, por encontrarse en una situación especial respecto a la satisfacción de una necesidad pública mediante una actividad del Estado y, proveyendo al interés general de todos o parte de los ciudadanos; o bien por recibir del Estado no un servicio individualizado, pero sí un beneficio indirecto o ventaja especial por un servicio de carácter general. Por ello, el principio por el que se llama a determinadas personas a contribuir mediante este tributo, se denomina principio de beneficio, y su utilidad radica en resarcir al Estado por los gastos originados por las obras o servicios de carácter general divisibles dirigidos a toda la colectividad, pero que en forma específica favorecen a determinadas individuos. Aguirre Benguren¹⁰, justifica este tributo por el "...beneficio obtenido sin causa legítima provocado por una función pública administrativa que reporta un beneficio especial para el contribuyente y por un gasto determinado que realiza el Estado".

10. Ibídem. p. 335

En cuanto al principio del beneficio puede considerarse como el provecho que indirectamente recibe el contribuyente por el destino que el Estado da a la recaudación; por ello, las obligaciones fiscales deben basarse en los beneficios recibidos del disfrute de los servicios públicos con dos finalidades: - procurar una utilidad genérica a los ciudadanos UTI UNIVERSI, sin posibilidad de distinguir la cantidad de utilidad que cada ciudadano obtiene y, procurar utilidades específicas a determinados ciudadanos que se sirven del servicio ofrecido por la administración, es decir, con actividades convertidas en un beneficio disfrutado por los ciudadanos UTI SINGULARI.

Por lo tanto, las contribuciones especiales técnicamente deben distribuirse sobre una base de beneficio marginal, que sería la diferencia entre el costo y el beneficio que produce un servicio público, sin perseguir la redistribución del ingreso, por lo que estaríamos en presencia de un sistema impositivo ideal; pero en nuestro país sí se aplica el principio del beneficio fiscal con la contribución de mejoras, que se explicará ampliamente en este trabajo, pues los beneficios particulares producidos por una obra pública como un puente, un puerto, una calle, un mercado, etc., permiten identificar determinadas categorías de individuos que tienen sus casas, terrenos, industria y comercio en el área de influencia de las nuevas obras, recibiendo una utilidad particular por el gasto que el Estado ha soportado por la ejecución de dichas obras; por ello se estima justo exigir el tributo a los beneficiarios especialmente por la obra pública.

Igualmente, este principio se encuentra en lo que los doctrinarios han considerado como la cuarta categoría de las contribuciones: las exacciones parafiscales, que perciben algunos entes públicos de interés social, representadas en nuestro país por las cuotas obrero-patronales a favor del ISSS, las aportaciones al INFONAVIT y las cuotas enteradas al ISSSTE. Además, la Suprema -

Corte de Justicia ha dicho: "Contribuciones especiales- Principio de beneficio - que las informa. Una de las notas distintivas de la contribución especial como la que es materia de éstas, consiste en que los sujetos pasivos de la relación tributaria son individuos que por ser propietarios o poseedores de predios ubicados frente a las instalaciones que constituyen la obra pública, obtienen un beneficio económico traducido en el incremento del valor de sus bienes; y así obtienen una ventaja que el resto de la comunidad no alcanza. Esto es lo que la doctrina jurídica a calificó como "principio de beneficio", consistente en hacer pagar a aquellas personas que aunque no reciben un provecho individualizado hacia ellos, en cambio, se favorecen directamente por un servicio de carácter general" (S.J.F. 7ª época, vol. 33, 1ª pta.)

Las contribuciones especiales también se conciben como el pago de una proporción que los particulares realizan obligatoriamente al Estado para contribuir a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio de interés general, que los benefició o beneficia en forma específica; por lo que será pagada sólo por el contribuyente que obtiene un beneficio; lo anterior, implica la posibilidad de distribuir el costo de la obra porque se conoce quienes son los que más se benefician de ella. Inicialmente, la contribución - por mejoras fue la figura representativa de este tributo; actualmente se le han usado las "Aportaciones de Seguridad Social". Entre sus características destacan:

1) Tiene un radio de aplicación geográfica, porque según el legislador, al crear esta figura presone hasta que radio geográfico alcanza los beneficios de la obra; y

2) Condyra al financiamiento de una obra, o de un servicio, aumentando así el patrimonio del Estado.

Al considerar que la contribución especial se establece en función de beneficio recibido, se acepta que no se aplica al principio de la especialidad de pago. -

orientador de los sistemas fiscales modernos, especialmente en el caso de la imposición al ingreso, con estructura progresiva sino del principio del beneficio. Hoy es usada por los niveles inferiores de gobierno para condonar el financiamiento de determinadas obras y servicios proporcionados por Instituciones de Seguridad Social.

SUB TEMA 18 (Legislación positiva Nacional).

En México, contamos con un sistema jurídico de las contribuciones, en el cual, hoy en día podemos encontrar las cuatro especies de contribuciones que la doctrina ha señalado.

Nuestro sistema se apoya fundamentalmente en tres elementos:

- 1) La estructura jurídica de las contribuciones;
- 2) La coordinación en la emisión de leyes;
- 3) El sistema fiscal federal, estatal y municipal.

1). La estructura jurídica de las contribuciones se fundamenta en la Constitución, Ley de Ingresos, Código Fiscal de la Federación, Leyes de contribuciones específicas, reglamentos, criterios administrativos, jurisprudencia, ley de coordinación fiscal y convenios de coordinación; consistiendo en la combinación de obligaciones que nacen de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

De la Constitución tenemos el principio básico de que las contribuciones deben estar contenidas en una ley, sujetando la creación de contribuciones al principio de legalidad, contenidas en una ley general, abstracta e impersonal que provenga del Poder Legislativo de acuerdo con el Artículo 31 fracción IV de la Constitución; pero el principio tiene dos excepciones:

a) En términos del Artículo 29 Constitucional el Poder Ejecutivo Federal en un estado de emergencia puede crear contribuciones; y

b) El Artículo 131 de la misma señala que el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir los montos de las tarifas -

de importación y exportación establecidas por el propio Congreso y para establecer otras.

Debemos reflexionar acerca del actual contenido arbitrario del numeral constitucional citado, pues cuando se adoptó en 1853 prevalecían principios económicos liberales enunciados por el Barón Lodo Say o Gastón Jéze para el Estado liberal o "policial" según Adam Smith limitando sus actividades a las tradicionales - de policía, justicia, ejército y diplomacia, absteniéndose de actuar en las iniciativas económicas privadas de "libre concurrencia" y de "leyes del mercado". - La finalidad era que la hacienda pública influyera lo menos posible en las - haciendas privadas y la actividad de los particulares. Actualmente el Estado - controla más del 60% del producto interno bruto; la hacienda pública a evolucionado afectando a los métodos técnicos y la concepción de los fines de la contribución; los hacendistas públicos modernos, como consecuencia de la evolución del Estado utilizan los mismos medios que los hacendistas públicos clásicos pero - para fines diferentes; por lo tanto, debe adscribirse constitucionalmente que la - contribución pueda tener como fin la redistribución de la riqueza, el control de la inflación, la planeación económica, etc., y no sólo el concepto Smithsoniano de destinaria al gasto público, como en ocasiones lo ha aceptado el Poder Judicial.

En fin, el principio de legalidad se respeta en el Código Fiscal de la Federación, que en su Artículo 1º dice: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I.- Impuestos son las contribuciones establecidas en 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.

II.- Aportaciones de seguridad social con las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de SEGURIDAD SOCIAL, o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de SEGURIDAD SOCIAL proporcionados por el mismo Estado.

III.- Contribuciones de mejoras con las establecidas en ley por los servicios que presta al Estado en sus funciones de derecho público así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social...y en su Artículo 1º establece los ingresos no tributarios, como son los aprovechamientos y los productos; la novedad en el Código, en materia de contribuciones, consiste en el reconocimiento de la contribución especial a través de las dos aportaciones de SEGURIDAD SOCIAL que recogen la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social que inicialmente asumió el pago de las cuotas al IMSS con la figura de los derechos y posteriormente se conceptualizó como el PAGO DE UN IMPUESTO. Cuando surgieron las aportaciones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se siguió el mismo camino; reconocidas al fin que las aportaciones de SEGURIDAD SOCIAL son independientes de los impuestos y los derechos.

La Ley de Ingresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal de 1990 señala las contribuciones a pagar, divididas en:

1. Impuestos;
2. Aportaciones de seguridad social, las que se dividen en:
 - a) Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patronos para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
 - b) Cuotas para el Seguro Social a cargo de patronos y trabajadores.
 - c) Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.

d) Cuentas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

3. Contribución de mejoras.
4. Derechos.
5. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.
6. Accesorios.
7. Productos.
8. Aprovechamientos.
9. Ingresos derivados de financiamientos; y
10. Otros ingresos, provenientes de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y de financiamiento de los mismos.

Este documento se elabora en forma anual caso para la Federación como para el Departamento del Distrito Federal, estimando los ingresos que se espera recibir por el ejercicio de la función propia del gobierno consistente en la recaudación de contribuciones.

La formulación de esta Ley es conjunta a la formulación del presupuesto de Egresos; en caso de que los ingresos previstos sean insuficientes para cubrir la atención a las obligaciones y necesidades que obligan las acciones y programas de gobierno, es necesario allegarse recursos adicionales, para lo cual se recurre al último concepto de ingreso conocido como financiamiento, clasificándolo en su orden de su destino: Gobierno Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Dicha ley contiene también: autorización para ejercicio de financiamiento adicional; normatividad especial para recaudación y aplicación de impuestos; normatividad para administración y aplicación de recursos excedentes; normatividad sobre administración de estímulos y subsidios; es formulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presentada por el Poder - -

Ejecutivo ante el Legislativo para su aprobación, en términos de los Artículos 71 fracción I, y 83 fracción VIII Constitucionales, y 1º de la Ley de Finanzas.

Finalmente, es conveniente señalar que se criticaba por hacer referencia a ingresos no considerados como tributarios, ya que constitucionalmente al Congreso de la Unión debe discutir y aprobar esencialmente las contribuciones que bastan a cubrir el presupuesto; dicha crítica obedecía a una errónea concepción de los términos "Contribución" y "Tributo", que ya fueron explicados en páginas anteriores.

El sistema de leyes de contribuciones específicas, también llamadas reglamentarias, permanentes u ordinarias, guarda relación con la lista de la Ley de Ingresos, y se expiden en los años anteriores; manteniendo su vigencia por el hecho de estar señalados en la Ley Fiscal Mexica Anual; la cual, al las emitir, expresa la intención del legislador de suprimir la contribución; sin embargo, hoy en día la opinión general es en el sentido de que expresamente debe derogarse y que seguirá aplicándose para los casos en que estare vigente, salvando su vigencia si posteriormente se le incorpora a la Ley Mexica Anual.

Paralelamente a las leyes ordinarias, que establecen ingresos ordinarios para cubrir los gastos públicos en forma regular y continua, existen las leyes fiscales extraordinarias, utilizadas por el Estado en circunstancias anormales, como en el caso del Artículo 19 Constitucional; es decir, los ingresos extraordinarios son aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios.

1) La coordinación en la emisión de Leyes.

El Poder Legislativo hace años que adoptó un sistema demasiado friccioso para realizar las reformas en materia fiscal; aprueba la Ley de Ingresos de la Federación estableciendo las contribuciones para el ejercicio anual; y conjuntamente -

aprueba la llamada "ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales", o sea que no aprueba ley por ley en materia fiscal, pase-
xistate la suposición que foto lo hace al aprobar la ley de Ingresos. Pero lo -
importante es destacar que el Poder Legislativo, de entre los tres existentes -
en nuestro país, posee el Poder Tributario, considerado como la facultad para -
enunciar leyes tributarias; es decir, tendrá la primacía dentro de la esfera de -
poder, para dar los lineamientos bajo los cuales el Ejecutivo debe actuar en -
materia tributaria, dictando las normas conforme a las cuales el contribuyente -
debe cumplir con su obligación tributaria; mientras que el justo ejercicio por -
el Ejecutivo, respecto del sistema jurídico establecido por el legislativo en -
relación al cumplimiento de las obligaciones del contribuyente es vigilado por
el Poder Judicial. De acuerdo con los tratadistas modernos, lo anterior es prg
ducto de la evolución histórica que ha dado nacimiento al "Estado de Derecho", -
basado en el principio de control de la constitucionalidad de las leyes; cir-
cunstancia que es corroborada con las palabras del Lic. Perfecto Yebra¹¹, "prg
cisamente el Estado de Derecho trajo consigo el derecho ciudadano a autorizar -
los gastos públicos y a aprobar los ingresos establecidos para el mismo.."; tal
circunstancia demuestra también que el Poder Tributario tiene su apoyo en la -
famosa ficción jurídica de la "representación popular" concedida por el pueblo
a los integrantes del Poder Legislativo.

En relación al tema de la coordinación en la emisión de leyes y del Poder Tri-
butario, en la actualidad, va en amento la crítica en el sentido de que el Ejj
cutivo es el que hace realmente los cambios en las leyes fiscales, introduciendo
nuevas contribuciones, justificándolas y proponiéndolas al legislativo, para
que foto las estudie y las aprueba con pocos o nulos cambios; traccionando la -
confianza depositada en él por sus votantes.

11. E.A. Johnson Okuyuen. Equilibrio.....p.19

c) El sistema Federal, Estatal y Municipal.

En nuestro país la concurrencia fiscal entre Federación, Estados y Municipios, establecida por la Constitución Federal, se desarrolla evicando el sistema fiscal excesivo, contradictorio, incoherente con la política fiscal nacional, la doble tributación, etc; en su lugar se implantó el sistema de coordinación fiscal, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, cuya finalidad es la de evitar la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas de los tres niveles de gobiernos. Esto es así porque nuestra Constitución no establece contribuciones reservadas en exclusiva a los Estados o Municipios; tan sólo, el Artículo 124 Constitucional faculta a los primeros para establecer contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales, y el Artículo 113 de la misma, los faculta para decretar impuestos destinados a los municipios; en cambio, la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional sí reserva algunas fuentes gravadas por la Federación, comprendiendo los principales impuestos federales, y con la fracción VII del citado Artículo, puede establecer las contribuciones necesarias a cubrir su presupuesto de gastos sin limitarse a las contribuciones que señala la ya mencionada fracción XXIX.

De lo anterior se deduce que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas Locales pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, en virtud de que la Constitución Federal no delimita con precisión sus campos impositivos.

Aunque la Fracción IV del Artículo 31 Constitucional implica la concurrencia impositiva que hemos expuesto, se considera que la finalidad no es la de que cada fuente sea gravada con contribuciones federales, estatales y municipales, por lo que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados prudentemente no deben superponer gravámenes sobre la población contribuyente; así es -

como las contribuciones sobre la propiedad raíz de hecho, se reservan a los Estados y, las que gravan a las Empresas se reservan a la Federación.

Doctrinariamente, todo dinero que reciben el Estado, en sentido amplio, y los entes de derecho público, por su poder de imperio o autoridad se denomina ingreso público; inclusive si lo recibe sin el carácter de definitivo, inicialmente se clasifican en "ingresos para atenuar gastos" o retenciones que hace el Estado para propósitos ulteriores a los ingresos propiamente dichos como las contribuciones; de ésta, se desprende otra más adecuada que los divide en el grupo de ingresos tributarios- como impuestos, derechos, APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, contribuciones especiales y accesorias-, y en el grupo de ingresos financieros- empréstitos, emisión de bonos de deuda pública, moratorias y renegociaciones, devoluciones, revaluaciones, productos y aprovechamientos, expropiaciones, devaluaciones y nacionalizaciones-. Otra clasificación los divide en "Ingresos Ordinarios y Extraordinarios; los primeros, como se indicó en páginas anteriores, los percibe el Estado regularmente para los gastos públicos, comprendidos en la Ley de Ingresos; los segundos se perciben por circunstancias anormales o irregulares; y entre ellos están los empréstitos públicos o financiamientos adicionales o emisiones de moneda, la expropiación por causa de utilidad pública y los servicios personales. Una cuarta clasificación los considera en: provenientes de bienes y actividades del Estado, y provenientes del ejercicio de poderes inherentes a la soberanía o poder del Estado.

Resumiendo, encontramos que en razón de la existencia de los tres niveles de gobierno, tenemos: "la imposición federal" o conjunto de gravámenes aplicados por el Gobierno Federal para allegarse los fondos para cumplir con las funciones que le corresponden aunque ésta, tradicionalmente ha abandonado en manos de las entidades federativas el impuesto predial, y gravámenes sobre la producción agropecuaria, impuesto sobre adquisición de inmuebles; "imposición estatal" o -----

conjunto de gravámenes que en ejercicio de la facultad tributaria otorgada por la Constitución Federal, los Estados pueden establecer, pero en concordancia con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han derogado parte de sus tributos a cambio de una participación en los ingresos, por impuestos de la Federación; - - "Imposición Municipal" o conjunto de gravámenes que como fuente de ingresos propios los establecieron las Legislaturas Estatales a sus Municipios, de acuerdo con la Constitución Federal y la de cada Estado. El Municipio tiene autonomía política y administrativa, y carece de facultad legislativa, no pudiendo determinar las contribuciones que formarán su hacienda, son las legislaturas locales quienes aprueban sus leyes de ingresos y revisan sus cuentas públicas, para los presupuestos de egresos los aprueban los respectivos Ayuntamientos.

TEMA 3 IMPUESTOS

El actual Código Fiscal de la Federación lo define en su artículo 2° fracción I de la siguiente manera: "Impuestos son las contribuciones establecidas en 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". Las fracciones II, III y IV del citado artículo, definen a las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, respectivamente; razón por la que tal definición es criticada, pues tiene carácter de residual al comprender todas las especies de contribuciones que no sean de las tres aludidas; sin embargo, superó en parte la definición que contenía el anterior Código Fiscal de la Federación de 1967 en el mismo artículo, ya que era tan amplia que no señalaba la diferencia específica. Igualmente, Valdés Costa¹², citado por Sergio Francisco de la Garza, hace a tal definición la observación de que menciona notas comunes a todos los

12. S.F. De la Garza, Der. Financiera p.150

tributos y entre las notas características de los impuestos en relación con la figura de la prestación; razón por la que conviene citar la definición que contempla el Modelo de Código Tributario para América Latina: "Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad humana relativa al contribuyente", o sea que el citado Código considera como elemento propio del impuesto el de la independencia entre la obligación de pagar y la actividad que el Estado desarrolla con su producto, aunque tal actividad sí podría en determinadas condiciones vincularse al contribuyente pero sin significación jurídica respecto a su obligación de pagar el impuesto.

Sin embargo, también es conveniente considerar las diferentes definiciones que los estudiosos de la materia han elaborado al respecto: Antonio Berliri¹³, por ejemplo, define así: "...obligación de dar o de hacer, coactivamente impuesta por mandato de una ley o de un acto autorizado por ésta en favor de un ente público, teniendo por objeto una suma de dinero o un valor sellado y se constituyendo la sanción de un acto ilícito, salvo que la sanción consista en la extinción a un tercero de una obligación tributaria". Para A.D.Giannini¹⁴, citado por De la Garza, es: "la prestación pecuniaria que el Estado u otro ente público tiene el derecho de exigir en virtud de su potestad de imperio originaria o derivada en los casos, en la medida y en el modo establecido por la ley con el fin de conseguir un ingreso";

Héctor Villegas¹⁵, lo considera como: "El tributo exigido por el Estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la Ley como hechos imponibles, siendo estos hechos ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado."

Luzien Nehl¹⁶, citado por Serra Rojas, lo señala como "una prestación pecuniaria exigida de las personas físicas y morales de derecho privado y. - - -

13. ob. cit. p. 350

14. Idem. pag. 350

15. ob. cit. p. 350

16. A. Serra Rojas. Bazarco Álamo. T. II p. 35

eventualmente de derecho público, según sus facultades contributivas, por vía de autoridad, a título definitivo y sin una contraprestación determinada, para cubrir las cargas públicas del Estado, de las otras colectividades territoriales o de la intervención del poder público".

Quintana ¹⁷, igualmente citado por Serra Rojas, proporciona esta definición alínea: "...es una prestación pecuniaria, requerida de los particulares, por vía de autoridad, a título definitivo y sin contrapartida, con el propósito de cubrir las cargas públicas".

Andrés Serra Rojas ¹⁸, nos señala que así "...la forma normal como el Estado se provee de recursos para los gastos públicos, sin que los particulares tengan derecho a una contraprestación", y nos ofrece también la definición que sobre el particular ha creado H. Kossy, de la siguiente manera: "es una institución jurídica financiera que faculta al ente público a exigir a los administrados unilateralmente y sin contraprestación, para aplicarlos a los fines generales del mismo".

Y por último, tenemos la definición de impuesto de Enrique Fuentes - - - Quintana ¹⁹: "es la obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos (casi siempre en dinero) a favor del Estado y de las entidades autorizadas jurídicamente para recibirlos, por un sujeto activo nico, con fundamento en una ley, siendo fijadas las condiciones de la prestación en forma autoritaria y unilateral por el sujeto activo de la obligación tributaria".

De lo antes expuesto, deducimos que el impuesto es una institución fundamental para el sustento del Estado contemporáneo en forma de obligación unilateral de derecho público a cargo de los contribuyentes y sin contraprestación; teniendo además los siguientes elementos:

17. Ob. cit. p. 36

18. Idem. p. 36

19. Diccionario Jurídico Mexicano T.V. p. 42

1.- Un sujeto activo, que pueden ser tanto el Estado, en virtud de su poder fiscal derivado de su poder soberano, como los antes mencionados SUBROGADOS A EL, - como las entidades federativas y los municipales, y pueden exigir el cumplimiento de determinadas obligaciones tributarias, excepción hecha de las llamadas unidades económicas supramunicipales;

2.- El sujeto pasivo lo es todo ente económico al que se le genera la obligación de contribuir por haberse ubicado en el supuesto al que la ley impone esa obligación tributaria; puede ser nacional o extranjero, ente público o privado, persona física o jurídica;

3.- Objeto material, como cierta cantidad de dinero, si bien en el caso de algunos gravámenes puede efectuarse el pago en especie;

4.- La causa, que se divide en dos categorías: a) ley que lo establece, y b) el financiamiento del Estado y demás entes públicos;

5.- La finalidad, considerada debidamente como el sostenimiento de los gastos públicos mediante la recaudación, por una parte y por otra, la realización de determinados efectos económicos, variando conductas individuales y colectivas, - teniendo un objetivo de ordenación;

6.- La transmisión de valores mediante dos formas: a) la obligatoriedad, característica esencial al tributo y por la cual el Estado puede exigir el pago del impuesto, independiente de la existencia de contribuyentes solidarios y responsables, y b) la no contraprestación específica por parte del Estado en virtud del pago del impuesto; es decir, que las prestaciones realizadas por el Estado no tienen que guardar relación directa alguna con el pago del gravamen, en particular en los sistemas fiscales contemporáneos para los cuales el principio de la capacidad de pago rige dichos sistemas;

7.- La determinación de las particularidades que concurren en el pago del impuesto, efectuadas por el Estado al fijar las características que debe reunir el -

pago de los diferentes gravámenes, pero limitándose a lo establecido por el orden jurídico, a través de los mecanismos jurídicos de cada orden normativo y en forma unilateral; de tal modo que si cambia la naturaleza del impuesto, cambian las formas y condiciones de pago.

En cuanto al primer elemento, podemos decir que el Estado por sí, es una organización jurídico-política creada por la sociedad, dotada de un poder soberano y coercitivo suficiente para imponer unilateralmente sus decisiones y realizar sus fines, los cuales, transformados en necesidades colectivas, requieren satisfacción material sólo proporcionada por los individuos, sobre bases justas, equitativas y proporcionales que distribuyan obligatoriamente los cargas, costos o prestaciones sociales con independencia de toda contraprestación; el procedimiento eficaz para la distribución de tales cargas es el impuesto, y actualmente se utiliza como instrumento de intervención estatal con tres funciones:

- 1a. La financiera, que es la de cubrir los gastos públicos;
- 2a. La económica, que es la de orientar la acción de las empresas en función de los objetivos estatales, como en el caso de los subsidios fiscales para mejoramiento del comercio o la exportación; y
- 3a. La política, que es la de redistribuir las riquezas mediante la liberación fiscal de ingresos bajos, y la imposición de un mayor gravamen sobre los ingresos altos con tarifas progresivas.

Pero, volviendo a la definición que de impuesto contiene nuestro actual Código Fiscal de la Federación, respecto a su carácter de contribución, vemos que la doctrina lo vincula estrictamente con el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es discutido y aprobado por el Congreso de la Unión y sólo comprende los gastos que la Federación hará a través de su administración activa, desafiándose el principio de que cada prestación que se pague por concepto de impuesto, debe destinarse a cubrir el presupuesto de dicha administración; en consecuencia, se rechaza la idea de que tales conceptos se destinen a la administra-

ción delegada de la Federación o de un organismo descentralizado, en virtud de que el presupuesto de gastos de los organismos descentralizados, y en general de las entidades paraestatales, son desconocidos por el Congreso de la Unión. Lo anterior obedece igualmente a la naturaleza tributaria del impuesto, cuyo rendimiento debe destinarse a la satisfacción de los gastos o servicios públicos indivisibles que no se satisfacen mediante la aplicación de la contribución especial, sino especialmente con el impuesto.

Sin embargo, el impuesto pueda establecerse también para satisfacer el gasto público en la medida en que las restantes fuentes de ingresos no rindan lo suficiente para cubrirlo, o cuando se recomienda satisfacerlo mediante la contribución especial o los derechos; ya sea por que estos se conviertan en obstáculos a la finalidad buscada por el Estado con la prestación del servicio o que por razones políticas no sean recomendables.

Debemos hacer la observación de que el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1990 en su Artículo 5° establece las erogaciones correspondientes a las entidades paraestatales, señalando que figuran con el carácter de programas con una cifra estimada y no como auténticos presupuestos.

Resumiendo, tenemos que el gasto real y verdadero del Gobierno Federal es desconocido, y la Cámara de Diputados sólo aprueba el presupuesto de la administración activa y no el de la delegada, porque el rendimiento de todo impuesto federal debe satisfacer exclusivamente dicho presupuesto, pero si se afecta a una entidad paraestatal, la ley que lo imponga debe declararse inconstitucional, porque no se establece para satisfacer el presupuesto que aprueba la Cámara de Diputados, sino otros presupuestos ignorados por la citada Cámara; además, debe destinarse a satisfacer los gastos previstos en el presupuesto, pues si tenemos la obligación de contribuir para satisfacer el presupuesto, todo impuesto que se establezca y no se destina a satisfacer el gasto aprobado por la Cámara de

Diputados, aun cuando su rendimiento se destina a la administración activa, debe reputarse inconstitucional.

En cuanto al establecimiento de que debe ser establecido por una ley, como toda prestación tributaria, es ex-lege, en cuanto tiene su origen en la conjunción de un hecho real y de una hipótesis normativa o presupuesto que lo prevé y define, pero esta hipótesis necesariamente debe estar contenida en una norma jurídica formal y materialmente legislativa, que comprenda todos los elementos del impuesto, inclusive su cuantía o proporcionalidad, la cuota o forma y términos de computarlo o pagarlo; pues si le fijara la autoridad fiscal y no la ley, tendría carácter de arbitrario; tal orden de ideas, obedece al llamado principio de legalidad, enunciado con las palabras "nullum tributum sine lege", consagrado en el Artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal y Leyes secundarias como el citado Código Fiscal de la Federación, y reglamentada formalmente por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación que determina los impuestos que se recaudarán y recaudarán durante el período que abarca. O sea, que es necesario establecer la carga tributaria de los gobernados en una ley, así como el acto creador del impuesto debe emanar del Poder Legislativo satisfaciendo la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas tributarias que han de soportar; además, los caracteres esenciales del impuesto, la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria debe consignarlos expresamente la ley, sin dar margen a la arbitrariedad de las autoridades fiscales para el cobro de impuestos imprevisibles o particulares, con la finalidad de que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado. De acuerdo con lo anterior, la autoridad sólo debe aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada contribuyente; o sea que ningún Órgano del Estado pueda realizar actos no previstos ni autorizados por la ley anterior, - - -

circunstancia reconocida por el Artículo 14 Constitucional. Por otra parte, del hecho mismo de que el impuesto sea establecido por una ley, deviene su obligatoriedad, en tanto de lo establecido por la Fracción VII del Artículo 71 del mismo ordenamiento, que dispone la facultad del Congreso para discutir y aprobar las contribuciones que hacen a cubrir el presupuesto, por lo que la obligatoriedad debe derivar de una ley expedida por el Poder Legislativo; salvo los casos de ley decreto o decreto delegado.

La definición legal es analítica, también indica que los sujetos pasivos serán las personas físicas o morales, o sea, los contribuyentes; en relación con las primeras podemos decir que en el actual Estado capitalista, el individuo es considerado como el motor de la vida social y económica y el creador de la riqueza pública, convertido en fuente económica de la que nace el impuesto para fortalecer la acción del Estado; por ello, la iniciativa privada debe estimularse por el régimen de propiedad liberal, la libre empresa y el libre mercado, supuestamente para crear una fuerza social poderosa para desarrollar las instituciones económicas y, en consecuencia lograr un Estado capitalista poderoso. Por otra parte, encontramos las doctrinas socialistas desde Sismondi a Carlos Marx, para quienes el Estado figura como medio de opresión de los ricos sobre los pobres; tal opresión fiscal, puede utilizarse en un país determinado, inicialmente, en contra de la clase explotadora. En opinión de Scholders, citado por Serra Rojas²⁰, Marx reconoció que el impuesto era la existencia económica del Estado, y que ambos estaban vinculados entre sí socialmente, con una unión casi indivisible fundada en la producción burguesa y las relaciones entre salario y beneficio, beneficio e interés, beneficio y renta de tierra; que aunque podría modificarse el impuesto, tal modificación sería accidental; por lo que la desaparición del impuesto acarrearía la desaparición del Estado capitalista y por lo mismo, el surgimiento de la sociedad sin clases.

En nuestro país, sustentado por la economía mixta, convergen tanto la actividad de la iniciativa privada como la del Estado, focalizándose aun más en intervencionismo en la economía, canalizando las fuerzas productivas, estimulándolas o multiplicándolas en función de la alta o baja presión fiscal, afectando tanto a las personas físicas como a las morales.

Por otra parte los estudiosos de la materia coinciden en que el impuesto - es una prestación que obligatoriamente deben dar los particulares al Estado, pudiendo consistir no sólo en un dar sino también en un hacer como en el desaparecido impuesto del timbre; por lo tanto, deducimos que el objeto de la obligación impositiva puede consistir en una suma de dinero, en bienes en especie o en un valor timbrado. En nuestro país, dada la naturaleza misma de los tributos, que implican la realización de prestaciones al Estado por parte de los contribuyentes, en cuanto al impuesto se refiere, tales prestaciones son comunmente de carácter pecuniario, por ser las que con mayor facilidad puede utilizar el Estado, por la naturaleza monetaria de su economía; y excepcionalmente son prestaciones en especie, como en materia minera, en la cual se entrega una parte del producto al Estado (tratándose de la producción de oro).

En apoyo de lo anterior, podemos citar la obligación que tenemos todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, en términos del Artículo 38 Fracción IV de nuestra Constitución, con la finalidad de dar al Estado Mexicano de los medios - para satisfacer las necesidades públicas o sociales a su cargo, considerada también como la obligación general en materia contributiva; en relación al impuesto, tal obligación se deriva de actos particulares ejecutados por los contribuyentes y se sostiene en hoy día, que tal obligación de pagar un impuesto no deriva del hecho mismo de que el Estado grave los actos o actividades relacionados con los individuos, segúnlos el derecho de elegir entre pagar o no, en virtud de que - los particulares fueron representados en la discusión y aprobación del sistema -

impositivo que se les aplica; en cambio, se acepta generalmente que la obligación en estudio deriva de la coexistencia entre la actividad del contribuyente y la situación señalada como la que dá nacimiento al crédito fiscal, convirtiendo su pago en obligatorio y no potestativo.

En efecto, la Fracción I del Artículo 2º del Código Fiscal de la Federación ordena que los sujetos activos se "...encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma... (ley)". Dicho numeral está relacionado con el primer párrafo del Artículo 5º. del citado Código que dice: "Las contribuciones se causan conforme se realicen las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurren".

A tal principio se le ha denominado "el Hecho Generador" del tributo, y en apoyo al mismo conviene citar la opinión de Margala H.²¹, cuando refiriéndose a la acertada o no denominación consuetudinaria de los tributos, en relación a los impuestos señala: "...son prestaciones que obligatoriamente deben dar los particulares al Estado, pero se hace caso omiso de que éstos guarden una determinada situación o realicen ciertos actos para adquirir dicha obligación", y agrega: "...estas definiciones (las de la doctrina) son incompletas, ya que omiten señalar la necesidad de que el obligado incurra previamente en un hecho o coexista con una situación, para determinar su obligación en el pago del impuesto y en que, necesariamente, para coincidir en ella, debe existir la voluntad del contribuyente". Respecto a la última parte de la opinión de Margala H. diferimos en cuanto a que en nuestro sistema impositivo, tratándose del pago de un impuesto o cualquiera otra contribución, la voluntad del contribuyente no es necesaria para que él mismo coexista con la definición legal. Pero no todo acaba ahí, pues la definición de impuesto establecida por nuestro Código Tributario, admite la necesidad de que el contribuyente realice los actos gravados, pero omite referirse a lo que los doctrinarios denominan "presupuesto de hecho" del mismo, por lo que se le

21. E. Margala H., Introducción al estudio...p.79

crítica en el sentido de que es una definición de tributo y no de impuesto; - circunstancia que sí es subrayada por el Código Fiscal Uruguayo, citado por De la Garza²², al indicar que el presupuesto de hecho del impuesto siempre será independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente; tal detalle se convierte en el elemento propio del impuesto y lo distingue de las otras contribuciones, es decir, que la obligación de pagar el tributo es independiente a la actividad que el Estado desarrolla con su producto; sin embargo, la actividad podrá vincularse al contribuyente como mera cuestión de hecho y sin significación jurídica.

En el mismo sentido, Geraldo Ataliba²³ en Brasil, sostiene que el presupuesto de hecho (él lo llama hipótesis de incidencia) sirve para clasificar el tributo en vinculado o no a la actividad estatal y en consecuencia, para determinar su verdadera naturaleza tributaria.

En ese orden de ideas, el legislador mexicano ha revestido el hecho imponible del impuesto de diversos caracteres, para ganar de amplia libertad para ello, pero orientándose para erigir las diferentes situaciones DE HECHOS IMPONIBLES, - por la presunción de capacidad contributiva o capacidad económica de los contribuyentes; en idéntico sentido se ha manifestado Dino Jarach²⁴, al sostener que en el Estado moderno los legisladores no eligen los hechos imponibles por capricho o fantasía, sino que los hechos o situaciones a los que vinculan el nacimiento de una obligación impositiva, tienen como característica la de representar un estado o un momento de riqueza, y el Estado, siguiendo un criterio financiero exige una cantidad de dinero cuando hay indicios de capacidad contributiva.

Para debe reconocerse que la capacidad contributiva también es característica de los demás tributos y no exclusiva del impuesto, como es el caso de la contribución especial en sus tipos de mejoras o de gasto, que reviste especial - -

22.S.F.De la Garza, Derecho Financiero....p.353

23.Ibidem., p. 353

24.Ibidem., p. 354

importancia para este trabajo, es la que se observa la relación entre la capacidad contributiva y el servicio o beneficio producido al contribuyente.

Finalmente, nuestro Código Fiscal ordena que los impuestos serán aquellas contribuciones distintas a las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos; razón por la que se considera una definición negativa o residual, pues contempla notas comunes a todas las contribuciones, omitiendo darle una característica esencial o especial; además, en cuanto a la capacidad contributiva ya citada, el texto legal la determina por exclusión, - pues se deduce la existencia en presupuesto indicativo de una capacidad contributiva pero no podría configurarse con los elementos distintivos o característicos del derecho o de la contribución especial.

Pero a pesar de todas las críticas realizadas en torno a esta institución tributaria tan antigua como el mismo Estado, hoy en día es la principal fuente de ingresos para los países no comunistas y hay quien considera encontrarlo - ajustado a los principios de nuestra Constitución, si su rendimiento se afecta a favor de organismos públicos descentralizados o empresas públicas, cuando de los realizan actividades o servicios públicos, pues se cumple la exigencia - constitucional de destinarlo a los gastos públicos generales, indivisibles o de aprovechamiento general; es por ello que autores como Fritz Fleiner citado por Margain N.²⁵, sostiene que la denominación que le otorga el legislador - no tiene importancia para su caracterización jurídica, pues ésta se encuentra en función de determinados servicios que el Estado debe prestar y el tributo - con el que los quiera absorber, o bien que los particulares lo auxilien con - parte de su costo o que éste sea cubierto íntegramente por los beneficiados; - lo que aquí sucede, a mi juicio, es un pequeño error de apreciación en relación con lo que la doctrina denomina las exacciones parafiscales, que explicaremos - más adelante. Además, como son verdaderas obligaciones tributarias, una de sus

características, también importantes, es la exactitud, pues en caso de que no se cumpla voluntariamente el Estado los cobrará por la fuerza, que es sustento en la Ley y el principio de legalidad; aunque en honor a la verdad, la exactitud es una característica de la que participan todos los tributos.

Para concluir este tema, es conveniente citar las diferentes especies de impuestos que contempla la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990, y que son los siguientes:

1. Sobre la Renta;
2. Al activo de las empresas;
3. Al valor agregado;
4. Especial sobre producción y servicios;
5. Por la prestación de servicios telefónicos;
6. Sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón;
7. Sobre adquisición de inmuebles;
8. Sobre tenencia o uso de vehículos;
9. Sobre automóviles nuevos;
10. Sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación; y
11. Al comercio exterior:
 - A. A la importación.
 - B. A la exportación.

T E M A 3 - CONTRIBUCIONES DE MEJORA

Antes de entrar en materia respecto al estudio y análisis de esta especie de contribución denominada contribución de mejoras, conviene exponer las caracte-

terísticas de la contribución especial de cuya naturaleza jurídica participa - la contribución de mejoras.

Debemos considerar a la contribución especial como el género y a la contribución de mejoras la especie; en este orden de ideas explicaremos la manera en que la última ha sido adoptada por nuestro sistema tributario.

En cuanto a la primera, aspecto importante es el de la terminología utilizada para denominarla, en la que existe gran profusión, se la llama: tributo - especial, contribución, contribución especial, contribución de mejora, derecho de cooperación, Impuesto de plusvalía por el aumento específico de valor de la propiedad, para identificarla a ella y a sus especies; el derecho tributario - inglés la denomina "betterment tax", y el norteamericano la llama "special - assessment" y "beneficial assessment"; en México, considerando que el Artículo 31 Constitucional en su Fracción IV emplea el vocablo "contribución" como sinónimo de tributo, se le ha llamado "contribución especial" al género o tipo, y "contribución de mejoras" y "contribución por gasto" a sus especies o subtipos; en tales circunstancias, el actual Código Tributario adoptó y reglamentó a dos especies: "la contribución de mejoras" y las "aportaciones de seguridad social" - cuyos detalles serán motivo de un tema especial, pues es una figura tributaria de reciente creación, recogida por la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la - del Instituto de Seguridad Social para Las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Desde que la contribución especial apareció en nuestro país, se discutió su aceptación por los contribuyentes, por lo que el Estado puede causarles el no la utilice éticamente, como en el caso del Departamento del Distrito Federal - que la impuso como impuesto para obras de planificación y derechos de cooperación, exigiendo de los particulares el costo total de la obra, prácticamente; -

ración por la que se estima que el Estado debe atender las recomendaciones que - sobre el particular ofrece la doctrina jurídica.

Y los doctrinarios que admitieron la necesidad de que nuestro Código Fiscal Federal la reconociera, plantearon diferentes definiciones de ella, entre las que encontramos la de Margain M.²⁶, que indica, "...es una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o beneficia en forma específica". Jorge I. - Aguilár²⁷ dice: "...las contraprestaciones que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a uno o varios sectores de la población, con objeto de atender en forma parcial el costo de una obra o servicio de interés general y que se traducen en un beneficio manifiesto para el grupo a quien se presta". - Para Aguirre Fonguen²⁸, quien los llama tributos especiales, son los que establece la ley a cargo de todas las personas beneficiadas especialmente por una función pública administrativa que a la vez, también proporciona un beneficio colectivo. Sergio Francisco De La Garza²⁹ lo conceptúa como: "...la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provienen con un gasto público especial motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica"; el mismo autor cita a Giuliano Ferrouge, para quien es: "...la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivadas de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado", además De La Garza recopiló la definición que aportó Gerardo Ataliba, a quien debemos la famosa clasificación de los tributos en cuanto a su vinculación o no vinculación a la actividad estatal, en estos términos: "...es el tributo vinculado cuya hipótesis de incidencia con-

26. E. Margain M. Introducción... p. 121

27. S. F. De La Garza Ber. Financiero Mex. p. 115

28. Ob. cit. p. 115

29. Idem. p. 115

siste en una actuación estatal indirecta y mediadamente (mediante una circunstancia intermediaria) referida al obligado".

En lo que a definiciones legales se refiere, por desgracia como ya dijimos nuestro Código Fiscal Federal no la define; pero la Ley de Hacienda de Sonora³⁰ la contempla como APORTACIONES a cargo de las personas beneficiadas especialmente con alguna obra o servicio público, pero como "COOPERACION" al Estado, - por los gastos que éste eroga; algunos textos extranjeros son más precisos, - por ejemplo el Código Tributario Uruguayo³¹, que define en su artículo 130 - - "contribución especial es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por un beneficio económico particular proporcionado al contribuyente por la - realización de obras públicas o de actividades estatales; su producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o actividades correspondientes.

En el caso de obras públicas, la prestación tiene como límite total al coste de las mismas y como límite individual al incremento de valor del inmueble - beneficiado.

Sea contribuciones especiales los aportes a cargo de patrones y trabajadores destinados a los organismos estatales de seguridad social". Conviene hacer la - observación de que el gran mérito de la definición legal transcrita, para los fi- nes de este trabajo, es el de calificar los aportes a los organismos de seguridad social como contribuciones especiales, principio que recogió a su vez nuestra legislación federal. La Ley General Tributaria Española³² en su Artículo 26 señala que son tributos cuyo hecho imponible es el beneficio o aumento de Valor de los bienes, que obtenga el contribuyente por las obras, establecimiento o ampliación de servicios públicos. Sobre este punto, De la Garza, hace referencia al Modelo de Código tributario para América Latina, el cual considera que el hecho generador de la contribución especial son los beneficios producidos por las

30. *Ibid.*, p. 317

31. *Ibid.*

32. *Op.cit.* p. 338

obras o servicios estatales, debiendo afectar su rendimiento al financiamiento de las mismas obras o servicios.

Como apoyo en lo que hemos expuesto podemos señalar que la contribución especial se caracteriza en términos generales por lo siguiente:

1.- Es un tributo, impuesto por el Estado a los particulares con carácter obligatorio;

2.- Su pago al Estado es el equivalente al beneficio específico obtenido - por una obra o un servicio público de interés general; pensar lo contrario = equivale a conceptualizar su naturaleza jurídica con la del derecho o tasa, tributo pagado al Estado como contraprestación por un servicio; de ahí que el uso = de la contribución especial sea para satisfacer los gastos originados por los servicios de carácter general divisibles u obras de beneficio colectivo, aunque la práctica demuestra que el beneficio es específico y para determinados = grupos de individuos; es precisamente esta característica la que origina que = se le confundiera con el llamado impuesto de plusvalía, el cual tiene como = hecho imponible ÚNICAMENTE EL AUMENTO de valor experimentado por los bienes = con motivo de la baja del valor de la moneda o del aumento de la demanda en el mercado;

3.- El sujeto pasivo particular que se beneficia directa o inmediatamente, para el Estado puede distribuir el costo de la obra o servicio en razón de que conoce a los específicamente beneficiados;

4.- El pago de la contribución siempre será la entrega de una cantidad de dinero proporcional al beneficio obtenido;

5.- El sujeto activo además del Estado, le pueden ser organismos públicos autorizados para tal fin, hoy considerados organismos fiscales autónomos;

6.- Respecto a la prestación de un servicio público por el Estado, ello lo hará cuando el mismo sea impuesto por una ley, pero es así porque existe la = presunción de que la colectividad tiene interés en que el Estado garantice la

seguridad de la efectividad y calidad del servicio que se declara como de interés general, pero divisible, de modo que el Estado no sufra que los particulares interesados acudan a solicitarlo, y

7.- Su cobro debe fundarse en la ley, como consecuencia del principio de legalidad enunciado por los Artículos 31 Fracción IV y 73 Fracción VII Constitucionales; razón por la que se pretende comprender en el vocablo "contribuir", - el principal apoyo constitucional para la contribución especial.

En cuanto a su diferenciación específica respecto a las otras contribuciones, encontramos que se establece para sufragar los gastos efectuados por el Estado en la ejecución de obras o prestación de servicios públicos generales pero divisibles, en tanto que el impuesto es para satisfacer servicios públicos generales indivisibles mientras que la "casa" o derecho satisface al Estado por la prestación de servicios públicos particulares; por otra parte, su pago es en virtud del beneficio obtenido, el impuesto se paga sin recibir un servicio o beneficio directo inmediato y el derecho se paga a cambio de solamente recibir el servicio; por último, la cantidad que por su concepto se paga es proporcional al beneficio obtenido y excepcionalmente de cuota fija, en el impuesto la cantidad pagada puede ser de cuota o tarifa progresiva o regresiva, mientras en el derecho es proporcional al costo del servicio y excepcionalmente de cuota fija.

De acuerdo con lo que hasta aquí hemos visto, podemos decir que la contribución especial tiene 3 especies o subtipos, a saber:

a) La contribución de mejoras la más conocida y utilizada cuyo hecho imponible es el beneficio derivado de la realización de una obra pública o de actividades estatales, la cual excederemos más adelante.

b) Contribución por gasto, menos utilizada, cuyo hecho imponible es la realización de actividades del Estado provocadas por el contribuyente que implican un gasto público o el incremento del gasto público.

e) La contribución de seguridad social, utilizada en Centro y Sudamérica, en nuestro país reviste las características de lo que llamamos "exacción para fiscal".

De la contribución por gasto podemos decir que se encuentra en aquellas - leyes que imponen a los particulares prestaciones en favor del Estado por los servicios de verificación de pesos y medidas, servicios de vigilancia en los espectáculos teatrales, espectáculos deportivos y centros nocturnos, servicios por otorgamiento de permisos para portar armas, reembolsos efectuados por los propietarios de plantas industriales ubicadas fuera de las poblaciones al Estado para el sostenimiento de "escuelas Artículo 123", etc.; de tal modo que una persona de carácter privado, al realizar determinadas actividades privadas de carácter lícito y generalmente comerciales, industriales, bancarias, etc., provoque que en este público (ya sea Federación, los Estados o Municipios) realice determinado gasto relacionado con esa actividad; o bien, que ya existiendo el gasto, tenga que incrementarlo individualmente. En este supuesto se encuentran los llamados "intermediarios financieros no bancarios", que comprenden las compañías aseguradoras y fiduciarias, casas de bolsa, sociedades de inversión y organizaciones auxiliares de crédito, dentro de las cuales se encuentran las cámaras generales de depósito, arrendadoras financieras y anteses de crédito que originan la vigilancia o inspección por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que en general efectúa tales actividades en favor de todo el "mercado de valores"; en el mismo supuesto se encuentran los propietarios de plantas industriales ubicadas fuera de los centros urbanos a cargo de los cuales existe la obligación de establecer escuelas llamadas "escuelas Artículo 123" para la educación de sus trabajadores y los hijos de éstos, en términos del Artículo 123 Constitucional, toda vez que el Gobierno Federal realice un gasto especial provocado por la concentración humana de los centros industriales para otorgarles educación primaria.

Existe un criterio definido en lo que respecta a la actividad estatal provocada por el particular y traducida en inspección y vigilancia, en el sentido de que éstas son especiales o adicionales a las efectuadas por la autoridad con motivo de la seguridad pública que es un servicio para todos los habitantes; pero entendiéndose de centros de diversiones, de espectáculos o los abiertos al público, tales actividades las realiza personal asignado a tales lugares y su única función es inspeccionar y vigilar en exclusiva en tal lugar y no para la colectividad de donde se desprende que los particulares, propietarios de tales lugares, no benefician especialmente. El sujeto pasivo de este tributo es el particular que con su actividad provoca un gasto del Estado.

En nuestro país existe una gran deficiencia en cuanto a la configuración jurídica de la contribución por gasto, tradicionalmente se le ha encuadrado dentro de la institución del derecho o "tasa", pero la tendencia actual es equipararla a los aprovechamientos, como en el caso de la Ley de Ingresos de la Federación para 1960, al establecer como reintegros derivados de los aprovechamientos a los obtenidos para el sostenimiento de las Escuelas Artículo 131, de los servicios de vigilancia forestal; igualmente las cooperaciones de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas; participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica, por la apertura de caminos por parte del Estado; participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por los servicios de inspección y vigilancia, etc.

Respecto a la contribución de seguridad social, la cual será expuesta ampliamente en el tema número cinco, podemos suponer que está íntimamente ligado a lo que tradicionalmente se han llamado "servicios de previsión social" prestados por el Estado. La previsión social se concibe como el conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular, contra los contingen-

ción o desastres que provengan de situaciones imprevistas; adquiere el atributo de social cuando el Estado o una colectividad desea resolver problemas especiales o particulares de un grupo de personas que convergen en un objetivo común consistente en implementar medidas para cubrir riesgos profesionales, - desocupación, contingencias propias de la vejez y, en fin lo derivado del ejercicio de la contratación de fuerza de trabajo por parte de los empleadores o - patronos, poniendo en práctica sistemas económicos de seguridad; esto se debe a que la Previsión Social tuvo su origen en la actividad privada con la organización obrera en las sociedades de socorros mutuos o mutualidades, creando un fondo común con la aportación personal de cuotas para otorgar ayuda económica. Desde luego, conviene aclarar que la Previsión Social se encuentra en su etapa de transición hacia la Seguridad Social y tiende a desaparecer por completo - gracias a la intervención estatal y sus nuevas concepciones de la Solidaridad Social: a través de la historia, antes del derecho del trabajo surgieron leyes sobre el mutualismo, la Seguridad Social incipiente y los primeros derechos - sociales, que en nuestro país se establecieron en los Artículos 27, 28 y 113 - Constitucionales que forman la base de la Previsión Social; pero cuando el derecho del trabajo se fortaleció impuso a los patronos obligaciones en materia de socorro, pensiones, etc., motivando la intervención del Estado para encontrar soluciones eficaces mediante instituciones públicas o privadas cuya finalidad es contribuir a la solución del problema de la necesidad presente y futura de los miembros de la sociedad y los seres no autosuficientes económicamente; en este contexto la Seguridad Social se configura como conquista de nuestro siglo, inicialmente formando parte de la Previsión Social en materia de seguros y protección a diversos grupos humanos o sectores de población. Hoy en día, - los gobiernos de los Estados están convencidos de que una sociedad sana, protegida y garantizada en su futuro determina el progreso de una comunidad política, acadyuando con el Estado en los proyectos de solidaridad social; por lo que -

han organizado instituciones que abarcan ese campo, manteniendo y extendiendo sus servicios, con la continuidad, obligatoriedad y constancia propias de la Ley que los impone y que tienden a resolver problemas derivados de la actividad de los particulares que hoy por hoy repercuten en el interés colectivo. - Entre tales servicios podemos encontrar:

1.- El otorgamiento de crédito barato y suficiente a los trabajadores para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, por medio del Instituto para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores, financiado por las aportaciones que las empresas hacen al Fondo Nacional de la Vivienda, en términos de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria;

2.- Los servicios de salud, asistencia médica, de protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, prestados a la sociedad mexicana por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en términos del sistema de Seguridad Social impuesto por la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria;

3.- Otros, como la educación de los trabajadores, el servicio público de empleo, el reparto de utilidades, la protección de mujeres y menores en el trabajo, la seguridad e higiene en el trabajo, el bienestar del obrero y otros sectores no asalariados, etc.

Por tales razones, y considerando el beneficio especial experimentado por los empleadores o patronos, al satisfacer a determinados grupos de la colectividad con intervención de organismos estatales, de los requerimientos que les imponen diversas obligaciones constitucionales a su cargo, como es la entrega de viviendas o la prestación de servicios de salud y asistencia médica, las cuotas o aportaciones al IMSS o al INFONAVIT, entre otras, son verdaderas contribuciones de seguridad social.

Cabe mencionar que precisamente, las cuotas del Seguro Social fueron -

equivocadamente consideradas como derechos, pues éstas se pagan por recibir de inmediato un servicio, y aquellas se pagan no por un servicio inmediato, sino que el beneficio se obtiene al coludir en alguna de las situaciones en que - de acuerdo a la Ley del Seguro Social nace el derecho a las prestaciones; y - difieren de los impuestos, pues los servicios públicos que éstos sufragan benefician inclusive al que no lo paga, en cambio, sólo los que pagan cuotas y sus derechohabientes se benefician de los servicios del Seguro Social, excepción - hecha de las prestaciones de Solidaridad Social.

Exposito lo anterior, entrémos en materia respecto a la contribución de mejoras, que tiene su origen en el derecho común que las clasifica en las - - siguientes formas:

- a) Útiles.- Las que aumentan el valor del predio;
- b) Necesarias.- Las realizadas en el predio para impedir la pérdida o el deterioro de la cosa;
- c) Voluntarias.- Cuyo fin es el adorno o recreo, y
- d) Naturales o del tiempo.- Reconocidas por nuestro actual Código Civil para el Distrito Federal, en su Artículo 122.

En el derecho tributario es considerada la figura típica de la contribución especial e inventada por los norteamericanos; entre sus más destacados exponentes doctrinarios tenemos a Salinger³³, para quien tiene carácter compulsivo, proporcional al beneficio específico derivado y destinada a sufragar el costo de una obra de mejoramiento que busca el beneficio común; A.D. Giannini³⁴ citado por De la Garza, la justifica y define en función de las características de los servicios públicos proporcionados por el Estado, cuando satisface las necesidades públicas en beneficio del interés general y a la vez beneficiando especialmente a los ciudadanos que se encuentran en una situación especial respecto a la satisfacción de la necesidad, que puede considerarse como una particular utilidad, como cuando el Estado realiza una obra pública conig

33. E. Sargain N. Introducción....p.122

34. S.F. De la Garza Der. Financiero Mexicano p. 335

tente en una carretera, apertura de un camino, mejorando las vías de comunicación y el aspecto de la ciudad, pero simultáneamente produce un beneficio especial a los propietarios de los inmuebles colindantes o relacionados con la obra pública; razón por la que Giannini justifica que una parte del gasto exigido con motivo de la obra, sea sufragado por dichos propietarios en proporción al beneficio especial o "especial ventaja" que les depara dicha obra pública. Para Luigi Elmoudi³⁵ es: "... la compensación pagada con carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles".

En relación a las definiciones legales, el actual Código Fiscal de la Federación, en su Artículo Segundo Fracción III nos dice: "Contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por las obras públicas"; la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Morelos³⁶, las considera prestaciones en dinero o en especie que establece la ley en forma unilateral y con carácter obligatorio a cargo de todos los individuos que obtengan un beneficio específico en sus bienes patrimoniales, derivado de la ejecución de obras públicas municipales o de actividades desarrolladas para satisfacción de las necesidades públicas municipales (Artículo 51)". La Ley de Hacienda de Nuevo León³⁷, en su Artículo 187-la denomina "impuesto por aumento de valor y mejoría específica de la propiedad" y grava los predios beneficiados por una obra de planificación urbana al aumentarse su valor.

En la actualidad, prácticamente se distinguen tres clases de contribuciones de mejoras, que son:

35. A. Serra N. Der. Administrativo T. II, p. 37

36. De la Corona. Ob. cit. p. 337.

37. Ídem. p. 337

a) Las de beneficio local.-En las que las obras públicas consisten en los tradicionales servicios públicos municipales como alumbrado público, pavimentación, alcantarillado, agua potable, jardines, etc., que benefician directamente a los inmuebles del lugar;

b) Las de beneficio zonal.- Consideradas como aquellas que benefician directamente sólo a un sector de la población, pero indirectamente repartidas en beneficio del resto de la población; y

c) Las de beneficio mixto.- Revisten características de las anteriores, - pues benefician directamente a los inmuebles colindantes al lugar en el que se efectúa la obra pública, así como al resto de los inmuebles susceptibles de identificarse, por razón de encontrarse en la zona o sector de beneficio.

La figura de la contribución federal de mejoras es relativamente reciente, fue incluida en el Código Fiscal de la Federación hasta la Reforma del 31 de Diciembre de 1983, conjuntamente con la Ley de Contribuciones de Mejoras para Obras Públicas de Infraestructura Hidráulica (LOMOPIH), pues hasta ese momento, únicamente financiaban grandes o pequeñas obras con este gravamen los niveles de gobierno tanto estatal como municipal. Las obras públicas a que hace referencia la citada Ley son las que permiten usar, aprovechar, distribuir o descargar aguas nacionales tanto superficiales como del subsuelo; incluyendo la reparación o ampliación de dichas obras.

La doctrina colchada es que los ingresos obtenidos con esta contribución son destinados o afectados específicamente a sufragar los gastos efectuados con motivo de la obra que concretamente las origina, no debiendo exceder el costo de dicha obra y manejarse en fondos especiales; ejemplo de ello es el contenido de la Ley de Hacienda del Distrito Federal que data de 1983 y que establece que entre los gastos derivados de la ejecución de la obra pública en cuestión se incluyen los llamados gastos directos, como administrativos que

deben cubrirse, el financiamiento, etc., y los indirectos, como la administración, supervisión o inspección de la obra; aclarando que a los ingresos obtenidos con la aplicación de este tributo, se suman las aportaciones voluntarias de particulares y entidades públicas, así como el producto de enajenaciones de excedentes de predios expropiados o adjudicados y que fueron utilizados con motivo de la obra. Respecto a este punto, la mencionada Ley de Contribuciones de Mejoras para Obras Públicas de Infraestructura Hidráulica, considera como elemento básico de la contribución el valor de la obra; para tal fin suma a los gastos por ejecución de la obra, los de las indemnizaciones cubiertas y los de financiamiento, excluyendo los de administración, supervisión o inspección; a la cantidad obtenida le restarán las aportaciones voluntarias de los particulares y las recuperaciones por enajenación de predios expropiados no utilizados, produciendo así la base de la contribución o "valor recuperable" que será equivalente al 90% del valor total de la obra; además, difiere de la doctrina en cuanto hace a la recaudación de esta contribución, pues la Ley señala que los ingresos obtenidos no tendrán aplicación o destino específico y debido a que se causa al poner en servicio la obra pública total o parcialmente y su pago por parte de los particulares se hará en plazos hasta de 10 años, por lo tanto, lo recaudado se destinará en términos generales a la construcción, reparación de obras públicas de infraestructura hidráulica que prevengan programas gubernamentales en tal materia; en este aspecto de la contribución, la Ley de Hacienda del Distrito Federal es más flexible, según la obra pública de que se trate, establece diversos porcentajes para señalar el monto de la recaudación, que será equivalente sólo a una parte del valor de la obra. Por las circunstancias apuntadas se estima que el total de la recaudación nunca excederá del costo de la obra en cuestión; debiendo participar el Estado en parte del costo con cargo a los gastos generales, pues la obra pública produce

un beneficio a los particulares, así como un beneficio de carácter general, por lo que el costo de la obra no debe ser sufragado en su totalidad por los particulares beneficiados; la no observancia de este principio por parte del Estado es la que origina inconformidad entre los gobernados. Al respecto, conviene citar el pensamiento de Aguirre Pangburn³⁸, quien señala que la contribución de mejoras tiene dos límites, a saber:

- a) El individual, considerado como el aumento del valor del inmueble beneficiado, y
- b) El total, considerado como el gasto realizado por la ejecución de la obra, motivado por una función pública administrativa que origina un beneficio general e incidentalmente también un beneficio especial, por lo que parte del gasto lo debe cubrir la colectividad observando como límite total el porcentaje que determina el legislador, repartiéndolo entre un sector amplio de beneficiados especiales; en consecuencia, la obligación tributaria se fijará con el siguiente procedimiento:

1.- Establecer el porcentaje a sufragar por los particulares con la contribución especial, cuantificando económicamente el beneficio especial y determinando la cuota de la contribución con los límites enunciados;

2.- Lo recaudado con la contribución especial no excederá del porcentaje del gasto que están obligados a cubrir los particulares;

3.- Establecer el porcentaje a sufragar por el Estado con cargo a gastos generales;

4.- En caso de exceso en el ejercicio de la potestad tributaria del Estado, los particulares recurrirán a los correctivos legales.

De acuerdo con lo antes expuesto, la contribución de mejoras tiene las siguientes características:

a) Se trata de una prestación en dinero, requerida por el Estado para pagar parte del costo de la obra pública;

b) Tiene un radio de aplicación geográfica, o sea, que el legislador al crear esta figura presume hasta qué radio geográfico alcanzan los beneficios de la obra;

c) Coadyuva al financiamiento de una obra o de un servicio, concitando así el patrimonio del Estado, como en la construcción o ampliación de calles, pavimentación, banquetamiento, tubería de agua potable o alcantarillado, redes de electrificación, no considerados como contraprestación por el pago que hace el contribuyente;

d) El contribuyente no percibe ningún ingreso en su patrimonio, experimenta un beneficio especial consistente en el aumento de valor de un bien inmueble de su propiedad, como consecuencia de una obra pública propiedad del ente público.

Al considerar que con la contribución especial, de la que la contribución por mejoras forma parte, estamos frente a una figura tributaria en la que se aplica el principio de la capacidad de pago, orientador de los sistemas fiscales modernos, especialmente en el caso de la imposición al ingreso, con estructura progresiva, sino del principio del beneficio. Se utiliza bajo diversas connotaciones y para coadyuvar al financiamiento de determinadas obras y servicios.

En cuanto a sus diferencias con la figura de la cooperación en una obra pública o de la cuota de plusvalía, diremos que tiene un sentido más amplio, pues se trata de una especie de concurso que los beneficiarios son llamados a prestar, para contribuir al pago de los gastos de una obra hecha en interés público, pero que les es particularmente ventajosa y se impone para aliviar las cargas del Estado; por otra parte, el legislador se ha caracterizado debidamente la contribución por mejoras, por lo que ocasionalmente se le trata de equiparar al impuesto de plusvalía, sin embargo, éste se paga por el incremento económico

que han otorgado determinados bienes como consecuencia de cambios económicos experimentados por el país o la zona donde se encuentran ubicados dichos bienes, en cambio, la contribución por mejoras se paga por el beneficio económico que experimenta el propietario de un predio que colinda o está dentro del área geográfica en que se ejecutó la obra.

Volviendo a la definición que nos ofrece el actual Código Fiscal de la Federación, encontramos que las contribuciones de mejoras deben estar establecidas en la Ley; es decir, debe cumplir con el principio de legalidad, razón por la que se considera que la obligación de pagar dicho tributo tiene naturaleza ex-legis. Por ello, el legislador deberá usar tipos de gravámenes específicos para su medición, como lo hace la actual Ley de Hacienda del Distrito Federal que determina la contribución para las obras de beneficio local conforme al número de metros que comprenda el frente del inmueble en trámites de condón de banquetas o de alumbrado público; además dicha Ley contempla contribuciones de mejoras de la clase de "beneficio social" utilizando otro gravamen, para señalar que será determinada entre el total de los inmuebles que correspondan a la zona de beneficio, en proporción al valor catastral que tengan en cada uno de ellos, debiendo publicar el proyecto de las obras en el Diario Oficial de la Federación, indicando la naturaleza de la obra, predios afectados, fecha de iniciación, etc., para cumplir con la garantía de audiencia del contribuyente.

El sujeto pasivo de este tributo es el propietario o poseedor del inmueble cuyo valor aumenta como consecuencia de la ejecución de la obra pública; es decir, que los contribuyentes deberán obtener un beneficio económico consistente en el incremento del valor de sus bienes, traducido en una ventaja que el resto de los habitantes de la comunidad no perciben. En este caso, el legislador se orienta por el "principio del beneficio" como un criterio para repartir las cargas públicas, consistente en hacer pagar a aquellos que no perciben un servicio

individualizado hacia ellos, para que se beneficien directamente por su servicio de carácter general. Tal es el caso de la actual Ley de Hacienda del Distrito Federal que en su Artículo 48 dispone que los sujetos pasivos del tributo serán los propietarios de los inmuebles, por que reciben los beneficios, es su defecto se entenderá que el beneficio es para el poseedor del inmueble. En la doctrina, Giannini⁷⁹ es el principal exponente sobre el particular, estableciendo que el sujeto pasivo será el que encontrándose en determinada situación, experimenta una particular ventaja económica como consecuencia de una actividad administrativa de interés general.

En relación al beneficio que de manera directa deben experimentar los sujetos pasivos, la doctrina recomienda que el Estado no exija o derrame entre éstos el costo total de la obra, sino sólo la parte que directamente les favorezca; pues si se trata de una obra pública general divisible, el Estado debe apoyar la cantidad que corresponde al beneficio general y exigir a los particulares la parte por la que ellos se han beneficiado específicamente, dando lugar a un pago verdaderamente proporcional. El malstar entre los particulares surge cuando el Estado derrama entre ellos el costo total de la obra, o cuando el sujeto pasivo no tiene la capacidad para cubrir las prestaciones que representa la contribución, por lo que prácticamente no se beneficia del incremento económico que han experimentado sus predios, como es el caso de algunas compañías de nuestro país. Es precisamente la objetivización del beneficio al particular, que ocurre en el momento en que el Estado concluye las obras, cuando surge la obligación de pagar el tributo y el derecho del Estado para derramar el costo de la obra; si el beneficio de la obra se traduce en un servicio, la obligación del particular nace al momento en que el servicio se presta. La prestación que corre a cargo del sujeto pasivo será proporcional al beneficio recibido con la ejecución de la obra o la prestación del servicio público de interés general divisible.

Fue precisamente el elemento del beneficio directo que la ejecución de la obra reporta al particular al que tomó en cuenta Gerardo Ataliba, citado por De la Garza⁴⁰, para clasificarlo como "tributo vinculado cuya hipótesis de incidencia consiste en una actuación estatal indirecta y mediata y referida al obligado, mediante una circunstancia intermediaria", contando con los siguientes elementos:

1) Una obra, que es la actuación o actividad estatal;

2) El aumento de valor del inmueble, que es la situación intermedia o consecuencia (beneficio);

3) El contribuyente, y

4) Un nexo de causa a efecto. Si falta uno de los elementos, falta un elemento del presupuesto de hecho de la contribución y por lo tanto no existe - obligación tributaria. Puede existir el aumento de valor del inmueble, como plusvalía, pero no como beneficio al particular como consecuencia de una obra pública realizada por el Estado, no existiendo en consecuencia, contribución de mejoras sino sólo un impuesto de plusvalía. Por lo anterior, Ataliba defiende la idea de que si el propietario no concurre en la ejecución de la obra que genera el aumento de valor del inmueble, no es justo que se apropie de este beneficio específico, pues si la comunidad costó la obra, ella debe quedarse con el beneficio; en consecuencia, afirma: "...permitir a la Ley atribuir las plusvalías inmobiliarias resultantes de la obra pública al poder público" y agrega: "Su base imponible es la plusvalía; la medida de la plusvalía es la medida del tributo".

Por último diremos que es precisamente la construcción de la obra pública por la administración pública, la que beneficia a determinados propietarios - elevando el valor de sus inmuebles. Generalmente las obras en cuestión son urbanas, pero también las hay de tipo rural, y entre otras están: vías férreas, puentes marítimos, aeropuertos, terminales de autobuses, presas de riego, mar-

casos públicos, autopistas, parques, redes de electrificación o alumbrado, empujamiento, diques de riego, etc. El autor del hecho generador es la administración pública (Federación, Estado o Municipios) que realiza la obra; es igualmente la administración pública o el Estado quien debe exigir que se pague esta prestación por las obras o servicios de interés general que benefician de manera directa a determinadas personas, siempre y cuando no pueda recuperarse el costo de la obra o servicio con su sola explotación, como sería el caso de un aeropuerto, una vía férrea, un puerto, el alquiler de los puestos del mercado público, etc., con las cantidades que el Estado cobra de los concesionarios del servicio o arrendatarios; es decir, que en las obras o servicios en los que el Estado pueda recuperar el costo de la obra, no es recomendable que exija a los propietarios de los predios colindantes a dicha obra el pago de la contribución; sin embargo, para el caso de que lo haga, la prestación económica del particular por tal concepto deberá ser inferior al valor del servicio público o obra ejecutada y nunca exigirlas el Estado el costo total de la misma.

TEMA 4 - DERECHOS

Nuestro actual Código Fiscal Federal los define en su Artículo Segundo, Fracción IV, como las contribuciones establecidas en 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; y en el segundo párrafo añade que cuando sean organismos descentralizados los que presten los servicios, únicamente los servicios ya señalados, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de derechos. La vigente Ley Federal de Derechos indica que lo son los establecidas por dicha Ley y se cobrarán por la prestación de servicios públicos o por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.

Los derechos también son denominados tasas en otras legislaciones estatales-nacionales, así como en países de habla hispana; ejemplo de ello nos lo ofrece - Sergio Francisco De la Garza en su libro *Base de Hecho Tributario*, Décimocuarta Edición, cuando cita dos casos: el del Modelo de Código Tributario para América Latina para el que es "un tributo cuya obligación tiene como hecho generador la - - prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación. Se es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado"; o el del Artículo 17 del Código Tributario Uruguayo, que indica: "tasa es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el - contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público co rrespondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades del mismo". El citado tratadista mexicano, también nos ofrece diferentes definiciones doctrinales elaboradas sobre este tributo, de conocidos pensadores, como - - - - - Giannini, para quien es: "la prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal, y en la medida en que esta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado"; así como Giuliano Fosco, quien afirma que es: "...la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado en virtud de una ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado"; e del brasileño - - - - - Geraldo Ataliba, que lo conceptúa como: "...instrumento de compensación al Estado por los gastos causados por la provocación o conveniencia de personas determinadas, en relación a las cuales el Estado desenvuelve cierta actividad", clasificándolo como un tributo vinculado en razón de que su hipótesis de incidencia es una actividad estatal directa e inmediatamente referida al obligado; finalmente, De la Garza lo define como "una contraprestación en dinero, obligatoria y esta-

blecida por la Ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado, prestados por la Administración Pública" y "destinados a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio". Por su parte, el también destacado tributarista mexicano Emilio Margain - - - Memstov¹⁴, lo define en atención al servicio público correspondiente, de la siguiente manera: "...la prestación señalada por la Ley y exigida por la Administración activa, en pago de servicios administrativos o por la explotación de bienes sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio".

De lo antes expuesto, inferimos que el derecho es la figura tributaria más difícil de caracterizar, considerando además que en nuestras escuelas de Derecho se lo estudia superficialmente, lo que ocasionó que en el pasado próximo se le equiparara con lo que hoy conocemos como contribución especial o con la diversa figura jurídica fiscal del precio o producto, por la supuesta configuración de "contraprestación" del particular en favor del Estado; en ello influyó la definición que daba el anterior Código Fiscal de la Federación de 1947 en su Artículo Tercero, señalando que los derechos eran: "...las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la Ley, en pago de un servicio", y en su Artículo Cuarto, definía a los productos como: "...los ingresos que percibe la Federación por actividades que se corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales". Ahora, el vigente Código Tributario Federal establece firmemente las características del producto o precio, al definirlo en el párrafo Tercero de su Artículo Tercero, de la siguiente manera: "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". La confusión surgió al considerar que para que el Estado preste el Servicio, generalmente se requiere - que lo solicite el particular, como en la solicitud de un pasaporte, la solicitud

de un particular para celebrar un contrato de transporte que el Estado presta en forma directa o para una compraventa o renta de inmuebles propiedad del Estado; - en estos casos, el ingreso percibido por el Estado es un producto o precio porque el Estado y el particular se ponen de acuerdo; esto es así porque el Estado puede actuar no sólo como autoridad, en un plano de superioridad respecto al particular, sino que también establece relaciones entre ambos en un plano de igualdad, como es el caso que nos ocupa, para transacciones de servicios o actividades - realizadas por el Estado pero como particular, como empresario, y no tratándose de servicios o actividades puramente estatales, pero por funciones que lo corren pueden como autoridad y cuyo pago es obligatorio en virtud de la soberanía del Estado, establecidos como servicios obligatorios impuestos al particular por una ley, en los que la demanda de su prestación, al llegarse a existir, es jurídicamente irrelevante, pues no hay encuentro de voluntades entre la administración pública y el particular, pues la obligación de pagar el servicio deriva de la voluntad de la Ley, quedando la demanda de servicio por el particular como presupuesto de la obligación de pago, como es el caso de los servicios de agua potable y alcantarillado, seguridad pública y tránsito, servicio postal, servicios relacionados con el Registro Civil como en el caso de nacimientos, defunciones, matrimonios, etc., y en general, todos los servicios prestados por la Administración Pública tanto centralizada como delegada que responden al principio de gratuidad y cuyo prestación sólo sea gravada por disposición legal, prestación efectuada por el Estado en régimen de monopolio y en su calidad de ente soberano de derecho público; suponer lo contrario equivale a configurar al precio o producto como ingreso del Estado por actividades o servicios no propios de sus funciones de derecho público, no desarrolladas directamente por el Estado, sino por empresas de economía mixta o de concesionarios; es decir, son servicios que presta el Estado en virtud de un monopolio de hecho pero no necesario por no -

corresponder a su calidad de Poder Soberano o de autoridad y que respondan al principio de la onerosidad, sustituyendo a las empresas privadas por motivos de oportunidad política o de conveniencia económica, como en el caso de los servicios de calefacción o acondicionamiento que presta la Dirección General de Casa de Fongía, exámenes médicos prestados por la Dirección General de Aeronáutica Civil y la expedición de licencias ferroviarias expedidas por la Dirección General de Ferrocarriles en Operación Dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, etc., así como los servicios que prestan organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal como Ferrocarriles Nacionales de México, servicios aeroportuarios de A.E.A., etc.; igualmente los señalados como servicios que no corresponden a funciones de derecho público, por la actual Ley de Hacienda del Distrito Federal como: instalación y reconstrucción de albañales, limpia y desahogue de albañales y fosas sépticas a particulares y tanques de almacenamiento o sedimentación, desagüe de edificios de predios particulares inundados por causas no imputables al servicio de aguas y saneamiento, servicios de pañoseras, servicios de aguas y saneamiento, servicios generales de rastros, como degüello, refrigeración, pastura, etc. No olvidemos los que establece la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990, derivados del uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio privado: explotación de aguas y tierras; arrendamiento de aguas y tierras; arrendamiento de tierras locales y construcciones; enajenación de bienes muebles e inmuebles; intereses de valores, créditos y bonos; utilidades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y de los Proféticos para la Asistencia Pública, etc.

El derecho se confundido con la contribución especial de gasto, es tratándose de aquellos servicios obligatorios, por disposición legal, prestados por el Estado pero en los que la demanda de su prestación por parte del particular es =

es jurídicamente irrelevante, como es el caso de los servicios de inspección de los instrumentos de pesa y medidas de los industriales, pues el tributo se paga en virtud de que el Estado ejerce un monopolio sobre el servicio que es proveído por el particular, impuesto por la Ley y es inherente a su calidad de - autoridad.

Por otra parte, la definición del Código Fiscal de la Federación en estudio, consigna la característica de que este tributo debe establecerse en ley, razón por la que la doctrina afirma que la obligación de pago del derecho es ex-lege, pues nace cuando el particular hace coincidir su conducta al utilizar el servicio que presta el Estado, o al utilizar o aprovechar los bienes del dominio público con la hipótesis contenida en la norma legal; es decir, que surge tal - obligación por disposición de la Ley misma que impone el tributo, y no por - acuerdo de voluntades entre el particular y el Estado. Lo anterior responde - al principio de legalidad de las contribuciones, postulado por el Artículo 31 - Constitucional en su Fracción IV, según el cual toda contribución debe establecerse mediante una ley emanada formalmente del Poder Legislativo, como es el - caso de la Ley Federal de Derechos que data de 1982.

Además, el precepto Constitucional citado establece que Las contribuciones - deben ser proporcionales y equitativas, por lo que la prestación que el particular debe al Estado deberá ser proporcional al costo del servicio; si no es así, la prestación a cargo del particular se considera elevada en comparación con el costo del servicio, o bien a la inversa, puede ser inferior al costo del servicio y da lugar al llamado precio político. En tal sentido, la doctrina ha determinado que al Estado, invariablemente, deberá afectar el rendimiento del derecho al financiamiento o sostenimiento del servicio público o bienes del dominio público que lo origina, evitando en lo posible que dicho rendimiento tenga un destino ajeno al señalado y que el Estado transforme las tasas o derechos en

impuestos simulados, pues estos son parte de una carga común destinada a financiar genéricamente los gastos públicos y no se establecen en relación con el beneficio directo que el servicio depara al contribuyente; en cambio, el derecho es un pago por un servicio o por un privilegio específico como es el caso de la concesión administrativa, y no debe exceder normalmente del beneficio apreciable para el particular. Sin embargo, la doctrina evita hacer el pronunciamiento respecto a que el monto de lo recaudado por concepto del tributo nunca deba exceder al costo del servicio; pues si el Estado calcula el rendimiento del trabajo de manera que exceda dicho costo, estaremos en presencia de un impuesto - disfrazado, por la falta de contraprestación debido a que el excedente no tendrá afectación específica.

Conviene hacer notar que la definición legal establece dos únicas hipótesis por las cuales se generará derecho:

Una es aquella consistente en que el Estado preste el servicio al particular, pero en sus funciones de derecho público; la otra consiste en que el particular, haga uso o aproveche de los bienes del dominio público de la Nación. En cuanto a la primera, debemos recordar que el Código Fiscal de 1938 definió los derechos como las contraprestaciones en pago de un "servicio administrativo", en tanto que el de 1967 estableció que eran contraprestaciones fijadas por el Poder Público en pago de "un servicio", por lo que la doctrina coincide en que deben ser servicios prestados por el Estado en su carácter de autoridad, e inherentes o vinculados a su soberanía, y los cuales no se conciben prestados por particulares por su naturaleza jurídica y no económica; además deben ser servicios divisibles, individualizables, commensurables, susceptibles de personalización o singularizarse en cada particular, o como dice la doctrina - - - - - "UTI SINGULI" por que el aprovechamiento individual del servicio puede ser agido al prestarse al particular, y que se oponen a los servicios indivisibles,-

generales, incommensurables, no susceptibles de personalizarse o singularizarse en cada particular llamados "UTI UNIVERSI" porque el aprovechamiento que reportan a cada particular técnicamente no puede ser medido por el Estado, al que le es imposible exigir el pago de una contraprestación al que se benefició del servicio, como en tratándose de los servicios de defensa exterior o la seguridad y paz públicas internas.

Ejemplo del primer tipo de servicios que anuncian con la expedición de permisos o licencias de tránsito, pasaportes o registros de actos del estado civil o actos mercantiles en el Registro Público de la Propiedad, o sea que se tratará de servicios prestados por el Estado, pero que se concretan en actos jurídicos - SUBJETIVOS, como las autorizaciones, permisos, inspecciones, vigilancia de policía en general y los derivados de la Administración de Justicia como actos derivados del imperio del Estado, o también las autorizaciones, permisos, licencias, dispensas, etc., otorgados por el Poder Legislativo, viéndolos en un sentido amplio; sin embargo, en el derecho mexicano, en estricto sentido los servicios en cuestión y por los que se generan derechos, son sólo los prestados por la Administración Activa del Estado, en su carácter de autoridad (Poder Ejecutivo) o por los organismos públicos descentralizados, pues el Poder Judicial constitucionalmente no puede cobrar por los servicios de su rama, igual suerte siguen los del Poder Legislativo, por lo que la vigente Ley Federal de Derechos los regula por Secretaría de Estado y para el Departamento del Distrito Federal; en tal virtud, se estima que son dos tipos de servicios públicos por los que no es recomendable que el Estado exija derechos:

A) Los que estorbarían la finalidad buscada por el Estado con la prestación del servicio, como el servicio de justicia cuyo costo real no puede ser pagado por el usuario pues evitaría lograr el bien común buscado por la Justicia, y

B) Aquellos cuyo consumo es consecuencia forzosa o casi forzosa del cumplimiento de obligaciones públicas, excepción hecha de obligaciones derivadas de -

actividades lucrativas, como en el caso del Padrón Electoral.

Por otra parte, la doctrina ha encontrado como característica inherente al servicio, la de que está visto como una prestación a cargo del Estado en favor del particular, a la que corresponde una contraprestación a cargo del particular en favor del Estado y traducida en el pago por el costo del servicio o el valor del mismo, deben guardar una equivalencia, proporcionalidad, igualdad, etc.; pero seguramente lo anterior es un error de apreciación en cuanto a la contestación de la palabra "contraprestación" que contenía la definición de derecho del Código de 1967 en relación con el principio de proporcionalidad y equidad de los impuestos, pues prácticamente es imposible igualar o hacer verdaderamente equivalentes tanto la cantidad pagada por el particular como el costo o valor del servicio prestado por un ente público; pues no se trata de un ente particular, el cual sí puede lograr esa equivalencia o igualdad por los fines de economía de mercado capitalista; en apoyo de lo anterior citaremos la tesis de jurisprudencia visible en las páginas 161 a 164 del Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente en 1971, A.R. 3105/68, Líneas Marítimas Mexicanas, S. A. y Naviera del Pacífico, S. A., que en su parte total dice:

"...la palabra contraprestación no debe entenderse en el sentido de derecho privado, de manera que corresponda exactamente al valor del servicio...pues los servicios públicos que presta el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares..."

Por lo tanto, nuestro más Alto Tribunal ha sostenido que los particulares deben pagar por concepto de derechos la cantidad aproximada al costo del servicio prestado, que puede ser en algunos casos alto o también bajo en relación con el costo del servicio. Sobre el particular, también existe otra tesis que puede reforzar nuestro dicho, recopilada por Ezequiel Guerrero Lara y Enrique

Guadarrama L.⁴² bajo la voz: "SERVICIOS, LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL COMPRENDE LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS", que dice:

"Aunque existen algunos derechos que se generan en forma pecuniativa por los causantes, como cuando se trata de la educación superior o la que no imparte el Estado en forma gratuita, hay otros cuyo hecho generador no queda al arbitrio de los particulares, como cuando éstos se ven obligados a utilizar un servicio público como el que se presta con el de garantizar la seguridad pública, la certera de los derechos, la urbanización de la localidad, la higiene del trabajo, la salubridad pública, etc., en todos estos casos los derechos quedan comprendidos en la fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Federal, aunque la proporcionalidad y la equidad de los derechos no tengan una connotación igual que la proporcionalidad y la equidad de los impuestos. Vol. 39, 1a. parte, p. 61, A.R.5764/70 Concepción -- Freyre de Andrade y otros, 13-Sep-1973, unanimidad de 13 votos".

Toda vez que ha quedado precisado el verdadero significado del vocablo "Servicios" que contiene la definición legal en estudio, podemos precisar al sujeto pasivo del derecho, a quien el legislador aludió referirse expresamente. De acuerdo con todo lo hasta aquí expuesto, podemos afirmar que dicho sujeto pasivo es el "usuario del servicio público". Al respecto, el diccionario de la Lengua Española define al usuario como: "El que usa originalmente una cosa. Al que tiene derecho a usar de la cosa ajena con cierta limitación. Bases del que por concesión gubernativa o por otro título legítimo, goes un aprovechamiento de aguas derivadas de corrientes públicas". Jurídicamente puede definirse como el sujeto que voluntaria o involuntariamente se encuentra en una relación jurídica de derecho público para el uso o disfrute de una prestación o bien público que en tratándose del derecho (como tributo) bien puede ser el servicio público respectivo o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, respecto a los cuales, la cualidad de usuario por regla general es una situación jurídica individual. En el derecho mexicano, lo que en términos gene-

tales podemos llamar prestación a cargo del Estado, puede ser gratuita o onerosa, según lo determine la ley que la regula de la cual se derivan diversas relaciones legales que no se encuentran en un plano de igualdad, pues las condiciones del convenio o contrato que fraccionalmente media entre ellas las fija unilateralmente la ley o reglamento, según sea el caso, y el usuario la acepta sin mayores exigencias. El usuario disfruta entonces de aquellas servicios que de acuerdo a la Ley son gratuitos; en nuestro país, la Constitución Federal por ejemplo, establece en diversos de sus artículos los servicios públicos gratuitos, y de igual modo origina un régimen jurídico en el que el usuario mexicano dispone de un sistema que le asegura el cumplimiento y funcionamiento regular por parte de la Administración Pública como: la Ley Reglamentaria del Artículo 3°. Constitucional; la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia de Economía; las Leyes Reglamentarias del Artículo 37 Constitucional; etc. Conviene decir que fue precisamente la figura del usuario y la forma en que la Administración Pública le presta el servicio lo que influyó en Gerardo Análida⁴³, para distinguir al derecho de la contribución especial, aplicando su famosa teoría de la hipótesis de incidencia o del presupuesto de hecho. Desde luego que La Administración Pública refleja su actividad al usuario en ambas figuras; pero en el derecho, cuando el Estado presta un servicio, realiza una obra, expide un certificado, una licencia o autorización, etc. se liga al usuario, el que por disposición de la ley lo coloca en la situación de sujeto pasivo; y su actividad es directa, inmediatamente referida al obligado, sin existir ninguna figura intermedia entre ambos y en consecuencia genera la obligación de pagar el tributo. Ejemplo de ello lo encontramos en el listado que contiene la Ley Federal de Derechos, como es el caso de: los certificados consulares; pasaportes; legalización de firmas; expedición de títulos y certificados; Inspección y verificación de animales, semillas, fru-

43. S.F. De la Garga, Ob.cit., p. 324

tas, etc.; Inspección de industrias con franquicias fiscales; verificación de pesos y medidas; registro de extranjeros en la Secretaría de Gobernación, y el del Registro Federal de Contribuyentes, etc.

En cambio, en la contribución especial, según Ataliba, la Administración Pública refiere su actividad al usuario pero indirecta y mediatamente, porque existe una situación intermedia entre ambos, lo que explicaremos en el tema siguiente; pero antes mencionaremos que si la actividad estatal aludida no se refiere en exclusiva al usuario, tal situación podría configurar un impuesto y no un derecho, pues aquí se utiliza para cubrir los servicios públicos generales, que indirectamente benefician a toda la población.

Hemos expuesto cada uno de los elementos que conforman la primera hipótesis contenida en el Artículo 2º., Fracción IV, del actual Código Fiscal de la Federación (Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1981); ahora, podemos entrar al estudio de la segunda hipótesis o propuesta de hecho del derecho, considerada como una relativa innovación en el derecho tributario mexicano a partir de su inclusión en el citado Código y que se refiere al uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación. Con tal carácter, la actual Ley Federal de Derechos, vigente a partir de 1982 las señala en su Artículo 2º., que en su parte total dice: "...se cobrarán los derechos que establece esta Ley... por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público"; además, dicha Ley en su Artículo 3º., excluye expresamente al uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado para generar el cobro de derechos, por lo que se les confirma su carácter de presupuestos de hecho de los productos; por otra parte, en su exposición de motivos trata de justificar esta figura tributaria argumentando que los particulares usen y aprovechen los bienes de la Nación, y al beneficiarse con su explotación, deben cubrir los derechos correspondientes para que la Nación participe de dicho beneficio. Contra este último razonamiento se

han enderrenado diversas críticas, como la que se refiere a que no proporciona los elementos necesarios para aceptar que esa contraprestación tenga el carácter de tributo, ni tampoco debía tener precisamente el carácter de derecho; e la que acepta que por el uso o aprovechamiento que un determinado individuo hace de los bienes del dominio público debe pagar una contraprestación al Estado, la cual no tiene el carácter de derecho, toda vez que la situación que se genera con el tributo no tiene el carácter de una actividad del Estado referida inmediatamente ni mediatamente, ni directa ni indirectamente al obligado, por lo que al tributo tendría el carácter de impuesto; y otras más que sostienen que la contraprestación tiene el carácter de producto o precio privado.

Sin embargo, es notorio que estamos en presencia de una estrategia de la política administrativa y fiscal mexicana, apoyada en el principio de legalidad constitucional en materia de tributos, puesto que es el Estado o la Administración Pública Federal quien fija dicha contraprestación, sustrayéndola al libre juego de los intereses económicos de negociación y al acuerdo de voluntades; por lo que deja que el Poder de Imperio del Estado, unilateralmente fije la contraprestación, sin que el particular usuario pueda discutirla o negociarla, razón por la que descartamos que se trate de un producto o precio privado.

Pero además, debemos profundizar en la esencia de la hipótesis legal en estudio, en la que juega un papel importante la Nación, que ha sido caracterizada como el grupo de hombres, generalmente grande, unido por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que ayudan a crear una historia común y por otros como: la raza, la lengua y el TERRITORIO, teniendo el propósito de vivir y de continuar viviendo juntos en el futuro. Sobre el particular, nuestra Constitución Federal emplea el término en dos acepciones:

1.- Como símbolo de la unidad del Estado Federal de México y de la República, en los Artículos 23, Párrafo Tercero, que señala: "Al desarrollo económico -

nacional concuerden, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación"; y en el mismo sentido el Artículo 37, Fracción V, que establece la pérdida de la nacionalidad mexicana "Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero en cualquiera reclamación diplomática o ante un tribunal internacional"; y el Artículo 31 al indicar que: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación..." etc.

1.- Como síndoma de Federaciones, entendido este término como uno de los dogmas jurídicos que se derivan de la Constitución del país; es el caso del Artículo 17, Párrafo Sexto, que dice: "Tratándose del petróleo y de los yacimientos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgará concesiones ni contratos, ni subvención los que, en su caso se hayan otorgado y la NACIÓN LLEVARA A CABO LA EXPLOTACION DE ESOS YACIMIENTOS", y de esta acepción se deriva la referencia que hace la propia Constitución a lo nacional en múltiples ocasiones, como en tratándose del desarrollo nacional, del ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea nacionales, del interés social o nacional, del territorio nacional, de la propiedad nacional, etc.

Abordando más sobre este tema, llegamos a lo que la doctrina denomina DOMINIO ENIENTE, que en su acepción moderna consiste en la potestad soberana de la Nación o Estado sobre su territorio, implicando la llamada propiedad originaria o representando la expresión jurídica-política de la soberanía interna y tiene su origen en el derecho feudal que postuló el principio de que el vínculo del Estado con el territorio, se comprendió como un vínculo de verdadero dominio; el concepto de dominio evolucionó hasta llegar a una forma jurídica y política más alta, permitiendo el paso al concepto de soberanía, superando la terrible confusión de la soberanía con la propiedad, y por consiguiente del derecho público con el derecho privado.

En nuestro país, el ejercicio del dominio eminente por parte de la Nación implica la propiedad originaria, que establece el Artículo 27 Constitucional, al señalar: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada", en su Párrafo Tercero, establece que: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana". Conviene hacer notar que en el párrafo transcrito, un sector de la doctrina reconoce un derecho nuevo y singular de la Nación en relación con la propiedad originaria, traducido en un dominio más concreto y real que el dominio eminente, que puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en públicas los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la Nación. El Párrafo Cuarto, de este Artículo preceptúa: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los recursos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, masas e yacimientos constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, diamante de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación requiera trabajos subterráneos; los yacimientos minerales o orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos

dos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos -- que fija el derecho internacional"; este Párrafo junto con el Quinto, Sexto, Séptimo y Octavo, cuyos textos omito transcribir por resultar obvios en este sentido, conforman el régimen jurídico de la propiedad pública, a su vez integrada -- por el conjunto de bienes y derechos de los que el propio Estado es titular y -- quedan sujetos a distintas jurisdicciones, a saber: bienes de la Federación y de las Entidades Federativas, del Departamento del Distrito Federal y de los Municipios.

Respecto a los bienes de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales -- los divide en "bienes del dominio público de la Federación" y "bienes del dominio privado de la Federación".

Los primeros son regulados principalmente por el Artículo 27 Constitucional -- y pueden considerarse como la propiedad que tiene el Estado sobre los bienes tanto muebles como inmuebles, sujetos a un régimen de derecho público y son: los de -- uso común (Quinto Párrafo), recursos naturales del subsuelo y de la plataforma -- continental submarina (Cuarto Párrafo), las aguas, en términos generales (Quinto -- Párrafo), la zona económica exclusiva (Octavo Párrafo), los bienes que hubieran -- poseído las iglesias, el suelo del mar territorial y de las aguas interiores, In -- muebles destinados para la prestación de un servicio público, monumentos históri -- cos y artísticos de propiedad federal, así como los monumentos arqueológicos; ter -- rrenos baldíos y los ganados naturalmente al mar o otras aguas de propiedad fede -- ral, los muebles de propiedad federal y las pinturas, murales y esculturas o cual -- quiera obra artística adherida o incorporada a un inmueble de la propiedad fede -- ral.

Sobre los anteriores bienes, el Estado o NACIÓN tiene el dominio eminente y además una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus --

bienes, pero más protegida y arduosa; dicho dominio es inalienable, inembargable e imprescriptible; por otra parte, la Ley antes citada indica que dichos bienes no están sujetos a acción reivindicatoria de posesión, definitiva o provisional, las particulares no pueden adquirir sobre ellos derechos reales, no se les puede imponer ninguna servidumbre, etc.

En esta materia en todas las legislaciones, la jurisprudencia de los tribunales y la doctrina de los distintos países tienen el mismo concepto de dominio público, pero las opiniones se encascan en dos grandes vertientes:

I) La que considera que el dominio público es un derecho de gestión, de regulación y vigilancia, pero no es derecho de propiedad que implique los derechos de gozar y disponer de las cosas casi en forma absoluta, y

II) La que considera que el dominio público es un derecho de propiedad similar al de los particulares, que regula la legislación civil. Esta propiedad es llamada administrativa por las características singulares de que la reviste la Ley.

En nuestro país tanto el Derecho Constitucional como el Administrativo prevén y reconocen un auténtico derecho de propiedad en el dominio público, que tienen en sus respectivas jurisdicciones los gobiernos Estatal, Municipal y Federal, sobre los bienes que forman sus patrimonios, por lo que es conveniente remitirnos a la ya citada Ley General de Bienes Nacionales, que agrega a la lista de bienes del dominio público que hemos expuesto, los siguientes.

- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea de propiedad nacional;
- Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los documentos y expedientes de las oficinas;
- Los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, plenas, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas;

- los especímenes tipo de la flora y la fauna;
- Las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas;
- Los archivos, las grabaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga indicios y huellas, y las piezas artísticas e históricas de los museos; y cualquiera obra artística-incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional (Artículo Segundo).

Con el sistema anterior, las Leyes Administrativas Locales y Municipales determinan los bienes que integran su dominio público de su jurisdicción patrimonial; además, aplican un criterio de distinción del dominio público respecto del privado, generalmente aceptado, y que consiste en determinar los bienes sometidos a un régimen de derecho público fundamentalmente y los sometidos a un régimen de derecho privado.

Por lo tanto, volviendo a la Ley en cita, encontramos que la misma establece reglas de caracterización, de registro, catalogación e inventario, de adquisición, uso, aprovechamiento o explotación en común para los bienes de dominio público o privado, así como también o inmuebles, su régimen legal se integra con las Leyes Administrativas que regulan en forma específica los bienes del llamado "dominio natural", tales leyes son las que regulan el uso o aprovechamiento de minas, aguas, pesquerías, zona, energía atómica, espacio, mareas, ríos, lagos, etc., por lo que se afirma que el dominio público se forma con lo que resulta del hecho de la naturaleza, como son: ríos, lagos, espacio, minerales y aguas subterráneas, etc.; y de los bienes cuya afectación, uso o destino resuelve LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR, SUCEDIENDO CRITERIOS DE SERVICIO PÚBLICO O DE UTILIDAD PÚBLICA.

Lo anterior ha sido identificado por la doctrina como DOMINIO NATURAL Y DOMINIO ARTIFICIAL, respectivamente. Respecto al primero, que específicamente trata de los recursos naturales, en su debida categoría de no renovables y renovables, son propiedad de la Nación o de los particulares, pero en ambos casos el APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS se hace conforme a las condiciones o requisitos que previene y ordena la Legislación Administrativa, sometido a un régimen de derecho público fundamentalmente.

Como propiedad privada el aprovechamiento de los recursos naturales se hace sin descuidar la protección de los mismos, es un aprovechamiento racional de las aguas o minerales, bosques o fauna silvestre, o demás recursos naturales en que la propiedad privada de los mismos se sujeta a las limitaciones de las Leyes Administrativas, como son: Ley Federal de Aguas, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia minera, Ley Forestal, Ley Federal de - - - - - Caza (incluidas las disposiciones reglamentarias), etc.

Como propiedad de la Nación, dichos recursos naturales, inclusive el aire, se sujetan en su aprovechamiento al régimen jurídico administrativo con las bases establecidas por el Artículo 27 Constitucional, las Leyes antes citadas, y además la Ley Reglamentaria del Párrafo 3°. Del multicitado Artículo, relativo a la zona económica exclusiva, sin olvidar a La Ley Reglamentaria del - - - - - Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, etc.

El aire y el sol no tienen leyes sobre su aprovechamiento, aunque el primer se si la tiene respecto a su protección: la Ley Federal de Protección al - - - - - ambiente (Diario Oficial de 11 de Enero de 1982).

Por otra parte, el dominio ARTIFICIAL, antes citado, se refiere a los bienes que el legislador resuelve afectar al aprovechamiento o uso público, - - - - - siguiendo los criterios:

- a) Del servicio público; y
- b) De la utilidad pública.

En relación con el primer criterio, la Nación o el Estado, pretende satisfacer con tales bienes, necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; pero tal satisfacción la concreta a través de prestaciones individuales, las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Sus características son las siguientes:

1).- Son bienes destinados a la Nación, para que ésta los afecte a un servicio público mediante leyes emanadas del Poder Legislativo, tales como la Ley del Seguro Social, la mencionada Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Vías de Comunicación, la Ley de la Industria Eléctrica, etc.;

2).- Supone una obra de interés general;

3).- Permiten la satisfacción de un interés general oponiéndose al particular, o bien la satisfacción de necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales.

Respecto al segundo criterio, el uso o aprovechamiento de los bienes se debe a que son objeto de expropiación, y pueden ser tanto muebles como inmuebles; entendiéndose por expropiación a una operación del Poder Público, por la cual éste impone al particular la cesión de su propiedad mediante una indemnización y por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social.

No existe una definición propiamente dicha de la utilidad pública, su inclusión en los textos jurídicos es consultiva y como elemento de la expropiación; tal es caso del Artículo 27 Constitucional, Párrafo 1º, al referirse a los casos en que la utilidad pública justifique la "ocupación de la propiedad privada" para constituir la propiedad ejidal; el Código Civil para el Distrito Federal que prevé la expropiación de terrenos para constituir el patrimonio de familia o para construir viviendas que se asignen a familias de escasos recursos -

(Artículo #12), o la expropiación de las "cosas" que pertenecen a los particulares, considerados como elementos notables del patrimonio cultural nacional - -

(Artículo #13); por último la Ley de Expropiación de 23 de Noviembre de 1936, si

ja sólo las "causas" de utilidad pública, entre las que están:

- Los servicios públicos;
- La urbanización;

- Las vías de comunicación;

- Las obras de beneficio colectivo;

- La conservación de las bellezas naturales;

- Creación de centros de población, etc.

En relación con lo antes expuesto, podemos afirmar que en tratándose del uso o aprovechamiento de los recursos naturales propiedad de la Nación, el régimen legal vigente, hace posible que los particulares puedan explotar, beneficiarse o aprovecharse en general de tales recursos, a través de los procedimientos administrativos de la concesión y del permiso. A veces se los excluye totalmente - como sucede en el caso del petróleo, cuya explotación la tiene exclusivamente la Nación, o bien se excluye a los extranjeros, como previene la Ley Federal de Radio y Televisión. La Nación lleva a cabo el aprovechamiento de los recursos naturales de su propiedad al través de empresas públicas, como son: Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Comisión de Fomento Madero, etc., - los cuales significan el nuevo procedimiento inventado por el Estado para proteger y explotar los recursos naturales de la Nación, y representan el nuevo fenómeno jurídico y económico que permite recuperar o conquistar para el Estado, los grandes servicios públicos, económicos, industriales, comerciales, que juegan un papel vital en la economía y protegen a determinados sectores de la sociedad de los viejos sistemas de industrialización y comercialización, que en el pasado se caracterizaron a insustentables fines de lucro.

En cuanto a los bienes considerados del "dominio artificial", diremos que se-

trata de bienes del dominio público afectados o destinados por el legislador al régimen jurídico de las actividades de los particulares de índole comercial o industrial cuya existencia supone la observancia de disposiciones de policía administrativa; es decir, son bienes del dominio público pero vinculados a las libertades económicas de los particulares y a las facultades otorgadas por la Ley del Poder Público para reglamentar o restringir sus actividades, ya por la naturaleza de estas actividades, ya por el carácter público de los bienes que se explora o utilizan.

En ambos casos es manifiesta la actividad del Estado, referida directa e indirectamente al particular, quien es usuario o se aprovecha de los bienes del dominio público de la Nación y que ha ligado a tal actividad estatal, colocándose se por disposición de la Ley en la situación de sujeto pasivo del tributo; esta hace en el momento en que la actuación estatal se refiere concretamente a - - - alguien, al que se le conoce con certeza y se le exige el pago del tributo y no a otra persona diversa. Lo anterior es posible debido a la naturaleza misma de los mecanismos legales con los que la Administración Pública Federal otorga a los particulares el derecho para explotar un bien propiedad del Estado; o les reconoce un derecho que allana la vía para que efectúen el ejercicio de una actividad especialmente reglamentada por el Estado, levantando una prohibición legal enderezada contra la libertad de actuar, que ahora se practicará, pero con sujeción a determinadas condiciones; tal es el caso de la concesión administrativa, el permiso administrativo o autorización y el otorgamiento de licencias para uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación.

La concesión administrativa, de acuerdo con el Diccionario de Lengua Española. Décimoctava Edición es: "El otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acostose en aguas, minas o montes, bien -

para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la Administración Federal o Local"; el permiso consiste en el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, que levanta una prohibición para ejercer una actividad especial - reglamentada por el Estado, y la doctrina considera que tiene la misma significación que la licencia y la autorización; por ello, en la Legislación Administrativa Federal se nota una imprecisión acerca de los vocablos que hasta aquí hemos citado.

La concesión tradicionalmente se emplea cuando se otorga a los particulares el derecho a explotar o aprovechar un bien del dominio público de la Federación o cuando se trata de explotar un servicio público; sin embargo, algunas leyes hablan de concesión, sin tratarse de la explotación de un bien o servicio público, como el artículo 2º. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que requiere la concesión para dedicarse al ejercicio de la banca y el crédito; o la Ley Federal de Radio y Televisión que en los artículos 1º., 3º. y 4º., exige la concesión para la explotación de una estación de radio o televisión comercial, pero exige permiso si la estación es no comercial, aunque en ambos casos se explota un bien del dominio directo de la Nación como lo es el ESPACIO y se presta una actividad de interés público; por tales circunstancias, la doctrina coincide en que será el mandato del legislador el que determine que algo pueda ser objeto de concesión en lugar de permiso, autorización o licencia, o viceversa, o campo prohibido para tales finas. Pero en todos los casos se hace patente la decisión de la Administración Pública regida por las reglas de la Ley Administrativa que se concreta a una actuación referida al particular específicamente, en una actividad estatal divisible que se aplica en todo servicio o explotación de los bienes sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio, no siendo necesario que el mismo

del tributo generado por tal motivo, guarda proporción con los tarifas que el particular cobrará en uso o aprovechamiento del bien, pues el mismo deberá estar basado sólo en atención al interés público.

En este orden de ideas podemos afirmar que tal decisión es casi exclusiva del Poder Público y se exterioriza sólo cuando conoce con certeza al particular, cuando le enfrenta de la generalidad de los gobernados, cuando lo individualiza como persona privada o pública a quien la autoridad administrativa faculta para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, pero sólo cuando comprueba que la Ley exige para tal fin y además, cumple con las obligaciones y condiciones que la misma Ley le impone en lo individual.

En apoyo de lo antes expuesto, podemos invocar una ficción jurídica consistente en el supuesto de que todos los bienes que hemos enumerado como formando parte del dominio público -los de uso común- suelo, mar territorial, subterráneo, aguas, bosques, espacio, etc., fueran propiedad de los particulares; en tal hipótesis no existiría dominio público, los bienes no estarían en poder del Estado sino en manos de particulares, el uso o aprovechamiento que se hiciera de ellos sería el correspondiente a la propiedad privada; nunca intervendría la actividad del Estado si se atendiera al interés público; su explotación obedecería a las leyes económicas del mercado de particulares.

Pero la realidad es totalmente opuesta a la ficción expuesta; y entonces es justo decir que a la actividad estatal referida al uso de los bienes del dominio público, consistente en el otorgamiento de la concesión, permiso, licencia o autorización, debemos sumar la consistencia en la gestión, regulación, vigilancia, cuidado, mantenimiento, conservación, etc., de dichos bienes que se convierten en un beneficio disfrutado por los ciudadanos UTI SINGULI, pues debemos tener en cuenta que al configurarse como usuario exclusivo, por ser titular

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

del derecho otorgado por el Estado por satisfacer los requisitos legales exigidos, es susceptible de sustrarse de aquellas actividades estatales encaminadas a proporcionar una utilidad genérica a los ciudadanos o UTI UNIVERSAL, sin posibilidad de distinguir la utilidad que cada ciudadano obtiene. Además, cada actividad o actuación estatal de la que se beneficia específicamente el usuario, pueda ser parte o fase de un grado de desarrollo nacional económicamente hablando, que coincida con el contribuyente del derecho.

Por lo tanto, la actividad del Estado cuando permite a determinadas personas el uso o aprovechamiento del dominio público, per se, es actividad referida directamente al sujeto pasivo del tributo.

Sobre el particular, el tributarista mexicano Sergio Francisco De la Garza⁶⁴ cita el Artículo 26, Inciso a) de la Ley General Tributaria de España que en su opinión es la única que establece derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, al indicar: "...estas son aquellos tributos cuyo hecho imponible consista en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la administración pública de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo".

TEMA 3 - (Aportaciones de Seguridad Social)

Ahora, toca el turno a las aportaciones de seguridad social, que constituyen una de las partes más importantes de este trabajo.

Son la 4^a especie de contribuciones federales de acuerdo al orden que hemos llevado y definidas por el Artículo 1^o, Fracción II del Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1981 y que entrara en vigor en Abril de 1983; de acuerdo al ordenamiento legal-citado, son "...las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que

son suscritas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado"; el penúltimo párrafo del numeral citado agrega: "Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social o que hace mención la Fracción II, o presten los servicios señalados en la Fracción IV (derechos) de este Artículo, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social o de derechos, respectivamente".

En realidad, estamos en presencia de una de las clases o tipos de la contribución especial, que ya fue expuesta en páginas anteriores, y bajo cuyo régimen se han organizado jurídicamente algunos países como Uruguay, Brasil y Argentina, así como el Modelo de Código Tributario para América Latina. El Código Tributario Uruguayo⁴⁵, por ejemplo, en su Artículo 13, señala: "contribución especial es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por un beneficio económico particular proporcionado al contribuyente por la realización de obras públicas o de actividades estatales; su producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o actividades correspondientes", y agrega: "...Son con contribuciones especiales los aportes a cargo de patrones y trabajadores destinados a los organismos estatales de seguridad social"; en México la solución que legalmente se ha adoptado para regular estas contribuciones es la de la EMACCIÓN PARA FISCAL, por sus características particulares, como son las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto Nacional para el Fondo de la - - Vejez de los Trabajadores, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, y a las mismas se les da el carácter de créditos fiscales no obstante que se destinan a satisfacer el presupuesto de organismos públicos descentralizados de entre los cuales, algunos no son discutidos ni aprobados por la

45. De la Corte S. Fed. D. Financiero Mexicano, p. 337.

Cámara de Diputados; sin embargo, tal carácter se les atribuyó por razones de política jurídica y con la finalidad de aprovechar al procedimiento administrativo, para que en esa forma los institutos no se vean impedidos de realizar en forma oportuna, rápida y constante las obligaciones a su cargo, como sucedió en el pasado cuando el IMSS tuvo que acudir a los tribunales civiles, inicialmente, para requerir de pago a los deudores. Por estas razones, se dudó acerca del carácter de contribuciones especiales de tales créditos, sobre todo de las cuotas al IMSS y las aportaciones al IMPOSAVET, no obstante que una y otra tienen a beneficiar a patrones, trabajadores, y actualmente a amplios sectores sociales no vinculados con una relación de trabajo; respecto a los primeros sujetos, los institutos en cuestión se subrogaron en el cumplimiento de las obligaciones que les imponía la Constitución Federal en los fraccs. III y XIII, inclusive la XIV, del inciso A del Art. 123 en materia del seguro social para la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, y otros sectores sociales y sus familiares; de habitaciones cómodas e higiénicas para los trabajadores y de responsabilidad de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los citados trabajadores. En relación a los otros sujetos, les garantizan el derecho a la salud y la habitación.

Conviene citar el pensamiento del Maestro Emilio Murguía N.⁴⁶, en el sentido de que: "...estas cuotas son verdaderas contribuciones especiales, pues el trabajador y el patrón al cubrir las, sus cuando no reciben o cambian servicios inmediatos, tienen el derecho de exigirlos y aprovecharlos cuando los sean necesarios..."; además en relación a la definición en sentido, contenida en el Código Tributario Federal, señala: "En la primera parte de la definición quedan comprendidas las aportaciones a cargo de los patrones para el fondo Nacional de La Vejez para los Trabajadores, que vienen a substituir la obligación que la Constitución Federal impone a aquellos de proporcionar a sus

46. Murguía N.E. Introducción al Estudio del Der. Tributario p.p. 125 y 126.

trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, y en la segunda parte alude a las cuotas del Seguro Social".

En realidad, se trata de diferentes subtipos o clases de la contribución especial, cuyo hecho generador consiste en variadas situaciones previstas y regu-
ladas por lo que se ha denominado "REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL" conformado por las diferentes leyes fiscales que sobre la materia existen, apoyadas o sustentadas en el moderno derecho social y en la teoría de las necesidades sociales que debe satisfacer la actividad financiera del Estado, por medio del instrumento que ha demostrado mayor eficacia en nuestro país: el SEGURO SOCIAL y sus modalidades afines; aclarando que en la actualidad, la sociedad mexicana experimenta una etapa de transición, del régimen de seguridad social al de "SOLIDARIDAD SOCIAL", - ambos serán explicados en el desarrollo de este trabajo.

Siendo un tributo la contribución especial, lo dicho para ésta se aplica a las aportaciones de seguridad social, en tratándose del principio de legalidad, así como a la naturaleza ex-lege de la obligación de pagar los créditos por concepto de dichas aportaciones; es decir, su cobro debe fundarse en la ley y consistirán en una prestación en dinero (aunque en el régimen de solidaridad social que es diverso del que nos ocupa, existen prestaciones en especie); el presupuesto de hecho la constituye el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social en vía de subrogación o la prestación de servicios de esta naturaleza que produzcan un beneficio especial en el sujeto pasivo.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo aportación significa "llevar cada cual la parte que le corresponde a la sociedad de que es miembro, y más estrictamente, llevar bienes o valores, el marido a la mujer, a la sociedad conyugal"; tuvo su origen en el derecho civil, como acto jurídico propio de las sociedades, por virtud del cual los socios adquirían tal calidad y aguanan ante la sociedad o los otros consoctados, obligaciones de dar o de

hacer; más de no hacer o abstenerse; en este sentido se clasificaron en aportaciones de capital, que consistían en bienes y derechos o en numerarios, denominándose aportaciones en especie y aportaciones en dinero, respectivamente; - tratándose de servicios o trabajo personal del socio (obligación de hacerse de mismas aportaciones de industria. Pero en este contexto constituyó y lo sigue siendo, una relación bilateral, ONEROSA, comutativa, cuyo incumplimiento por el socio concede a la sociedad el derecho de demandar judicialmente el cumplimiento forzado, la venta de la cuota social o de declarar extinguidas las partes sociales, etc. De lo anterior se desprende el principio de que la parte o las formas sociales subordinadas contribuyen mediante su actividad con el todo o la forma social superior y viceversa en la consecución de los fines comunes.- Este principio fue adoptado por las sociedades gremiales de la antigüedad, surgiendo en la forma de presión social, que incluyó el trabajo de mujeres, el estatuto laboral de los monjes, el derecho habitacional, el régimen sobre seguridad e higiene, la capacitación profesional, los riesgos de trabajo, etc.; esta provisión social o forma social subordinada fue absorbida por el derecho del trabajo, formando parte de sus principios, instituciones y normas que pretenden regular la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales - de carácter sindical e individual. Sin embargo, es una forma social que se orienta en beneficio de dos grandes sectores de la sociedad: Trabajadores y patronos, ya como armonizador de las relaciones entre ambos o como promotor de la reivindicación de los trabajadores con la instauración del Estado socialista; por lo que la sociedad en general, reclama la integración de normas jurídicas que establezcan y desarrollen diferentes principios y procedimientos protectoras en favor de las personas, grupos y sectores de la misma sociedad conformados por - individuos socialmente desprotegidos de un orden jurídico denominado "Derecho Social". Este orden jurídico es el resultado del proceso de desarticulación del derecho-

del trabajo respecto del derecho civil y de las conquistas que se elevares a rango legal, produciendo una figura jurídica incompatible con las nociones de derecho privado y derecho público que quedaba fuera de la clasificación tradicional. De acuerdo con la doctrina, los derechos del trabajo y agrario han llegado su autonomía, y con el surgimiento de los derechos económicos, de los seguros sociales, de asistencia social y cultural, constituyen un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a las del derecho público y a las del privado, pero comunes entre sí; y en opinión de Federico Jorge Gaxiola Morales⁴⁷, son:

1.- No se refieren a individuos en general, sino en su carácter de integrantes de grupos sociales bien definidos;

2.- Tienen carácter de protectores de los sectores económicamente débiles;

3.- Son de índole económica;

4.- Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transferir la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa, y

5.- Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social. En el contexto descrito, el Estado, en su carácter de forma social superior, de autoridad, como detentador del grado máximo de poder que por no tener ningún otro por encima de él se llama poder soberano, interviene con la finalidad de satisfacer con su actividad financiera las necesidades sociales a las cuales se refieren las leyes de la Carta⁴⁸, así: "... los individuos, al vivir en sociedad, hacen que surjan determinadas necesidades que derivan precisamente de esa convivencia y es posible notar que determinados individuos no pueden satisfacer sus necesidades de manera tal que se hace necesario proveer a la satisfacción de las mismas. Ejemplos de este tipo son las necesidades de instrucción, de salubridad, de asistencia social, etc. Reciben el nombre de colectivas-

47. Diccionario Jurídico Mexicano T. III p-305

48. De la Carta, Ob. cit. p. 9

en virtud de que nacen de la coexistencia social"; dicha intervención estatal - tiene su apoyo firme y sólido en uno de los principios fundamentales en los que radica la organización de la sociedad: el bien común al que hace referencia el tributarista mexicano citado (p.11) en relación con la Encíclica de - - - - - 8.3. Juan XXIII, denominada Pacem in Terris, que señala: "todos los hombres y todas las entidades internacionales tienen obligación de aportar su contribución - específica a la prosecución del bien común. Este comporta el que persigan sus propios intereses en armonía con las exigencias de aquél y contribuyan al mismo objeto con las prestaciones -en bienes y servicios- que las legítimas autoridades establecen, según criterios de justicia, en la debida forma y en el ámbito de la propia competencia, es decir, con actos formalmente perfectos y cuyo contenido sea moralmente bueno, o al menos, ordenable al bien". La encíclica agrega que la razón de ser de los Poderes Públicos es la prosecución del bien común, y aquéllos tienen la obligación de practicarlo respetando sus elementos esenciales que son las características éticas que contradistinguen a los varios grupos humanos, por una parte, y por otra, el hombre, pues el bien común es esencialmente correlativo a la naturaleza humana, a las necesidades del cuerpo como a las - del espíritu; por lo que los Poderes Públicos deben promoverlo procurando que en él participen todos los ciudadanos sin preferir a alguno en particular o a grupos determinados, sin que la autoridad civil sirva al interés de uno o de pocos; sin embargo, razones de justicia y equidad puedan exigir que dichos Poderes tengan especiales consideraciones hacia los miembros más débiles del cuerpo social encontrándose éstos en condiciones de inferioridad para hacer valer sus propias derechos y para conseguir sus legítimos intereses. Y finalmente señala que en él deben participar todos los miembros de una comunidad política, aunque en grados diversos según sus propias funciones, méritos y condiciones. En nombre del bien común el Estado ejercita aquellas actividades que conducen a la satisfac-

ción de las necesidades colectivas, como es el de garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar colectivo principal, y secundariamente individual, cuando las formas sociales inferiores no hayan podido satisfacer esas necesidades. En virtud de que para la realización de estas actividades, el Estado necesita recursos que debe obtener en su mayor parte de los patrimonios de los particulares, se justifica la realización de la actividad financiera consistente en la obtención de ingresos por medio de las aportaciones de seguridad social, cuyos rendimientos, son afectados al financiamiento de diversos organismos fiscales autónomos encargados de mantener el régimen de seguridad social y la correspondiente prestación de los servicios de la materia que son impuestos por la Ley; en esta tarea el derecho tributario auxilia al régimen de seguridad social, al cual explicaremos más adelante, proporcionándole los mecanismos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones respectivas de parte de los sujetos pasivos.

El anterior orden de cosas es el resultado, desde el punto de vista de las finanzas públicas, de la evolución en los conceptos de las finalidades del Estado y la actividad que debe desarrollar para cumplir las, aparejada con una nueva concepción del manejo del presupuesto nacional, los fines del gasto público, etc. Actualmente, la actividad tributaria del Estado no se limita a obtener recursos necesarios para solventar los gastos derivados de los servicios públicos, que es el fin fiscal propiamente dicho. Por lo tanto, la facultad de aplicar el tributo tiene distinta orientación, pues no se limita por la tradicional finalidad de satisfacer las necesidades materiales comunes y las de educación, sino que los gastos públicos se elevan en beneficio de la gran masa de población y se acentúa la tributación de las clases pudientes. Se considera que no existe actividad económica por parte del Estado que no produzca

efectos en la actividad económica privada y en la distribución del ingreso; por ello se afirma que la política tributaria puede aumentar y disolver el patrimonio particular y se orienta en forma tal que el Estado persigue fines extraordinarios, que son socioeconómicos o administrativos; satisfaciendo necesidades colectivas como la salubridad general, educación, correo, telecomunicaciones y transportes o fortaleciendo el régimen de seguridad social existente, que repercute en el desarrollo económico.

La actividad estatal moderna planea inversiones favoreciendo o controlando la actividad privada con la creación de empresas públicas o organismos públicos descentralizados por servicios; redistribuye la renta nacional para mejorar el nivel de vida medio de la población; por lo que el gasto público no se limita por el costo del mantenimiento de los servicios públicos, sino que está constituido por todas aquellas erogaciones que inciden sobre las finanzas del Estado y se destinan al cumplimiento de fines administrativos, económicos y sociales.

Ejemplo de lo anterior es la aplicación de impuestos, para atenuar las desigualdades en la distribución de la renta y del patrimonio; estimula la formación de unos capitales y frena el crecimiento desmesurado de otros; inclusive, en algunos casos llega a tener finalidades de represión en el consumo de determinados artículos como en los casos de altos impuestos sobre artículos de lujo, bebidas alcohólicas nocivas o del tabaco.

Es así como la política tributaria cumple finalidades de redistribución de la riqueza, de fomento al consumo y a la demanda, al volumen de empleo y de equilibrio, disminuyendo los ingresos altos y elevando los bajos, y al formar parte de la acción financiera del Estado Mexicano Moderno, cambia las bases mismas de la estructura social y económica.

El actual Estado Mexicano, tiene su antecedente inmediato en la Constitución de 1857, nacida en un medio liberal, inspirada en las ideas liberales de

la Revolución Francesa y la Constitución Norteamericana, era individualista por excelencia; pero nace con La Constitución de 1917, que cuenta con dos artículos que especialmente rompen los lineamientos económicos y directrices constitucionales anteriores: el 33 y 123, que son espaldas al liberalismo económico y dan a la posibilidad al Estado para actuar en forma distinta a la permitida por la Constitución anterior.

Es por ello que las nuevas corrientes económicas, que surgieron con los citados artículos, estiman que es provechoso el aumento de la capacidad adquisitiva de las capas inferiores de la sociedad, debiendo aplicar y estimular las medidas que tienden a mejorar los ingresos de las clases modestas, como sería la Seguridad Social que, sumada a las repertorios de una atinada política tributaria, es provechosa para la población en general.

SUMARIO. I (La Seguridad Social en México)

En el contexto anterior, como se ha hecho notar, nace la Seguridad Social como una institución que asume gran variedad de formas, por lo que no hay una definición de Seguridad Social generalmente aceptada y aplicada. Lo que frecuentemente se entiende por Seguridad Social es el conjunto de medidas obligatorias cuyo objeto es proteger al individuo y a su familia de las consecuencias de una inevitable interrupción o disminución de los ingresos disponibles para mantener un nivel de vida razonable.

Sin embargo, diversos pensadores han expuesto algunas definiciones de lo que a su parecer es la Seguridad Social, las cuales citamos a continuación:

1.- Desde el punto de vista técnico. El cuaderno No. 8 de La Carta de Buenos Aires, elaborada con motivo de la Tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, publicado en Diciembre de 1951, se consiguen algunas definiciones como las:

1.- "La seguridad social consiste, esencialmente, en la protección de los individuos frente a los diferentes estados de necesidad, asegurándoseles condiciones dignas y justas de subsistencia. Pero a medida que esa protección se extiende a toda la población, abarcando todos los estados de la sociedad, sus planes no pueden prescindir de considerar las causas que los originan, a fin de eliminarlas o reducirlos", y

2.- "Por ello, los objetivos de la seguridad social se relacionan e influyen recíprocamente con los de otras disciplinas sociales coincidentes en propósitos y fines, resultando así, que la seguridad social es la conjunción de tres políticas: social, económica y sanitaria". (Dr. Eduardo R. Staffioni; - Argentina);

3.- "La idea de previsión social ha venido siendo superada en los últimos años, por la ampliación de su concepto, en el sentido de abarcar la protección por ella asegurada, no solamente a la clase trabajadora, sino a toda la población del país y no circunscribiéndose a los riesgos clásicos del seguro social, - sino a todas las formas posibles de seguro, de modo de alcanzar la "supresión de la necesidad" "asegurando a todos un nivel de vida y de bienestar social inherente a la personalidad humana." (Nestor Veloso Cardoso de Oliveira; - - Brasil);

4.- "Es... el conjunto de normas jurídicas e instituciones sociales destinadas particularmente, a reconocer y proporcionar a los asalariados y a sus familiares y, en general, a los económicamente débiles, los medios materiales y servicios que requieren para hacer frente, en su oportunidad, a aquellas necesidades vitales que no pueden satisfacer debidamente en forma directa y personal" (Alfredo Boman; (Chile);

5.- "...es el mecanismo destinado a corregir, por medio del seguro social, la desigual distribución de la riqueza para asegurar la cobertura de los

riesgos a que todos los componentes del grupo social se encuentren expuestos. = La expresión "riesgo" utilizada en esta definición debemos entenderla en su = acepción de "pérdida de los recursos destinados a satisfacer necesidades vitales para el individuo". (Moris Acharán Blas: Chile);

6.- "...es el esfuerzo organizado que, por intermedio de su gobierno, protege al pueblo a fin de garantizar a cada familia que disponga de bienes y servicios esenciales para una vida decorosa, y que pueda beneficiarse de esos servicios esenciales en condiciones que preserven su dignidad y que favorezcan el desarrollo económico, social, cultural y espiritual. Los regímenes de seguridad social tienen por objeto prevenir la pobreza y la dependencia del individuo y de impedir por ello mismo la desintegración de la familia. Protegen de este modo, no sólo al individuo y a la familia, sino también a la comunidad y a la nación entera" (Federal Security Agency: Estados Unidos);

7.- "...es el nuevo concepto social que coordina con miras a una acción internacional, las medidas tendientes a garantizar la protección económica y biológica de las colectividades" (Dr. Edgardo Bolognani: Perú);

8.- "...es el conjunto o sistemas de provisiones sanitarias, educacionales, económicas y ocupacionales, así como de medidas o recursos asistenciales heterogéneos y de prestaciones diversas, de que se vale el Estado Moderno para hacer frente, con el respaldo de la iniciativa privada, a las justas aspiraciones de los individuos, grupos o colectividades de una determinada unidad geográfica, que son generadas, según fuere el caso, por estímulos progresistas, orden medidas, desempleo, insuficientes ingresos u otras causas, en interés de obtener una decorosa solución a tales reclamos. En síntesis, la seguridad social es un fin altruista que persigue el Estado en pro del bienestar y la felicidad colectivas.

El seguro social es uno de los medios de solución a las necesidades individuales o colectivas que afronta la seguridad social. La previsión social es la técnica en que se asientan las actividades atinentes a todas las esferas de la seguridad social. El servicio social es la agencia que organiza y administra, con criterio previsor la aplicación de los recursos de un programa de seguridad social". (Dr. A. Espallán de la Mesa República Dominicana);

9.- "Los seguros sociales son simplemente un medio -entre otros- para alcanzar el ideal de la seguridad social. Consistieron siempre en aplicar la técnica del seguro mercantil a la previsión y reparación de ciertos riesgos a que estaba particularmente expuesta la clase trabajadora integrada por hombres que viven casi en el límite de la indigencia.

Además se basan en la idea de la responsabilidad colectiva, lo que explica en parte por que también en su sostenimiento participan el Estado, los empleadores y los beneficiarios.

En cambio, la seguridad social -tal como ahora ha empezado a ser considerada en el mundo- ni se basa en la técnica del seguro mercantil ni en la idea de la responsabilidad colectiva. Apeyándose en el conjunto de la sociedad, este nuevo y esplendente ideal se está imponiendo como el más grande y extraordinario esfuerzo de la organización de la economía. En el fondo es un nuevo modo de producir, de organizar el trabajo y distribuir los ingresos de la nación, proclamando que una parte de ellos debe ser necesariamente destinada a asegurar y mantener ciertos niveles mínimos de vida y la plenitud y la estabilidad del empleo. La seguridad social consiste en fin, en la organización de la economía teniendo preferentemente en cuenta las necesidades de las grandes masas". (Prof. Pío de Ferrari Uruguay).

11.- Desde el punto de vista doctrinario:

1.- "... es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de - -

eficaz a cada hombre cuando la interrupción o pérdida de su capacidad de trabajo le impidan conseguirla con sus propios medios" (Eliac Jorach: Argentina).

2.- "...la organización y dirección de la convivencia económica por los Estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación del organismo social derivadas de la insatisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de satisfacción en forma lesiva para la dignidad humana" (Marco Flores - Alvarez: Chile).

3.- "...es el conjunto de problemas que plantea la organización económica contemporánea, en el plano social a la población asalariada, y que imponen al Estado el deber primordial de seleccionar adecuadamente en defensa del bienestar colectivo; fundamentalmente esos problemas se refieren a "los riesgos sociales" a su prevención, atención, recuperación o indemnización. Seguros social es el -- órgano o conjunto de organismos que deben tender a la atención de los riesgos" - (Prof. Mateo Poblete Troncoso: Chile).

4.- "...nace de realidades sociales y de necesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de la protección bio-socio-económica" (Ramón Comas: Argentina).

Sobre el particular, Alberto Eriçó Ruiz⁴⁹, nos proporciona lo siguiente: "...la seguridad social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protegen a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, permite la elevación humana en los aspectos -- psicosfísico, moral, económico, social y cultural".

Rafael Vera Sack y Hugo Italo Morales⁵⁰, tratadistas mexicanos de la seguridad social, citan a Arthur J. Alt meyer y Abraham Epstein, quienes la definen, -- adaptando una posición metafísica, de la siguiente manera ". Es la política -- aplicada al riesgo" y se refieren al español José Férnán Lebero (p.14) quien la

49. Eriçó Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales p. 6.

50. Vera Sack, R. e Italo Morales, M. Derecho de lo...p.14.

concibe como "...la parte de la ciencia política mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, protección o asistencia tendientes a defender y propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad, a través del bienestar individual de todos sus miembros"; igualmente, nos brinda la definición de Gustavo - Arce Cano (p.14), para quien es "...el instrumento jurídico y económico que otorga al Estado para abalitar la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir y la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado, o alguno de ellos como subsidios, pensiones y -- atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos de -- las dependencias de aquél, quedando empataados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento de él y de su familia". La observación que se -- hace respecto a las dos primeras de las definiciones anteriormente citadas, es que equivocadamente ubican a la Seguridad Social dentro de la ciencia política.

Finalmente, debemos hacer mención de la definición que contiene la actual Ley del Seguro Social, en atención a la finalidad que persigue la Seguridad Social: "Artículo 1". La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la atención médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y -- colectivo"; además, es conveniente citar el comentario que sobre el particular incluye el Lic. Javier Moreno Padilla en su Ley del Seguro Social comentada, -- 14^a. Edición: "Justo con el Artículo 1", se establece una definición clara de lo que significa la seguridad social integral. La declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, considera en sus Artículos 22 y 23 los mínimos indispensables para que las personas gocen de prestaciones de carácter económico, social y cultural al nacer en el primero de ellos:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

Por su parte, el segundo señala como meta para todos los individuos el derecho que tienen a:

"Un nivel de vida adecuado que les asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social".

El Lic. Moreno Padilla, al inicio de su comentario alude al Artículo 1º de la Ley que se estudia, afirmando que junto con el Artículo 2º se establece una definición clara de la seguridad social integral; nada más (aun, para el profusionista en cuestión confunde al régimen de seguridad social (que incluso no puede decirse que se ha dado íntegramente en nuestro país) con la institución mexicana del Seguro Social que atinadamente es conceptualizado por la Ley de la materia como: "...el INSTRUMENTO BÁSICO de la seguridad social, establecido como un SERVICIO PÚBLICO de carácter NACIONAL en términos de esta Ley, sin perjuicio de los SISTEMAS INSTITUIDOS POR OTROS ORDENAMIENTOS" (Artículo 4º).

Por lo tanto, en tratándose de definiciones legales, debemos apoyarnos en la que fue transcrita líneas atrás; misma que incluye como parte esencial, el -

derecho humano a la salud, el cual es consagrado por el Artículo 4º, Párrafo 3º de La Constitución Federal, que a la letra dice: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la Fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución"; en los Párrafos 4º y 5º se refiere al derecho a la vivienda e impone a los padres de familia el deber de preservar para los menores el derecho a la salud; La Fracción XVI del Artículo 73 Constitucional sienta las bases para reglamentar al Consejo de Salubridad General que dependerá directamente del Presidente de la República; el objeto de esta garantía es lograr el bienestar individual y colectivo, artículo fundamental de los grupos sociales más representativos, y es precisamente en esta materia donde surgen confusiones entre la Seguridad Social con otros conceptos, los que conviene precisar.

La asistencia social, la previsión social, el seguro social y la Seguridad Social, suelen confundirse y equipararse, no obstante ser diferentes en la esencia y en su estructura intrínseca, aunque sus objetivos coinciden en proteger al ser humano; el primer concepto es una rama del derecho social cuyas normas integran la actividad del Estado y la de los particulares, destinadas a procurar una condición digna, decorosa y humana para aquellas personas, sociedades y Estados que se encuentran imposibilitados para satisfacer por ellos mismos sus más urgentes necesidades y procurar su propio bienestar social, y requieren de la atención de los demás, en función de un deber de justicia o un deber altruista de caridad, como en el caso de necesitados e indigentes; el segundo concepto consiste en las iniciativas estatales o estatales dirigidas a ammorar la inseguridad de los económicamente débiles dentro o fuera del trabajo, siendo (para algunos pensadores) el seguro social su principal forma, en razón de que-

contempla la protección y defensa del trabajador con la tutela de su persona en el momento en que quedan imposibilitados para prestar su servicio, eliminando sus inseguridades, ya que sus normas están destinadas a dar cumplimiento a la obligación de la empresa y el derecho del trabajador exclusivamente, por conducto del Seguro Social; el tercer concepto ciertamente fue primigeniamente la principal forma de la previsión social, pero actualmente ha ampliado sus objetivos y se considera la instrumentación básica (más no la única) de la seguridad social, para amparar y proteger a varios sectores de la sociedad y no sólo a los que prestan un servicio personal subordinado a cambio de un salario, pues debemos considerar que el derecho del trabajo a través de la previsión social regula fundamentalmente las relaciones obrero-patronales y por su marco de aplicación desampara a muchos sectores de la sociedad por la esencia de una relación-laboral. Por tales circunstancias el Seguro Social se perfila como el instrumento básico de la Seguridad Social, de orden público y se obliga, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores u otros y el Estado, a entregar al asegurado o beneficiario una pensión o subsidio, cuando se realicen algunos de los siniestros o riesgos que protege o ampara. Abundando sobre el tema llegamos a la definición de diccionario del vocablo "seguro", que implica la idea de libre y exento de riesgo o daño; sólido de cierto, indubitable, firme, constante, sólido en su acepción llana. "Seguridad" significa calidad de seguro, en su acepción general. Técnicamente, "seguro" se emplea para designar dentro de la subsistencia de la "seguridad" ciertos actos, hechos, o partes de mecanismos, una operación financiera reglamentada hoy por hoy en casi todos los países con el calificativo "social". El vocablo Seguridad Social, técnicamente se aplica a una rama de la Administración Pública, sentido al que nos acogemos para llegar a las diferencias de las dos expresiones:

1^o. La Seguridad Social es una expresión vaga y amplia de una institución-

que ha existido desde tiempos muy remotos en toda sociedad organizada y cuyos -
medios de acción se extienden cada vez más como rasón de ser o como actividades
parciales de diversidad de organismos y de entidades más o menos complejas, se-
gún la forma de organización y estructura de los Estados; el Seguro Social es--
una institución relativamente moderna que es fracción de la política social ge-
neral, y que puede dejar de existir, pues de hecho, en algunos países no existe
o se desarrolla incipientemente.

2^a. El Seguro Social es parte de la Seguridad Social, pero no son expre--
siones sinónimas, es función particular; la Seguridad Social absorbe al concepto
de seguro social, es función general o total. En los Estados Unidos de Nortame--
rica, A.J.Altmeyer -al que sigue A. Velarde Beristain, Boletín de Información -
Jurídica, INEE, No. 8, P.14- explica la confusión sobre la sinonimia de las dos
expresiones, así: "...en la Ley Federal votada por el Congreso de los Estados -
Unidos en 1935.... el término seguridad social fue adoptado por los Estados Uni-
dos porque se buscaba una expresión más amplia que la de seguros sociales e in-
cluso que la de seguridad económica. De esa manera la Ley de 1935 incluía no -
sólo las formas clásicas de seguros sociales contributivos, sino también la asig-
nación de capital financiero concedida por el Gobierno a personas carentes de
recursos, con cargo a los ingresos generales del Estado.

Esta Ley de 1935 reglamentó los seguros contra la desocupación y el seguro
de vejez, aplicables a los trabajadores de toda la Nación, pero además, la Asis-
tencia Pública proveía la ayuda pecuniaria federal a los sistemas relacionados -
con la salud de las madres y de los niños, así como a las actividades encaminadas
a fomentar la sanidad pública y la reeducación profesional. Pero únicamente
se dejaba a la Administración Federal el seguro de vejez, lo que era necesario a
causa de la intensa movilidad de los trabajadores y a los muy frecuentes despla-
zamientos de la población de unos a otros Estados; todos los demás regímenes de

seguridad social, se dejaron a la administración de diversas entidades federativas, aunque la mayor parte de los gastos sean cubiertos por préstamos del Gobierno Federal, siempre que sean destinadas a suministrar ayuda a los ciegos, a las personas de edad avanzada y a los niños abandonados.¹¹ De la anterior transcripción se desprende que los norteamericanos adoptaron el término "seguridad - - - social" por exclusión de otros que se le parecían, persiguiendo un fin práctico y sin miras a darle proyección científica equiparándolo a una forma más amplia del seguro social; confusión que hoy en día ha sido superada.

De acuerdo al anterior orden de ideas, podemos considerar además, que la Seguridad Social se distingue de la previsión social y de la asistencia social, - por la forma de operar y por el ámbito de protección y amparo de los sujetos que son el objeto mismo de su existencia, así como de la estructura financiera y económica del sistema en particular.

Los seguros sociales operan dentro de los principios del cálculo de probabilidades, la teoría de riesgo y una idea restringida de solidaridad; la asistencia social obedece a principios de caridad y altruismo sin ser jurídicamente exigibles los beneficios. La previsión social concentra su atención y su campo de aplicación a los trabajadores; en cambio, la Seguridad Social lleva implícita la adopción de nuevas obligaciones y derechos de solidaridad social y derechos que vigila y fomenta el Estado, por lo que dichos conceptos tienden a fusionarse y tendrán como finalidad proteger al hombre frente a todos los riesgos, proporcionándole prestaciones en especie y en dinero de acuerdo al nivel de vida de cada país.

La Seguridad Social contiene al seguro social, pero la integración del todo no debe confundirse con la parte como en la idea de los Estados Unidos de Norteamérica citada líneas atrás; pero de la que se acepta que son dos grandes componentes de ella: la asistencia social y el seguro social, ambos partes de la - -

política social como función del Estado; por lo que cada política estatal tiene alguna relación con la Seguridad Social específica, los servicios o sistemas que otorgan prestaciones destinadas a prevenir o curar enfermedades, a mantener al trabajador imposibilitado de ganarse la vida y a restaurar su capacidad de ganancia.

En este sentido, los doctrinarios coinciden en que la Seguridad Social tiene dos connotaciones:

1^a. Permite eliminar la inseguridad proveniente de la adversidad y las contingencias a que estamos expuestos (aspecto negativo);

2^a. Proporcione al ser humano los elementos necesarios para su subsistencia, conforme a sus fuerzas y aptitudes, sin más limitación que el respeto al recíproco derecho de los demás (aspecto positivo).

Además, la sociedad al procurar los medios no debe limitarse a curar en caso de enfermedad, sino a promover la educación a fin de combatir la ignorancia o crear fuentes de trabajo contra el desempleo; abarcando la actividad y el conocimiento acumulado por el ser humano, desde el artesano o campesino hasta el científico.

Igualmente, la doctrina divide en tres las contingencias que la Seguridad Social atiende en función de las realidades en que se desenvuelve el proceso social que pueden ser físicas, biológicas o sociales, partiendo del principio de la INSEGURIDAD SOCIAL; ésta es definida por Miguel A. Sierra López³¹, como la que comprende la totalidad de la existencia del hombre y que impulsa la actividad humana en orden a ponerla todo en un sentido total, por lo que el hombre combate la inseguridad en tantas direcciones cuantas ella toma, en relación con la vida; dichas contingencias, en atención a su origen son:

1- Las que obedecen a causas sociales, que se intentan remediar con la creación de estructuras de defensa colectiva que se puede decir quedan vinculadas

31. Sierra López, Miguel A. Boletín Inf. Jurídica INSS No. 13 p-17

al Estado, convirtiéndose en una función de autoridad o soberanía;

II - Las que obedecen a causas físicas vinculadas al proceso de evolución económica, y

III - Las que obedecen a causas biológicas, sujetas a la naturaleza.

También podemos distinguir un aspecto de la Seguridad Social, cuando protege a aquellas clases sociales que dentro de una comunidad, en razón de los ingresos que obtienen, carecen de medios para prevenirse de los riesgos que pueden -- afectarles en un momento dado, no sólo a su salud sino a sus medios de subsistencia; en tal caso se propone garantizar por medio de la acción colectiva o de la comunidad la eliminación de necesidades a aquellos que, por desgracia, se hallan temporalmente o permanentemente desprovistos de recursos. Si la sociedad careciera de cualquier sistema de Seguridad Social el deterioro de las clases sociales sería mayor; por ejemplo, cuando la clase trabajadora perdiera sus ingresos por inactividad obligada, durante períodos de enfermedad o desocupación, careciendo de los medios particulares necesarios para cubrir las contingencias mencionadas, ya que de ordinario, el salario que perciben lo requiere para cubrir las necesidades cotidianas propias, tanto de ellos como de sus familiares.

No debemos cerrar este apartado, sin aludir al reciente concepto de la SOLIDARIDAD SOCIAL, producto de la evolución del régimen de Seguridad Social, que se apoya en el principio de SOLIDARIDAD, concebido como la acción comunitaria de los individuos que integran la nacionalidad, con el propósito de substituir la relación contractual individualista del seguro social para adentrarse en la RESPONSABILIDAD COLECTIVA DE LA SOCIEDAD que implica la Seguridad Social, expresado en la Declaración de Ottawa, de la VI Conferencia de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo -- a la que sigue el mexicano Juan Bernardo de Quirós, Boletín de Información Jurídica, INSS, No. 14 p.19-- de la siguiente manera: "...instrumento de atención política social que garan

tizar un equilibrado desarrollo económico y social, por conducto de una distribución equitativa de la renta nacional".

Si aceptamos que la Seguridad Social es un derecho inalienable a la paridad humana, como ha sido reconocido por las Naciones Unidas, rebasando las fronteras nacionales y adquiere un carácter universal, constituyendo la solidaridad supranacional.

Tales ideas ya se perfilaban desde la Declaración de Santiago de Chile en la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social en 1943, donde se hizo referencia a una sola sociedad que debería abolir la miseria y garantizar la coexistencia digna y suficiente de los medios de vida, con el esfuerzo solidario de todas las naciones y todos los hombres.

Actualmente son muchos los organismos internacionales relacionados con la Seguridad Social y múltiples las normas que han generado.

En México la actual Ley del Seguro Social, adoptó tales ideas en su Artículo 8°, que dice: "Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el título cuarto de este ordenamiento". El título IV, formado por un solo capítulo, comprende del Artículo 113 al 119, y reglamenta los servicios sociales de beneficio colectivo o de Solidaridad Social en favor de los miembros de población que por su propio estado de desarrollo constituyen zonas de marginación rural, suburbana y urbana y que no pueden ser sujetos activos de financiamiento al Régimen del Seguro Social.

Es por ello que a cargo del IMSS, en coordinación con la Secretaría de Salud y con fondos provenientes de la Federación, se otorga a dichos marginados asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria de forma gratuita; tales servicios podrán ser compensados por medio de la realización de trabajos -

personales en beneficio de las comunidades en que habitan, con la finalidad de alcanzar un nivel de desarrollo económico que les proporcione la capacidad para ser sujetos de aseguramiento.

En la actualidad ya están operando estos servicios de solidaridad social en lo que respecta a los vendedores de periódicos, a los trabajadores campesinos, vendedores de billetes de lotería, etc.

Finalmente, respecto a lo que es la esencia de esta parte de nuestro trabajo, observamos que está por formarse un concepto unificado de lo que en realidad es la Seguridad Social; pues hoy por hoy, su concepción se debe a los diferentes estados que ofrece la evolución de los pueblos y sus peculiaridades de todo tipo; por lo que las acciones que adoptan en nombre de la Seguridad Social, ofrecen una gama de situaciones, posibilidades y medios para la consecución de los fines que les son inherentes; por lo tanto, aun cuando se lograra una total concordancia de las opiniones respecto al contenido de la Seguridad Social, las fases que ostentan los pueblos en cuanto a su desarrollo, varían de uno a otro, de una a otra cultura, según los estados de civilización, no pudiendo identificarse en un país lo que en otro se entiende por Seguridad Social.

La línea de las tendencias es la que más aceptación tiene, vista a la luz de la ciencia y técnicas actuales, bajo la influencia de los recientes movimientos políticos de los Estados. La doctrina considera que la Solidaridad Social es un concepto abstracto, con raíces psicológicas en el género humano, expresado con la actividad de diversas organizaciones e instituciones oficiales, que tienden a unificar en su totalidad sus procedimientos en un sistema único, sujeto siempre a la vigilancia constante, directa o indirecta, de los Poderes del Estado.

SISTEMA II

(Leyes Mexicanas en materia de Seguridad Social)

La Seguridad Social en nuestro país ha evolucionado a través de la historia; en la época precolombiana se puede identificar con las denominadas cajas de comunidades indígenas, que funcionaban con el propósito de la comunidad para cubrir los infortunios o festividades a sus dioses.

En los albores del México independiente también la encontramos; a partir del 16 de Septiembre de 1810 se inicia la lucha armada por la Independencia de la Nueva España, inspirada por los ideales del liberalismo de la época, que se identifica con el pensamiento de José Ma. Morelos y Pavón a quien se debe la existencia de un documento que tuvo validez jurídica, como muchos otros documentos expedidos por los insurgentes, solamente dentro del territorio que éstos iban ocupando, denominado "Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional de 6 de Noviembre de 1813", elaborada por el Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en Chilpancingo, y que en su parte medular dice: "Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicta nuestro Congreso serán tales que obliguen a la honestidad y patriotismo, moderen la opulencia, indigencia y de tal suerte se sienta el jornal del pobre, que modere sus concupiscencias y alivie la ignorancia, la rapiña y el hurto".

Al iniciarse el presente siglo, varios problemas sociales como el nacimiento de la nueva industria y el problema político-militar de una larga dictadura paralizaron la evolución de la Seguridad Social en nuestro país, lo que originó movimientos, planes, leyes y diversas campañas que reflejaban la necesidad del pueblo por obtener seguridad; esta necesidad desencadenó la lucha revolucionaria de 1910 que terminó al quedar plasmados en la Constitución de 1917 los ideales de Seguridad Social por los que se luchaba, con el fin de elevar el nivel -

de vida de la población en general procurando su seguridad física y económica.

En opinión de Gustavo Arca Cano -al que siguen Rafael Tena Saek y Hugo - Italo Morales, Director de la Seguridad Social, pag.7- la primera disposición - de Seguridad Social propiamente dicha en nuestro país, apareció en el Artículo 135 de la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, en 1915 que señalaba: "El Gobierno fomentará una Asociación Mutualista, en la cual se aseguren los obreros contra los riesgos de vejez y muerte".

Pero en realidad la Constitución de 1917 adoptó la forma inicial de la Seguridad Social en su artículo 123, regulando el trabajo y la Previsión Social, cumpliendo con los moldes de un constitucionalismo abierto únicamente a los tradicionales derechos del individuo y a la competencia de la estructura política, en tal vez, como lo consideraran los tratadistas de la materia, la parte más dinámica y profundamente humana del capítulo social de nuestra Constitución; - las leyes reglamentarias del citado Artículo conforman el marco jurídico de - nuestra Seguridad Social, que inicialmente tuteló a la clase obrera por ser - producto y víctima de la explotación, otorgándole los mínimos económicos y de Seguridad Social que debían observarse cuando una persona prestaba un servicio personal técnicamente subordinado, puesto que quien lo recibe es generalmente - dueño de capital; en este contexto se creó la Fracción III del precepto constitucional en estudio, que originalmente decía: "En toda negociación agrícola, - industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán - obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, - enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones ocurrieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajado - res mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas", y -

mediante la reforma publicada el 14 de febrero de 1931, se modificó el mecanismo para que los patronos cumplieran con el mandato constitucional en materia de Vivienda, por lo que tal Fracción XII actualmente, en su parte coral, establece:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos y suficientes para que adquirieran en propiedad tales habitaciones.

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 patronos, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo 1º de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad".

La obligación original, consistente en brindar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, sin que se pudiera exigir una cantidad superior al medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, fue sustituida por la de aportar a un Fondo Nacional de Vivienda un porcentaje sobre el salario ahora integral que condujera a un sistema de financiamiento para la obtención de créditos habitacionales. El texto legal resultante de esta reforma es la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores publicada en el Diario Oficial el 24 de Abril de 1932; esta Ley junto con la Ley Federal del Trabajo regulan la actividad del Instituto que atiende a la población

económicamente activa en el campo de las actividades productivas en general.

En materia de seguros sociales, la original Fracción XXIX del preámbulo - Artículo 123 Constitucional expresaba:

"Se considera de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular".

Sin embargo, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 6 de Septiembre de 1939, modificó el preámbulo del Artículo y dicha - Fracción XXIX. En el primer caso reserva a la Federación la facultad de legislar en materia de trabajo, en virtud de que la atribución inicial a las entidades federativas para hacerlo, provocó un caos e inseguridad jurídica a la vez. En el segundo caso evolucionó las formas de Seguridad Social existentes, al considerar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. Ambas modificaciones constitucionales se concretaron reglamentariamente hasta 1931 -- con la expedición de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social en 1943; esta quedó abrogada por la actual Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Marzo de 1973, reglamentaria de la moderna versión de la Fracción XXIX, que quedó como sigue: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

El texto del Artículo 123 Constitucional fue enriquecido con el Apartado - "B" que desde entonces regula a las relaciones laborales entre los Poderes de -

la Nación, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; tal circunstancia acontació el 3 de Diciembre de 1960, cuando el Diario Oficial de la Federación publicó las directrices constitucionales que más tarde serían reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conocida comúnmente como "Ley burocrática"; y en materia de Seguridad Social, la Fracción II de dicho apartado precisó las bases de tal régimen, de la siguiente manera: "La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determina la Ley;

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos meses después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determina la Ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como viviendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la

vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichas trabajadoras y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstas crédito barato -- y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirías, repararías, mejorarias o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo aj cargo de la Seguridad Social, regulándose en su ley o en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

Del anterior texto Constitucional se deriva la actual Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de Diciembre de 1983; dicha Ley en realidad establece un régimen de seguros sociales para trabajadores burocráticos estrictamente hablando, sin entrar al ámbito propio de lo que sería un régimen de Seguridad Social; además tiene su origen en la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, promulgada por el Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles, para beneficio de los funcionarios y empleados públicos de la Federación, Distrito y Territorios Federales, quienes por su derecho a una pensión -- cuando cumplieran la edad de 55 años, 35 años de servicio, o cuando se inhabilitaran para el trabajo, también beneficiaba a los herederos de dichos sujetos. Esta Ley dió paso a la Ley del ISSSTE, cuando por decreto del 30 de Diciembre de 1959 se reformó la Ley del Seguro Social y que quitó al ISSS las facultades para organizar la Seguridad Social de los trabajadores al servicio del Estado.

Por otra parte el apartado Constitucional en estudio, contempla las directrices que norman la Seguridad Social, para beneficio de otros amplios sectores de nuestra sociedad, como son los miembros de las fuerzas armadas de aire, mar y tierra, de los cuerpos de seguridad pública y de los que pertenecen al Servicio

Exterior Mexicano. Dichas bases legales se consagran en la Fracción XIII, que a la letra dice:

"Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, - así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerzas Armadas y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la Fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la Seguridad Social y de los componentes de dichas instituciones",

Esta Fracción dió lugar a la Ley del Instituto de Seguridad Social para -- las Fuerzas Armadas Mexicanas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Julio de 1976, ampliando el régimen ya existente a iniciativa del entonces Presidente de la República Luis Echeverría, que se concretó con la prestación y administración de servicios de carácter social para estos empleados.

Conviene hacer notar que con la reforma al artículo 123 Constitucional, la Seguridad Social es un derecho público obligatorio y se reserva el Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en esta materia; además, los cuerpos legales citados, confirman el nuevo jurídico de nuestra Seguridad Social que -- evolucionará en función de los requerimientos del país.

S U B T E M A I I I

LAS OBLIGACIONES FIJADAS POR LA LEY EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PERSONAS SUSTITUIDAS POR EL ESTADO EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS MISMAS.

Hablar de obligaciones, en el derecho comú, supone la existencia de una relación jurídica que haga posible su protección por el derecho objetivo y su sanción por el Poder Público en favor del sujeto activo o acreedor de la prestación que corre a cargo del sujeto pasivo. Al respecto, la doctrina sostiene en que -- dentro de un verdadero régimen de Seguridad Social, pueda desaparecer el elemento

secretos de una relación jurídica definida, a pesar de que los riesgos que protege estén sujetos a contingencias, las cuales al suscitarse dan lugar a la exigibilidad de las prestaciones que establece el ordenamiento jurídico respectivo; además, se integra como acreedor fundamental, por demás indetermi- nado, un ser social al que caracteriza en lo esencial sólo su ESTADO DE NECESIDAD.

Sin embargo, debemos aclarar -como ya se explicó en líneas anteriores- que en el derecho mexicano, el que será un verdadero régimen de Seguridad Social en el futuro, hoy por hoy, se encuentra en su etapa de Régimen de Seguros Sociales; y en este sentido, las leyes actuales establecen obligaciones diver- sas en relación con los sectores de la sociedad mexicana que protegen o "asegu- ran", las cuales citaremos a continuación, de acuerdo con el orden usado en el inciso II; aclarando que tal circunstancia se desprende del contenido de los - Artículos 2º, 3º, y 4º, de la actual Ley del Seguro Social, que señalan:

"Artículo 2º. La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el dere- cho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de su- sistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y - colectivo";

"Artículo 3º. La realización de la Seguridad Social está a cargo de entida- des o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentraliza- dos, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre - la materia"; y

"Artículo 4º. El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad -- Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los térmi- nos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenam-ientos".

De la armónica interpretación de los preceptos legales señalados se infiere que el régimen de Seguridad Social mexicano responde a una finalidad: garantizar los diversos derechos humanos de salud, de asistencia médica, de protección de los medios de subsistencia y de servicios sociales; en dos niveles, individual y colectivo. Su realización corresponde al Estado, en el ámbito federal o local, es decir, de la administración activa centralizada o bien, de la administración pública descentralizada, como en el caso de los organismos públicos descentralizados; debiendo desarrollar su actividad conforme a lo dispuesto por las leyes sobre la materia. Desde luego estas leyes han instituido diversos sistemas o formas inferiores que cumplen algunos de los fines de la Seguridad Social como en el caso de la Ley Federal del Trabajo en tratándose de la Previsión Social, o las leyes sanitarias aplicadas por la Secretaría de Salud, etc.; sin embargo, el sistema básico, esencial, es el Seguro Social. En este orden de ideas, en la expresión del Artículo 4º, transcrito, debe entenderse que el concepto "Seguro Social", corresponde a la institución jurídica en virtud de la cual los sujetos asegurados están legitimados mediante su inscripción en el régimen, para que se les otorguen las prestaciones que las leyes señalan. Así, el Seguro Social constituye un instrumento jurídico preciso, del que se desprenden relaciones jurídicas concretas entre los sujetos deudores, que principalmente son los patronos, la Inscripción pública correspondiente, como acreedora fundamental de las prestaciones estrictamente económicas y deudora única de los beneficios económicos y servicios que complementan los derechos humanos señalados por el Artículo 1º, de la Ley del Seguro Social, y los trabajadores y sus beneficiarios, particularmente y en términos generales todas las personas que se benefician en forma especial por tales servicios, quienes son parcialmente deudores y acreedores únicos de prestaciones económicas y sociales. Conviene decir que fuera de esta técnica del Seguro Social se encuentra la legislación secundaria en materia de vivienda,

constituida por la Ley Federal del Trabajo en su Capítulo Tercero (Artículo 136 al 153) y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que en términos generales reglamentan las obligaciones que en dicha materia impone el Artículo 123, Apartado A, Constitucional, en su Fracción XII a los patrones y que son:

Proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles crédito barato y suficiente a los trabajadores, para que adquieran en propiedad tales habitaciones, - para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, y

Para el caso de que la negociación esté situada fuera de los centros urbanos, la de establecer escuelas, enfermerías y servicios comunitarios. Aclarando que esta forma de Seguridad Social corresponde a la Previsión Social y las prestaciones que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de tales obligaciones - son los patrones o empleadores, considerados como las personas físicas o morales que utilizan los servicios de uno o varios trabajadores.

En lo que toca a la Ley del Seguro Social, que ha establecido este sistema o forma de Seguridad Social en nuestro país como un servicio público de carácter nacional organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, - comprendiendo dos regímenes -obligatorio y voluntario-, cubriendo las contingencias y proporcionando los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y - condiciones previstas por dicha Ley y sus reglamentos, establece como personas - sustituidas por el Estado -a través del Instituto- en el cumplimiento de las - obligaciones fijadas por la Ley de la materia, a los siguientes:

Dentro del Régimen Obligatorio.

1.- Los patrones;

2.- Las sociedades cooperativas de producción y las administraciones obreras mixtas;

3.- Las instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola y los bancos regionales a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y otros organismos de naturaleza y finalidades similares, cuando se trate de asegurar a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola, y

4.- Las empresas industriales, comerciales o financieras, que sean parte en los contratos de asociación en los que sean partes los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios para la explotación de cualquier tipo de recursos.

A las personas anteriores, la Ley les impone las siguientes obligaciones en relación con sus trabajadores:

I.- Asegurarlos contra las contingencias denominadas riesgos de trabajo, que son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo (Artículo 48);

II.- Asegurarlos contra las contingencias denominadas enfermedades de tipo general y maternidad, en el caso de las mujeres aseguradas o beneficiarias (Artículos 52 a 58);

III.- Asegurarlos contra los riesgos denominados invalidez, vejez, vejez en edad avanzada y muerte del asegurado o pensionado. Considerando que existe invalidez cuando el asegurado reusa las siguientes condiciones:

a) Que se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcional a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al cincuenta por ciento de la remuneración habitual que en la misma región recibe un trabajador sano, de semejante capacidad, categoría y formación profesional; y

b) Cuando sea derivada de una enfermedad o accidente no profesionales, o por defectos o agotamiento físico o mental, o bien cuando padezca una afección o se encuentre en un estado de naturaleza permanente que le impida trabajar -- (Artículo 138). Existe el estado de vejez cuando el asegurado cumple 65 años de edad; pero además deberá tener reconocidas por el Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales (Artículo 138). Existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los 60 años de edad (Artículo 143). La Ley no define la contingencia consistente en la muerte; dada nuestra postura de vista, el vocablo está sujeto a apreciaciones doctrinales diversas que no son materia de este trabajo, pero sus efectos legales son por todos conocidos, a los cuales agregamos las exigencias del Instituto consistentes en:

a) Que el asegurado al fallecer hubiese tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de 150 cotizaciones semanales, o bien que se encontrara disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada; y

b) Que la muerte del asegurado o pensionado se se deba a un riesgo de trabajo (Artículo 150).

IV.- Asegurar a las mujeres trabajadoras contra el riesgo o contingencias de no poder proporcionar cuidados maternales durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia (Artículo 184).

BENTRO DEL REGIMEN VOLUNTARIO, LAS PERSONAS OBLIGADAS SERAN:

1.- Aquellas que contraten individual o colectivamente con el Instituto, -- seguros facultativos para proporcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por esta Ley o bien, para proporcionar dichas prestaciones a personas -- no comprendidas en los Artículos 12 y 13, en términos generales; y específicamente las entidades Federales, Estatales o Municipales o los organismos e insti

raciones descentralizadas que empleen personas excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos, estrictamente como sujetos de Seguridad Social, ni en los Artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social (Artículos 214 y 215).

2.- También lo serán aquellas personas que contracten con el Instituto seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos Ley o en los contratos colectivos de trabajo que fueren superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del Seguro Social.-

Las obligaciones de Seguridad Social, fijadas por la Ley para las personas citadas en primer lugar son las correspondientes a las contingencias de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

DENTRO DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL

En este apartado debemos advertir que se trata, en esencia, de un régimen de Seguridad Social que la Ley establece en el título cuarto, capítulo único, denominado "De los Servicios Sociales", reglamentados por los Artículos 232 al 239, por que rompe con la tradicional exigencia de la existencia de la relación de trabajo, a la que se responde el Seguro Social; y las obligaciones que establece son las que se exponen a continuación:

I.- Fomentar la salud;

II.- Prevenir enfermedades y accidentes; y

III.- Contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población (Artículo 233). Estas obligaciones que conforman las "prestaciones sociales", pertenecen al primer rubro de los "Servicios Sociales" de beneficio colectivo que se apoya en el Artículo 8º. de esta Ley, que a la letra dice:

"Artículo 8º. Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el título cuarto de este ordenamiento".

En este sentido, la persona que debe cumplir tales obligaciones por disposición de la Ley, es el IMSS, quien tiene la facultad de ejercerla discrecionalmente, y su fuente de financiamiento serán los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (Artículo 215).

Por otra parte, el segundo rubro de los "Servicios Sociales" mencionados, se denomina "Servicios de Solidaridad Social", y comprenden las siguientes obligaciones:

- I.- Asistencia médica;
- II.- Asistencia farmacéutica; y
- III.- Asistencia hospitalaria (Artículo 136).

Las personas obligadas a cumplir con estas obligaciones son: La Federación por vía directa a través de la Secretaría de Salud; las demás Instituciones de Salud y Seguridad Social; y el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya actividad se concreta en organizar, establecer y operar unidades médicas que presten tales servicios; dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios; coordinarse con los demás entes públicos dándoles el apoyo necesario, pero sin perjudicar las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen del Seguro Social. Tales servicios serán financiados por la Federación, por el IMSS y por los propios beneficiados, con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habitan y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos que fija dicha Ley (Artículo 139).

Expuesto lo anterior, procederemos a estudiar el régimen de la Seguridad Social aplicable a otro amplio sector de la sociedad mexicana, conformado por los trabajadores al servicio del Estado, respecto de las obligaciones fijadas por la Ley de la materia, y que a la sazón es denominada "Ley del Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", citada en páginas anteriores. Actualmente, dicho régimen se encuentra en la escapa propia del seguro social, en su mayor parte, y al igual que la Ley del Seguro Social, se divide en régimen obligatorio y régimen voluntario; al primero de estos encuentra su apoyo en la Fracción VI del Artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores el Servicio del Estado (Reglamentaria del Apartado E) del Artículo 123 -- Constitucional, que por su importancia, a continuación transcribimos:

"Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1º, de esta Ley:

Fracción VI. Cobrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la Seguridad y Servicios Sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

- a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad;
- c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte;
- d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas escolares;
- f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional;

g) Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas;

h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito - barato y suficiente para que adquirieran en propiedad o condominio, habitaciones - cómodas e higiénicas; para construir las, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes."

En este contexto, la Ley multicitada que regula la Seguridad Social determina que las personas sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones de la materia son las siguientes:

1.- Las dependencias de la Administración Pública Federal, consideradas como las unidades administrativas de los Federos de la Unión y del Gobierno del - Distrito Federal; al igual que las de los Estados y Municipios que se incorporen a este régimen de Seguridad Social; y

2.- Las entidades de la Administración Pública, consideradas como los organismos, empresas e instituciones públicas paraestatales, tanto Federales como de los Estados y Municipios que se incorporen al régimen. En consecuencia, les impone el proteger o "asegurar a los trabajadores contra diversas contingencias o - riesgos" que agrupa en tres seguros tradicionales.

Así tenemos que en el Seguro de Enfermedades y Maternidad, les obliga a:

1. Asegurar al trabajador y pensionista contra la contingencia denominada - "enfermedad", y a la mujer trabajadora contra los riesgos propios del embarazo. - (Artículo 23); y

II. Preservar y mantener la salud de los trabajadores pensionistas y sus familiares derechohabientes quienes tendrán derecho a la atención preventiva de acuerdo con esta Ley (Artículo 30).

En el Seguro de Riesgos de Trabajo:

I. Asegurar a los trabajadores contra los riesgos de trabajo, considerados como los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo. (Artículos 33 y 34).

En el Seguro de Jubilación: De retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte, cesantía en edad avanzada e indemnización global.

I. Asegurar a los trabajadores contra la contingencia consistente en la separación real y material del empleo por cumplir 30 años o más de servicios, cualquiera que sea su edad. (Artículo 60);

II. Asegurar a los trabajadores contra la contingencia consistente en su retiro por cumplir 55 años de edad, teniendo 15 años de servicios como mínimo. (Artículo 61);

III.- Asegurar a los trabajadores contra el riesgo de que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, con un mínimo de 15 años de servicio. (Artículo 67);

IV. Asegurar a los trabajadores contra el riesgo consistente en su muerte por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de 15 años, o bien accedida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo de 10 años de cotización; así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada e invalidez. (Artículo 73);

V. Asegurar a los trabajadores contra el riesgo consistente en su separación voluntaria del servicio o en quedar privado de trabajo remunerado después

de los 40 años de edad, habiendo pagado cuotas al Instituto por un mínimo de 10 años. (Artículo 82);

VI. Asegurar a los trabajadores, contra el riesgo consistente en su separación definitiva del servicio y sin derecho a pensión por jubilación, de recuperar edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez. (Artículo 87).

En materia de vivienda, impone tres obligaciones fundamentales:

I. Proporcionar créditos baratos a los trabajadores, para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o para que las construyeran, las repararan o las mejoraran;

II. Proporcionar a los trabajadores habitaciones baratas en renta; y

III. Proporcionar a los trabajadores habitaciones baratas en venta. (Artículos 100 y 1º, fracciones XIII y XIV).

Respecto a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que regula el régimen de Seguridad Social para los militares integrantes del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, es conveniente hacer notar que carece de obligación alguna sobre la materia que imponga a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; en realidad, su contenido se reduce a configurar en seis capítulos, agrupados en el título segundo, una serie de obligaciones que tiene el Estado y que ejerce a través de las Secretarías del ramo, en beneficio de los militares, y los denomina "prestaciones".

A pesar de lo anterior, en los Artículos 17, 18 y 73 de la Ley, podemos encontrar lo que bien podría ser una serie de obligaciones a cargo de los Beneficiarios citados y que son:

1.- Afiliar al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, a los militares en situación de activo y de retiro, o igualmente, expedirles las cédulas de identificación para ejercer los derechos a las prestaciones respectivas; y

1.- La de proporcionar a todos los militares que se encuentren en servicio activo un Seguro de Vida Obligatorio, ya sea por medio del Instituto citado o a través de una Institución Nacional de Seguros.

S U B T E M A I V

LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL PROPORCIONADOS POR EL ESTADO Y LAS PERSONAS BENEFICIARIAS EN FORMA ESPECIAL POR TALES SERVICIOS.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, establece en su Artículo 25 que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le garantice y asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, los servicios sociales necesarios, los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, y para los casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad; de igual modo, la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales. En la actualidad, tales derechos se hacen realidad gracias a la Seguridad Social.

En México, por razones de tipo histórico, político y sociológico, el cumplimiento de los derechos aludidos, inicialmente se debió a exigencias del movimiento obrero; el obrero mexicano demostró que su anhelo fundamental era asegurar el sustento y la comida del día siguiente y la subsistencia para el resto de sus días y las personas que dependían económicamente de su fuerza productiva laboral; además, debía asegurarse contra los imprevistos e imprevisiones que pudieran presentarse. En este panorama, ensayado por el sistema de producción capitalista, los factores en juego se coordinan a través de la contratación individual de trabajo, que garantiza mediante un trabajo personal subordinado el pago de un sala-

rio; esta retribución era el único ingreso del trabajador para satisfacer todas sus necesidades más apremiantes; sin embargo, el sueldo ha sido bajo e insuficiente para cubrir las obligaciones de un jefe de familia de los que son mayoría en nuestro país.

Por lo tanto, dieron origen a las primeras manifestaciones --o formas inferiores-- de la Seguridad Social, ya explicadas en este trabajo, las cuales no inspiran con el total afecto de la clase trabajadora, por lo que sus exigencias no podían ser atendidas por el Estado, el que tomó para sí la obligación de procurar que las clases desprotegidas gocen de los beneficios surgidos de la sociedad y --los intereses colectivos.

En tal virtud, la eficacia de la Seguridad Social radica en el derecho que --jurídicamente se puede exigir al Estado y la sociedad, para que proporcionen los medios de subsistencia necesarios para el trabajador y su familia, con los que harán frente a las contingencias imprevistas o riesgos naturales de manera digna; en este orden de cosas se consignaron las garantías sociales en nuestra Constitución Federal, particularmente el Artículo 123, fundadas en el principio de --considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto abstracto --de relaciones jurídicas. Conforme a esta concepción, se estructuraron el derecho --del trabajo, la Seguridad Social y los sistemas de bienestar colectivo.

Aunque el seguro social mexicano, instituido por la Fracción XXIX del -- -- -- Artículo 123 Constitucional, tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad; en el seguro social, el sujeto directamente beneficiado lo es el trabajador, éste es, quien presta servicios subordinados y remunerados a un tercero, y en forma indirecta pero por la misma causa los beneficiarios. La Seguridad Social fundada de esa condición para extender sus beneficios no sólo a --

Los trabajadores sise, en muchas ocasiones, a quienes por no serlo no tienen una suficiente capacidad contributiva que les permita encajar en el régimen ordinario del seguro; además, acepta que las contingencias vitales que trata de resolver, no son exclusivas de la clase trabajadora y extiende sus beneficios a los patrones, a los pequeños propietarios, a los comerciantes en pequeño, a los profesionales y en general a todos aquellos que sin estar vinculados a una relación de trabajo de las protegidas por la Ley Federal del Trabajo tienen sin embargo, la condición de ser trabajadores. Podría decirse que el destinatario del Seguro Social es el trabajador subordinado, sujeto específico de una relación jurídico-económica concreta como lo es la relación de trabajo; mientras que el destinatario de la Seguridad Social lo es simplemente el hombre, cuyo elemento básico determinante del beneficio es la necesidad, único factor que eventualmente se debe tener en cuenta para tener derecho a las prestaciones, y el aporte que eventualmente pueda hacer, puede tener como acreedor no al propio órgano que tenga a su cargo la Seguridad Social, sino a la comunidad a que pertenece.

Frente al caso que el seguro social, hoy por hoy, constituye el punto de partida para extender los beneficios de la Seguridad Social a otros núcleos económicamente productivos, como el sector campesino, hasta alcanzar a los grupos e individuos marginados cuya propia condición les impide participar en los sistemas existentes; el propósito, es avanzar hacia una Seguridad Social integral en el doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo. Al respecto, durante la V Reunión Americana de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, efectuada en nuestro país en 1970, se planteó la conveniencia de que los organismos encargados de estudiar las organizaciones de Seguridad Social en los países de América se abocaran a la posibilidad de la creación de dos grandes niveles estructurales, en el sentido de establecer un sistema de base general

para toda la población con prestaciones mínimas o básicas, y sistemas específicos o particulares que complementarían el sistema de base; en tal forma que dentro del primer sistema se cubriera a los sectores mayoritarios de la población o a toda la población con prestaciones de carácter fundamental, a niveles básicos, que tuvieran como objetivo establecer un mínimo de protección a la que todo ser humano tiene derecho, de acuerdo con la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero también en forma más específica en relación con las normas mínimas de Seguridad Social establecidas como acuerdo de diferentes países en esta materia.

En esta forma los actuales sistemas de Seguridad Social que se han extendido preferentemente hacia los sectores asalariados de mayor capacidad económica - en los centros urbanos de los países del Continente Americano y particularmente en el sector latinoamericano, y en los que se establecen prestaciones que en general superan los niveles de prestaciones mínimas, podrían ser reestructurados o considerados como organismos pertenecientes al segundo nivel, que otorgan prestaciones superiores, las que evidentemente, dado el desarrollo económico de los países del área y de la magnitud de los problemas de orden social, no es posible extenderlas ni generalizarlas en su actual contenido a toda la población. Pero atendiendo a nuestra realidad nacional, encontramos que la Seguridad Social se integra por un complejo normativo de leyes específicas que rigen a los trabajadores en general, conforme al apartado "A" del Artículo 123 Constitucional; para los empleados públicos de los Federos de la Unión en su apartado "B", y Fuerzas Armadas Mexicanas, mediante una legislación también particular. Los trabajadores de los Estados y Municipios, entre otros sectores, se encuentran al margen de la Seguridad Social, ya que no hay ninguna ley Federal al respecto, no obstante que conforme al Artículo 33 Fracción X Constitucional, es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de Trabajo y Seguridad Social; en algunos casos

se han llevado a dichas trabajadoras los beneficios de la materia contratando los servicios del I.S.S.S.T.E. o del I.R.S.S.

En este contexto, las Leyes que hemos venido sucediendo, establecen las diversas prestaciones que son el contenido actual de nuestro régimen de Seguridad Social, las que expresamos a continuación:

LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Esta Ley contempla diversas personas que son beneficiadas en forma especial por los servicios de Seguridad Social proporcionados por el Estado a través del INSE denominadas "sujetos de aseguramiento" y enumeradas por los Artículos 12 y 13 de la Ley que se anexa y son:

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

2.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas;

3.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de créditos, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola;

4.- Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asociados;

5.- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;

6.- Los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, están sujetos a contratos de asociación, producción, fideicomiso y otro género similar a los anteriores;

7.- Los pequeños propietarios con más de 10 hectáreas de riago o su equivalente en otra clase de tierra, aun cuando no estén organizados crediticiamente;

8.- Los ajijacarinos, colonos, comuneros y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores;

9.- Los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio;

y

10.- Los trabajadores domésticos.

Para el asegurado, o asegurada, en el Régimen obligatorio le otorga los siguientes servicios y prestaciones, a propósito de cada seguro en particular:

I.- Seguro de Riesgos de Trabajo.

1.- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicios de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación;

2.- Un subsidio del 100% del salario por incapacidad temporal;

3.- Una pensión mensual por incapacidad permanente total;

4.- Pensión mensual por incapacidad permanente parcial;

5.- Indemnización global, a opción del interesado, y

6.- En caso de muerte, dos meses de salario para gastos funerarios.

II.- Seguro de Enfermedades y Maternidad.

1.- Servicios de asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria hasta por 52 semanas;

2.- Prórroga del tratamiento médico hasta por 52 semanas más;

3.- Para la asegurada, asistencia obstétrica durante el embarazo; para lactancia, ayuda en especie por seis meses; cuna-cuna para el hijo;

4.- Subsidio en dinero a partir del cuarto día de incapacidad y hasta 52 semanas; y prórroga del mismo por 26 semanas más;

5.- Para la asegurada, subsidio en dinero por 42 días anteriores y 42 días posteriores al parto;

5.- En caso de muerte, un mes de salario para gastos funerarios;

7.- En caso de privación de trabajo remunerado, se otorgan los servicios y prestaciones de este seguro durante ocho semanas, previa cotización al Instituto de ocho semanas también; y

8.- En caso de huelga, se otorgan las prestaciones médicas.

III.- Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte:

1.- Pensión por invalidez;

2.- Pensión por vejez;

3.- Pensión por cesantía en edad avanzada;

4.- Ayuda para gastos de matrimonio;

IV.- Seguro de Guarderías para hijos de Aseguradas.

1.- Para los hijos de las trabajadoras aseguradas, servicios de guardería infantil, como caso, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación, entre los 45 días y los cuatro años de edad;

2.- En caso de la baja del régimen obligatorio de la asegurada, se conserva el derecho a los servicios anteriores durante cuatro semanas.

Para la esposa o concubina del asegurado en el Régimen obligatorio se otorgan los siguientes servicios y prestaciones a propósito de cada seguro en particular:

1.- Seguro de Riesgos de Trabajo.

1.- Pensión por viudas; tal prestación se otorga al viudo totalmente incapacitado, que hubiere dependido económicamente de la asegurada.

II.- Seguro de Enfermedades y Maternidad.

1.- Servicios de asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria;

2.- Servicios de asistencia obstétrica en el embarazo, el alumbramiento y al parto; y

3.- Ayuda para lactancia por seis meses.

III.- Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad avanzada y Muerte.

- 1.- Pensión por viudez a la esposa o a la concubina al fallecer el asegurado.

Para los hijos del asegurado en el Régimen obligatorio le otorga los siguientes servicios y prestaciones, a propósito de cada seguro en particular:

I.- Seguro de Riesgos de Trabajo.

- 1.- Pensión por orfandad para cada uno de los hijos menores de 16 años, o mayores de esta edad y hasta los 25 años cuando estudien en planteles del sistema educativo nacional; para el huérfano totalmente incapacitado se extingue la pensión si se recupera la capacidad para el trabajo.

II.- Seguro de Enfermedades y Maternidad.

- 1.- Servicios de Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria para los hijos menores de 16 años o mayores hasta los 21 años cuando estudien en planteles del sistema educativo nacional.

III.- Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad avanzada y Muerte.

- 1.- Pensión por orfandad para cada uno de los hijos menores de 16 años.

Para los ascendientes del asegurado en el Régimen obligatorio le otorga los siguientes servicios y prestaciones, a propósito de cada seguro en particular.

I.- Seguro de Riesgos de Trabajo.

- 1.- Pensión a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del trabajador fallecido, cuando no existan viuda, huérfanos o concubina con derecho a la pensión.

II.- Seguro de Enfermedades y Maternidad.

- 1.- Servicios de Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria a los padres, si viven en el hogar del asegurado y dependen económicamente de éste.

2.- Conservación vitalicia del derecho a las prestaciones en especie cuando el asegurado ha fallecido;

III.- Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad avanzada y Muerte.

1.- Pensión a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente -- del asegurado fallecido, cuando no existan viuda, huérfanos ni concubina.

Para el caso de que el asegurado, o asegurada, adquiriera la calidad de pensionado por cubrir los requisitos previstos por la Ley para tales supuestos, - obtienen para sí o para sus beneficiarios las siguientes prestaciones y servicios:

Al pensionado.

11.- Seguro de Enfermedades y Maternidad.

1.- Asistencia médica-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, para las - pensiones otorgadas en el seguro de riesgos de trabajo o en los de invalidez, - vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, con excepción de las de incapacidad - permanente parcial con meses del 50% de incapacidad.

2.- Ayuda para gastos de funeral igual a un mes de pensión.

III.- Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad avanzada y Muerte.

1.- Se le paga el importe de dos anualidades de la pensión si comprueba - que su residencia en el extranjero será permanente; aclarando que este benefi - cio también se otorga al pensionado en el seguro de riesgos de trabajo.

2.- Ayuda existencial por invalidez, vejez o cesantía en Edad avanzada, - igual al 15% de la cuantía de su pensión, si no existen esposa, concubina, hi - jos ni ascendientes que dependan económicamente de él.

3.- Ayuda existencial por Invalidez, Vejez o Cesantía en Edad avanzada, - igual al 10% de la cuantía de la pensión si sólo tiene un ascendiente con deg - ra o el disfrute de asignación familiar.

4.- Con excepción de los dos casos inmediatos anteriores, se le otorga al

pensionado o a la viuda pensionada, la ayuda asistencial igual al 30% de su pensión por Invalidez, Vejez o Cesantía en Edad avanzada, cuando su estado físico requiera ineludiblemente que la asista una persona, permanente o continuamente.

Para la esposa o concubina del pensionado existen los siguientes servicios y prestaciones:

I.- Seguro de Riesgos de Trabajo.

1.- Fallecido el pensionado y para el caso de que contraiga matrimonio, se le pagan tres anualidades de la pensión otorgada;

II.- Seguro de Enfermedades y Maternidad.

1.- Servicios de asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria;

2.- Servicios de asistencia obstétrica y ayuda en especie para lactancia -- por seis meses, en caso de maternidad;

III.- Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad avanzada y Muerte.

1.- Asignación familiar igual al 15% de la pensión por invalidez o cesantía en edad avanzada.

Para los hijos del pensionado existen los siguientes servicios y prestaciones:

I.- Seguro de Riesgos de Trabajo.

1.- Fallecido el pensionado y al término de la pensión de orfandad, se le pagan tres mensualidades de la pensión que disfrutaban.

II.- Seguro de Enfermedades y Maternidad.

1.- Servicios de Asistencia médico-quirúrgica y hospitalaria hasta los 16 años, o más, si disfrutaban de asignaciones familiares.

III.- Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad avanzada y Muerte.

1.- Fallecido el pensionado, se prorrogará la pensión al huérfano mayor de 16 años de edad y hasta los 25 años si estudia en planteles del sistema educativo nacional; de igual modo se prorrogará si tiene incapacidad física psíquica -- hasta en tanto no desaparezca;

2.- Terminada la pensión de orfandad, se le pagan tres mensualidades de la pensión.

3.- Asignación familiar para cada hijo menor de 14 años igual al 10% de la pensión; esta prestación se prorroga hasta los 25 años si estudia dentro del sistema educativo nacional o hasta en tanto no desparezca la rehabilitación.

Para los ascendientes del pensionado existen los siguientes servicios y prestaciones:

II.- Seguro de Enfermedades y Maternidad.

1.- Servicios de Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria a los padres del pensionado que dependan económicamente de él y vivan en su hogar.

III.- Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad avanzada y Muerte.

1.- Asignación familiar a los padres del pensionado que dependan económicamente de él, a falta de esposa o concubina o hijos, igual al 10% de la pensión por invalidez, vejez o cesantía.

REGIMEN VOLUNTARIO DEL SEGURO SOCIAL

En el régimen Voluntario, el INSS puede contratar individual o colectivamente los llamados "seguros facultativos", en términos del Artículo 234 de la Ley, permitiendo el aseguramiento de los familiares del asegurado que no estén protegidos por dicha Ley, o que pierdan el carácter de derechohabientes, como los hijos del asegurado que lleguen a la edad de 21 años; de igual modo, permite el aseguramiento de las personas que no sean sujetas del Régimen Obligatorio, por no estar comprendidas en los artículos 12 y 13 del texto legal; además, a través de esta modalidad podrán ser incorporadas voluntariamente al Régimen Obligatorio las personas que suplean las entidades federales, estatales o municipales o los organismos o inscripciones descentralizadas y que además, estén

excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social, como los empleados de las universidades y los que residen en Municipios a los cuales no se hubiese extendido aun dicho régimen.

Para las personas antes citadas, se proporcionan los servicios y prestaciones del Seguro de Enfermedades y Maternidad, expuesto líneas atrás; excepción hecha de las personas citadas en último lugar, para las cuales la incorporación pueda comprender uno o más de los ramos del Régimen Obligatorio.

RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.

En realidad podemos hablar de una tendencia hacia la Seguridad Social, considerada como la novedad más importante de la Ley en estudio, por su profundo contenido humano y social; y demuestra la transición entre el sistema de Seguro Social al de Seguridad Social propiamente dicho, que crea un régimen de obligaciones hacia la comunidad que justifique las prestaciones que el INSS, sin costo alguno para los beneficiarios les otorga; estas personas beneficiadas especialmente, son los individuos integrantes de la colectividad sin importar que estén o no afiliados al INSS, y los núcleos de población que constituyen polos de marginación rural, suburbanos y urbanos, considerados sujetos de solidaridad social.

El capítulo en que la Ley expresa esta tendencia se incluye en el Título IV, denominado "De Los servicios sociales", apoyado en la solidaridad social -- y dividido en los siguientes grupos:

I.- Prestaciones sociales. Tienen la finalidad de fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población; son de ejercicio discrecional para el INSS, financiadas por los recursos del ramo de I.V.C.M.; y los proporcionará sin comprometer la eficiencia de los servicios de los ramos del régimen obligatorio, ni se -- equilibrio financiero, mediante programas de:

1.- Promoción de la salud a través de cursos directos y de los medios masivos de comunicación;

2.- Educación higiénica, materno-infantil, sanitaria y de primeros auxilios;

3.- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;

4.- Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y, de las que tiendan a lograr una mejor ocupación del tiempo libre;

5.- Regulación del Estado Civil;

6.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo, para la superación del nivel de ingresos de los trabajadores;

7.- Centros vocacionales y de readaptación para el trabajo;

8.- Superación de la vida en el hogar con el adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de las prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas;

9.- Establecimiento y administración de velatorios y de servicios similares; y

10.- Los programas Griles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

11.- Servicios de Solidaridad Social. Tienen la finalidad de disminuir -- las enfermedades; los proporcionará el IMSS a través de unidades médicas, como las que intervienen en el programa "IMSS- Cepilo mar", sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen del Seguro Social, coordinándose para tal fin con la Secretaría de Salud y demás Instituciones de Salud y Seguridad Social, y comprenden los servicios de:

1.- Asistencia médica;

2.- Farmacéuticos, y

3.- Hospitalarios.

Serán financiados por la Federación, el DISE y por los beneficiarios, que nos contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien el avance de un nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos señalados por la Ley.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Esta Ley contempla principalmente, como personas que son beneficiadas en forma especial por los servicios de Seguridad Social proporcionados por el Estado, a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por Ley o por acuerdo del Poder Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derivadamente de unos y otros; a los trabajadores de las dependencias y entidades de la Administración Pública en los Estados y Municipios en los términos de los convenios que el Instituto celebre con las mismas; y a los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual o voluntariamente al régimen establecido por la Ley que se estudia.

Para el trabajador o pensionista, en el Régimen Obligatorio, le otorga los siguientes servicios y prestaciones, a propósito de cada seguro en particular.

1.- SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.

1.- Atención médica de diagnóstico, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación hasta por 52 semanas;

2.- Al trabajador, licencia con goce de sueldo o con medio sueldo, cuando la enfermedad lo incapacite para el trabajo conforme al Artículo III de la Ley-

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; para el caso de licencia - sin sueldo, se le otorga un subsidio igual al 50% del sueldo; y

1.- Servicios de medicina preventiva que comprenden:

- a) Control de enfermedades prevenibles por vacunación;
- b) Control de enfermedades transmisibles;
- c) Detección de enfermedades crónico-degenerativas;
- d) Educación para la salud;
- e) Planificación familiar;
- f) Atención materno infantil;
- g) Salud bucal;
- h) Nutrición;
- i) Salud social; y
- j) Higiene del trabajo y prevención de riesgos.

II.- SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO.

1.- En caso de accidente del trabajador: diagnóstico, asistencia médica, -- quirúrgica y farmacéutica, servicio de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación;

2.- En caso de riesgo de trabajo; Licencia con goce de sueldo íntegro cuando el riesgo de trabajo incapacite al trabajador para desempeñar sus labores;

3.- Pensión por incapacidad parcial permanente;

4.- Pensión por incapacidad total permanente.

III.- SEGURO DE JUBILACION, DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS, INVALIDEZ, MUERTE, CESANTIA EN EDAD AVANZADA E INDEMNIZACION GLOBAL.

1.- Al trabajador, pensiones por: jubilación, de retiro en edad avanzada y tiempo de servicios, por invalidez por cesantía en edad avanzada; y

2.- Indemnización global, cuando no tenga derecho a las pensiones anteriores y se separe definitivamente del servicio.

IV.- DE LOS PRESTAMOS PERSONALES.

1.- Únicamente para los trabajadores de base, de confianza y temporales, - préstamos a corto plazo por el importe de cuatro meses de sueldo hasta seis o - diez meses; y

2.- Para trabajadores y pensionistas, préstamos a mediano plazo para adquir bienes de uso duradero que tengan en venta los centros comerciales y las - tiendas del Instituto.

V.- EN MATERIA DE VIVIENDA.

1.- Para el trabajador que sea titular de depósitos acumulados en su fa- vor por más de seis meses en el Fondo de la Vivienda que llevará en el Institu- to, se otorgarán créditos para:

a).- Adquisición de terrenos para construcción de vivienda o conjuntos ha- bitacionales;

b).- Adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las su- jetas a régimen de condominio;

c).- Construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitacingas; y

d).- Pagar pasivos contenidas por los conceptos anteriores.

2.- Un seguro-cobertura para los créditos anteriores en los casos de incapgacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador de las obliga- ciones derivadas de los mismos.

3.- La entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que hubieren - constituido a su favor, en caso de pensión, jubilación, incapacidad total per- manente.

4.- Habitaciones en arrendamiento con opción de venta.

VI.- PRESTACIONES SOCIALES.

1.- Servicios que contribuyan al apoyo asistencial, a la protección del -

poder adquisitivo de sus salarios, con orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo.

2.- Servicios sociales de:

- a) Venta de productos básicos y de consumo para el hogar;
- b) Alimentación económica en el trabajo;
- c) Centros turísticos; y
- d) Servicios funerarios.

VII.- PRESTACIONES CULTURALES.

1.- Servicios de:

- a) Programas culturales;
- b) Programas educativos y de preparación técnica;
- c) De capacitación;
- d) De atención a jubilados, pensionados e inválidos;
- e) Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo; y
- f) Escuelas de bienestar y desarrollo infantil.

Para los familiares del trabajador o pensionista, en el Régimen Obligatorio, le otorga los siguientes servicios y prestaciones, a propósito de cada seguro en particular; aclarando, que dichos familiares son señalados por el Artículo 34 de la Ley de la materia, y son los siguientes:

- a) La esposa, o a falta de ésta, la concubina;
- b) Los hijos menores de 18 años, de ambos o de uno sólo de los cónyuges, - siempre que dependan económicamente de alguno de ellos;
- c) Los hijos solteros mayores de 18 años, hasta la edad de 23 años, previa comprobación de que están estudiando en nivel medio o superior en plantales oficiales y que no tengan trabajo remunerador;
- d) Los hijos mayores de 18 años incapacitados (físicos o psíquicamente), que no puedan trabajar para obtener su subsistencia;

a) El esposo o concubinario de la trabajadora o pensionista, siempre que tenga mayor de 35 años de edad, o esté incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella; y

f) Los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionista.

SERVICIOS Y PRESTACIONES

I.- EN EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD

1.- Servicios de atención médica de diagnóstico, odontología, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación hasta por 52 semanas; y

2.- Servicios de medicina preventiva.

VI.- EN MATERIA DE PRESTACIONES SOCIALES.

1.- Servicios sociales de:

- a) Venta de productos básicos y de consumo para el hogar;
- b) Alimentación económica en el trabajo;
- c) Centros turísticos; y
- d) Servicios funerarios

VII.- PRESTACIONES CULTURALES

1.- Servicios de:

- a) Programas culturales;
- b) Programas educativos y de preparación técnica;
- c) De capacitación;
- d) Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo; y
- e) Estancias de bienestar y desarrollo infantil.

Para el caso de que el trabajador fallezca los familiares adquieren la calidad de beneficiarios, en términos del Artículo 75 de la Ley; y para ellos, establece los siguientes servicios y prestaciones:

II.- EN EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

1.- Una pensión equivalente a cien por ciento del sueldo básico que hubiese percibido el trabajador que fallezca a consecuencia de un riesgo de trabajo.

III.- En el Seguro de Jubilación, de Retiro por edad y tiempo de servicios, Invalidez, Muerte y Cesantía en edad avanzada e Indemnización global.

1.- Pensión por causa de muerte:

- a) De viudas;
- b) Concubinato;
- c) Orfandad; y
- d) Ascendencia.

2.- Indemnización global, cuando el trabajador falleciera sin tener derecho a las pensiones establecidas por la Ley.

V.- EN MATERIA DE VIVIENDA

1.- Se le entrega un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieran constituido a favor del trabajador.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

Esta Ley establece diversas prestaciones y las agrupa en cinco capítulos, que se exponen a continuación:

1.- Haberes de retiro, pensiones y compensaciones. Pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio.

De acuerdo con el Artículo 20 de la Ley, las personas que son especialmente beneficiadas por los servicios y prestaciones que el Estado otorga a través del I.S.S.F.A.M., son:

1.- Los militares, que encontrándose en situación de activo pasan a la de retiro por órdenes expresas de las Secretarías de la Defensa Nacional o de la Marina;

2.- Los familiares de los militares que fallezcan en activo o estando en situación de retiro y se les haya concedido haber de retiro, o no hayan cobrado la compensación acordada;

3.- Los miembros de los Cuerpos de defensas rurales inutilizados en actos del servicio o a consecuencia de ellos y los familiares de los que mueran en las mismas circunstancias; y

4.- Los soldados y cabos que no sean reenganchados y pasen a la reserva.

Para las personas anteriores, existen las siguientes prestaciones:

1.- Haber de retiro (prestación económica vitalicia para los militares retirados);

2.- Pensión (prestación económica vitalicia para los familiares de los militares);

3.- Compensación (prestación económica para los militares retirados, en una sola erogación, cada vez que el militar sea pasado en situación de retiro);

4.- Abonos globales por tener más de 30 años de servicios efectivos sin abonos;

5.- Ayuda para los gastos de sepelio en los casos de defunción del conyuge, del padre, de la madre o de algún hijo.

II.- FONDO DE TRABAJO, FONDO DE AHORRO Y SEGURO DE VIDA MILITAR.

1.- Fondo de trabajo constituido con las aportaciones del Gobierno Federal en favor de los elementos de tropa;

2.- Fondo de ahorro constituido con la aportación de una cuota quincenal equivalente al 5% de los haberes de los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo y una aportación equivalente por parte del Gobierno Federal.

III.- VIVIENDA Y OTRAS PRESTACIONES.

1.- Para militares en activo, créditos para:

a) Adquisición en propiedad de habitaciones, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;

b) Construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones; y

c) Pago de pasivos adquiridos por los conceptos anteriores.

2.- Depósitos constituidos en su favor en el Fondo de la Vivienda;

3.- Seguro cobertura que libere al militar de las obligaciones derivadas - del crédito para los casos de inutilización permanente y total para el servicio activo y para otras labores;

4.- Venta de casas habitación construidas con patrimonio del Instituto, a plazos, con garantía hipotecaria o con reserva de dominio;

5.- Venta de casas del Instituto;

6.- Préstamos hipotecarios, con garantía, en primer lugar sobre inmuebles-urbanos;

7.- Préstamos a corto plazo con base en los haberes percibidos;

8.- Venta a bajo precio de artículos de consumo necesario, como alimentos, vestido y artículos para el hogar.

9.- Servicios económicos de lavandería, planchado, costura, paquetería, -- baños y otros en las unidades habitacionales;

10.- Hospedaje a militares en tránsito con motivo del servicio a través de - hoteles;

11.- Casas hogar para militares retirados;

12.- Centros de bienestar infantil para hijos de militares mayores de 45 días y menores de 7 años; y

13.- Servicios funerarios de capillas, de carrozas, traslados, inhumaciones e incineraciones, de orientación y gestión.

14.- ESCUELAS, BECAS, CREDITOS DE CAPACITACION.

1.- Becas y créditos de capacitación científica y tecnológica para hijos de los militares;

- 2.- Plazas en internados oficiales para hijos de militares;
- 3.- Establecimiento de centros de alfabetización y de extensión educativa para elementos de tropa y sus familiares;
- 4.- Establecimiento de centros de adiestramiento y superación para hijas y esposas de militares en las actividades del hogar;
- 5.- Establecimiento de centros de deporte y recreo; y
- 6.- Servicios de orientación social para proteger la estabilidad familiar y legalizar el estado civil en las familias de militares.

V.- SERVICIO MEDICO INTEGRAL.

En este capítulo se señala que las personas que reciben el beneficio especial son los militares y sus familiares; entendiéndose por éstos el cónyuge o la concubina, los hijos solteros menores de 18 años, los mayores de esta edad que estudian en plantales oficiales o incorporados con límite hasta de 25 años, y los hijos de cualquier edad inútiles total y permanentemente, las hijas solteras, el padre y la madre.

Y los servicios son los que se exponen a continuación:

- 1.- Atención médico-quirúrgica;
- 2.- Hospitalización;
- 3.- Para el personal militar femenino y a la esposa, o en su caso, a la concubina del militar, el Servicio materno infantil que comprende: consulta y tratamiento ginecológico, obstétrico y prenatal; atención del parto; atención del infante y ayuda a la lactancia para la madre que demuestre la incapacidad para amamantar a su hijo y consiste en la administración de leche por un período no mayor de seis meses a partir del parto.
- 4.- Una canastilla para la atención del infante;
- 5.- Servicio médico subrogado, que comprende:

- a) Asistencia médica-quirúrgica;
- b) Obstétrica;
- c) Farmacéutica y hospitalaria; y
- d) Aparatos de prótesis y ortopedia.

6.- Servicios de farmacia.

En el caso de que el militar fallezca, sus familiares adquieren la calidad de beneficiarios y para ellos la Ley establece diversas prestaciones, a propóposito de cada capítulo en particular.

I.- HABERES DE RETIRO, PENSIONES Y COMPENSACIONES, PAGOS DE DEFUNCIÓN Y AYUDA PARA GASTOS DE SEPULCRO.

1.- Pagos de defunción, equivalente a cuatro meses de haberes o de haberes de retiro, más cuatro meses de gastos de representación y asignaciones que estuvieran percibiendo en la fecha del deceso.

II.- FONDO DE TRABAJO, FONDO DE AHORRO Y SEGURO DE VIDA MILITAR.

- 1.- Fondo de trabajo;
- 2.- Fondo de ahorro;
- 3.- El importe del seguro de vida.

III.- VIVIENDA Y OTRAS PRESTACIONES.

1.- El seguro-cobertura que los libere de las obligaciones derivadas del crédito otorgado en vida al militar;

2.- La entrega del total de los depósitos que el militar tuviera a su favor en el Fondo de la Vivienda.

S U M A R I O

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE PROPORCIONAN LA SEGURIDAD SOCIAL

El penúltimo párrafo del Artículo 2º del actual Código Fiscal de la Federación señala, que cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen-

La Seguridad Social, las contribuciones que se hagan por este concepto tendrán la naturaleza de aportaciones de Seguridad Social.

En concordancia con lo anterior el Artículo 3º. de la Ley del Seguro Social, de manera general indica que: "La realización de la seguridad Social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia". En este precepto se comprende a todos los organismos de Seguridad Social existentes en nuestro país, independientemente de que por los servicios que presten deban o no, generar contribuciones a cargo de las personas que perciban el beneficio especial; en cambio, el numeral citado en primer lugar complementa la definición de aportaciones de Seguridad Social que hemos venido estudiando, especificando la intervención de los organismos descentralizados en esta figura tributaria.

En tal sentido, la legislación nos remite a una de las figuras más relevantes del derecho administrativo moderno, como es el organismo público descentralizado, que amerita especial estudio.

Al hablar del Estado Mexicano, aludimos al Gobierno Federal, definido como Poder Público que dimana del pueblo, por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación; para ejercer el Poder el Gobierno Federal se estructura y constituye por los Poderes de la Unión que son Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Este es representado por la Administración Pública Federal y tiene a su cargo, entre otras, la función de administrar los fondos y recursos públicos y ejecutar los programas y acciones de Gobierno, dicha Administración se clasifica en:

1.- Administración Pública Centralizada, representada por la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y Procura-

duría General de la República; a estos Organos de gobierno se les denomina como Dependencias; y

1.- Administración Pública Descentralizada o Parastatal, integrada por: - Empresas de participación estatal mayoritaria, Empresas de participación estatal minoritaria, Fideicomisos públicos, Instituciones nacionales de crédito e - Instituciones nacionales de seguros y fianzas, y por Organismos descentralizados; a los organismos anteriores se les denomina Entidades.

A las Dependencias se les responsabiliza de la programación, coordinación y evaluación de las entidades que se agrupan en el sector a su cargo; instruyen tanto las reformas administrativas que se establecen para el Gobierno, y las Entidades se incorporan al sector en el cual se identifican en razón y función de sus actividades; lo anterior, obedece a la existencia de la sectorización de actividades en la Administración Pública Federal, que consiste en agrupar diversas Dependencias y Entidades por ramas de la actividad pública, atendiendo a las características de sus funciones y atribuciones, dando lugar a los siguientes sectores:

- 1.- Desarrollo Rural;
- 2.- Desarrollo Regional;
- 3.- Comunicaciones y Transportes;
- 4.- Abasto;
- 5.- Turismo;
- 6.- Industrial;
- 7.- Energéticos;
- 8.- Administración; y

9.- Desarrollo Social, en el que se agrupan cuatro Secretarías de Estado, a saber: Educación Pública; Salud; Desarrollo Urbano y Ecología; y Trabajo y Previsión Social. Este sector es responsable del cumplimiento de los programas de Seguridad Social, como se verá más adelante.

Como ya se dijo, el régimen parastatal comprende una diversidad de entidades, entre las que destacan por su importancia de práctica administrativa los -- Organismos descentralizados, definidos por el Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como "...instituciones creadas por dispo-- sición del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que -- adopten"; en este sistema descentralizado se adoptan las formas siguientes:

I.- Descentralización Administrativa por Región o Territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales; como es el caso de los Municipios; y

II.- Descentralización Administrativa Técnica o por Servicio, que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos, encaminados a realizar fines que corresponden al Estado, o colaboran en la realización de dichos fines sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con lo que mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquélla, y dividida en sectores para tal efecto. El Artículo 3º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública citada, se ilustra sobre el particular, cuando indica: - "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Parastatal:

I.- Organismos descentralizados;..." Para datos y para los aspectos de participación estatal, la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1970, en su Artículo 2º, - les exige los siguientes requisitos de existencia:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos e bienes

Federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

2.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o Social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de ASISTENCIA o SEGURIDAD SOCIAL.

Dicha Ley, por último, ordena en su Artículo 4º, Párrafo 1º, que cuando las Instituciones se comprendan en el presupuesto de Egresos de la Federación, deben concentrar en la Tesorería de la Federación los ingresos que perciban; - circunstancia que se aplica al IMSS.

Abordando acerca de la creación de estas entidades, encontramos que inicialmente la forma normal era la ley, pero en la actualidad pueden ser creadas por decreto del Ejecutivo Federal, de acuerdo al lineamiento señalado por el Artículo 80 Constitucional y que reglamenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Refundiendo en relación al servicio que prestan los organismos descentralizados dentro del marco de la Administración Pública, encontramos que responden a las fines específicas que corresponden al Estado; esto es así, porque son una forma de organización a través de la cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines del Estado; Esto procura asegurarles su autonomía orgánica y financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio para la prestación del servicio público o para realizar otros fines de interés general; en tal sentido se ha expresado en Religión Andrés Buzgangruch -al que sigue el mexicano Andrés -

Serra R.³², cuando indica: "La autonomía técnica del servicio público reside en el hecho de que aquellos que se benefician, no están sometidos a las reglas de gestión administrativa que son, en principio, aplicables a todos los servicios centralizados del Estado".

En el contexto anterior, figura la Política Social de Estado, concebida como el conjunto de tendencias y medidas sistémicas, cuyo objeto primordial es regular las relaciones de las clases y estratos entre sí y con respecto a los Poderes Públicos, según ciertas ideas orientativas como la equidad, por ejemplo: de acuerdo con lo anterior, la Seguridad Social es una de las funciones del Estado al planear, organizar y realizar su política social.

Bajo el denominador común de Seguridad Social, los Estados Modernos establecen muy diferentes y complejos servicios públicos sujetos a administraciones centralizadas o descentralizadas, partes todos ellos de su política social; tales son entre otros: la educación, el ejército, las comunicaciones, los tribunales de diverso orden, los servicios municipales estrictamente hablando, etc.

En cambio, el Seguro Social que es la forma en que hoy por hoy se manifiesta el régimen de Seguridad Social mexicano, no sólo es parte de la Política Social, sino manifestación de ésta, que por su naturaleza es de amplio contenido y se multiplica en la medida en que crecen las atribuciones del Estado.

En apoyo de lo anterior, citaremos el concepto de Seguro Social del Prof. - Emil Scheembsen³¹, para quien es: "...parte de la política social que se dirige a la protección contra las consecuencias económicas, sociales y de salud, de fenómenos más o menos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por los ingresos ordinarios, dentro del presupuesto de un trabajador - o de todo ciudadano-, fenómenos que con base en la estadística pueden ser valorados para una colectividad amena-

32. Serra Rojas A. Derecho Administrativo, T.I. P. 618.

31. Valiardo Baristain, A. Boletín... No. 4 I.M.S.S. p. 10

nada por los mismos riesgos, siempre que esa colectividad sea lo suficientemente numerosa y obligada al aseguramiento por una ley".

Lo antes expuesto está dentro de la materia de la Seguridad Social, que en-
avance de la solidaridad colectiva comprende una amplia gama de servicios esen-
ciales para preservar y mejorar la condición humana; a tal principio responden -
diversos organismos públicos descentralizados por servicio nacionales, como los
siguientes:

1.- Instituto Mexicano del Seguro Social, que en términos del artículo 3º.-
de la Ley del Seguro Social, organiza y administra dicho régimen de Seguridad -
Social;

2.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Es-
tado (creado por la Ley respectiva, publicada en el Diario Oficial de la Federa-
ción del 30 de Diciembre de 1959);

3.- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México (cuya
Ley respectiva fue publicada en el Diario Oficial de 29 de Julio de 1976);

4.- En materia de vivienda:

a) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores;

b) Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de
los Trabajadores del Estado (FOVISESTE); y

c) Fondo de la Vivienda Militar (FOVIME); estos dos últimos son unidades -
desconcentradas del ISSSTE y del ISSFAM, respectivamente.

5.- Otros, como el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Traba-
jadores (FOFACOT) y el Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Traba-
jadores (CONACURT), no son organismos públicos descentralizados, pero sus servi-
cios responden a los fines de la Seguridad Social y a la vez del Estado mismo.

T E M A 5

LAS ELACIONES PARAFISCALES

El vocablo "asociación", proviene del latín *associatio*-*onis*, que significa tributo, impuesto y también la acción de recaudar gravámenes; su significación ha -- evolucionado desde ser requisición, cobro de deudas, recaudación de impuestos, impuesto por cabecera y por guerra, hasta ser cobro injusto y violento de impuesto; aunque en sentido amplio el término es sinónimo de impuesto, pero en la -- práctica es poco usado, como cuando se menciona a la autoridad exactora, precisamente por esa acepción de cobro injusto y violento que puede implicar.

Para Albero Oliert - al que sigue Sergio Fco. de la Garza⁵⁴, esta figura tributaria surgió después de la Primera Guerra Mundial, en Europa, y tomó auge -- en la segunda en razón del desordenado incremento de los gastos del Estado, -- como de los organismos públicos descentralizados; a favor de éstos, el Estado -- estableció pagos con carácter de obligatorios y los hacía efectivos coercitiva -- vamente y con procedimientos parecidos a los usados en el cobro de los tribu -- tos, con la única variante de que el acreedor de los mismos no era el propio -- Estado. Así surgió su cualidad de "exacciones parafiscales" o "tasas parafis -- cales" restringida a dichas entidades públicas, pues implicó una actividad fi -- nanciera lateral a la del Estado; es decir, lateral a la actividad desarrolla -- da por la Administración pública centralizada, pero que cumplía con fines de -- interés general previstos en las constituciones políticas y organizada unifica -- damente por el Estado.

A nivel internacional se han logrado identificar algunas de sus principa -- les características, con el apoyo de la doctrina jurídica, para que el tributo -- en estudio deje de ser un fenómeno anárquico, y quede delimitado y sujeto al -- principio de legalidad; en Francia, por ejemplo Lucien Mohl⁵⁵, al analizar la --

54.- De la Garza, Sergio, *Der.Financiera Mexicana* p. 137.

55.- *Op. cit.* p. 158.

Ley sobre parafiscalidades del 25 de Julio de 1953 consideró en términos generales las siguientes:

- 1.- Ser exacciones obligatorias;
- 2.- No estén integradas dentro del presupuesto general;
- 3.- Ser instituidas por el Estado, por vía de autoridad y en favor de organismos públicos descentralizados por servicio;
- 4.- Afectados al financiamiento de los gastos de dichos organismos;
- 5.- A cargo de los usuarios del servicio o servicio prestado por las entidades públicas.

Méhl critica la Ley citada en el sentido de que no les restringe a la materia de Seguridad Social o de la política social; sino que les atribuye el fin de suprimir desvíos de precios entre productos y servicios en los diferentes estados de la producción y de la distribución.

En España surgieron por la necesidad de la administración pública derivada de su crecimiento, pero fuera de la débil fiscal y presupuestaria; Vicente -- Torres López ³⁶, es el principal expositor y señala tres características:

- 1.- Que los ingresos que generan no figuren en los presupuestos Generales del Estado.
- 2.- Que estén afectados a un destino relacionado con el servicio público que los origina a su vez;
- 3.- Que los recauden organismos distintos a los propiamente fiscales; y
- 4.- Que no se destinen a financiar con carácter general los gastos públicos; pues al dato ocurre, pierde su naturaleza; hace la observación de que las leyes españolas sobre la materia señalan que el sujeto activo sea tanto el Estado como las corporaciones locales y los organismos autónomos, que sus rendimientos no necesariamente ingresen al Tesoro Público y no se prevé en los presupuestos Generales.

En nuestro país hay consenso entre los tratadistas de la materia respecto de sus características generales, que señalamos a continuación:

1.- Son prestaciones obligatorias y en dinero, cuya fuente es la Ley, que es característica principal de los tributos;

2.- Establecidos a favor de un organismo público descentralizado por servicio y resto a favor de la Administración activa del Estado;

3.- La Ley les ha dado el carácter de créditos fiscales para que sean recaudados mediante el procedimiento coactivo-coactivo;

4.- Tienen un fundamento constitucional diverso al que se les reserva a los tributos, por lo que no se trata de las figuras tradicionales en esta materia: impuestos, derechos o contribuciones especiales;

5.- Es indiferente que los ingresos recaudados por tal concepto estén previstos o no en el Presupuesto General.

Conviene señalar que se sostenía la idea de que su destino no debía ser el de satisfacer los gastos públicos generales del Estado, sino afectarse a un fin específico, como sucede en la práctica; pero hoy por hoy, son incluidos tanto en la Ley de Ingresos de la Federación en el rubro de Aportaciones de Seguridad Social, como en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación como erogaciones en el ramo de Aportaciones de Seguridad Social y el de las entidades paracentrales, por lo que se infiere que técnicamente sí se destinan a cubrir los gastos públicos.

C A P I T U L O II

EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

T E M A 1 El Seguro Social

SISTEMA 1.1 El origen de los seguros sociales a nivel Internacional.

SISTEMA 1.2 Origen del seguro social en México.

SISTEMA 1.3 El seguro social y sus diferencias específicas más importantes respecto a las demás formas o sistemas mexicanos de seguridad social.

T E M A 2 La Ley del Seguro Social.

SISTEMA 2.1 Creación de la Ley del Seguro Social.

SISTEMA 2.1 Contenido actual de la L.S.S.

SISTEMA 2.2 Contenido arbitrarie de la L.S.S.

T E M A 3 El Instituto Mexicano del Seguro Social.

PARTE I. El IMSS como organismo público descentralizado encargado de organizar y administrar el Seguro Social.

SISTEMA 3.1 Su ubicación en la Administración Pública Federal.

SISTEMA 3.2 Regímenes o ramas del Seguro Social.

3.2A Régimen Obligatorio

3.2B Régimen Voluntario

SISTEMA 3.3 Servicios sociales

PARTE II. El IMSS como organismo fiscal autónomo.

SISTEMA 3.4 El IMSS como organismo fiscal autónomo

SISTEMA 3.5 Facultades de autoridad fiscal.

CAPÍTULO II. - EL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO

T E M A I - EL SEGURO SOCIAL

SUBTEMA 1.1. Origen de los seguros sociales a nivel internacional.

El Seguro Social es una institución que presupone el desarrollo de las -
estructuras del capitalismo. Su esencia radica en el hecho de ser un régimen ag
diente al cual, a partir de las aportaciones de los dos partes que intervien-
nen en la forma de producción capitalista -obreros y empresarios-, se implan-
ta un sistema para garantizar al trabajador y a su familia el cuidado de la -
salud y el sostenimiento de sus posibilidades de la vida; sobre todo de las -
riesgos inherentes al desempeño de sus labores. Originalmente se concibió ag
no el medio para conservar al trabajador en buenas condiciones y apto para ag
guir siendo explotado como instrumento necesario en la producción; donde en-
tonces, los factores que han intervenido para darle la forma que la conocemos
en la actualidad, han sido numerosos, pero entre los más importantes están: -
el intervencionismo de estado, la ideología política, y los grupos de presión,
representados por la industria del seguro privado.

Fue en Alemania, durante el siglo pasado donde por primera vez un Estado-
legisló sobre la materia; el reconocimiento de que era deber del Estado cuidar
de los pobres e indigentes se manifestó en 1794 cuando la Ley General de - -
Prusia fue adaptada. El deber de dar asistencia a los necesitados fue impuesto
a las autoridades locales y a las corporaciones ya existentes, especialmente -
a las profesionales; en 1843 los fondos existentes de previsión fueron reorga-
nizados y legalmente se permitió a los trabajadores de fábricas crear sus fon-
dos; en 1849 las autoridades locales crearon fondos de previsión para los tra-
bajadores, que no prosperaron por la falta de instrucciones precisas con res-
pecto a los implementos de la legislación existente, pero los fondos de fabri-
cas administrados enteramente por los patronos tuvieron más éxito, sin embargo,

los trabajadores se tenían obligación de incorporarse.

En 1843 se dictó una Ley introduciendo la participación obligatoria de los trabajadores en los fondos de provisión de minas y fundiciones, estableciendo los beneficios mínimos por enfermedad, invalidez y para los familiares de los obreros fallecidos, así como para gastos funerarios; después se dictaron leyes para que los miembros se dividiesen en clases y se les dió un cierto margen de administración independiente.

En materia de enfermedades se vió la necesidad de más uniformidad para comenzar creando un gran número de fondos de beneficios mutuos y en 1876 se adoptó una Ley respecto a su registro; la protección contra accidentes se basó en el principio de la responsabilidad del patrono por los daños que el trabajador pudiera sufrir durante su tarea y que no fueran imputables a faltas personales. Desde 1838 una legislación referida a la responsabilidad de los ferrocarriles por personas y bienes transportados cubría también a sus empleados y se reforzó en 1869; el principio de la responsabilidad del patrono por accidentes y muertes fue incluido en una Ley de 1871 y abarcó a los ferrocarriles, minas, canchales y fábricas; en 1878 se extendió a los molinos textiles, la construcción y la agricultura; esta legislación originó la industria del seguro privado con la creación de diversas compañías.

En 1881, el "Canciller de Hierro", Otto von Bismarck¹, anunció su intención de crear sistemas generales obligatorios de seguros sociales: "Un hombre que tiene asegurados su porvenir, su vejez tranquila, el bienestar de sus familiares, no es un anarquista, ni atenta contra la vida del emperador; ófrasele ahora a los pobres aquello a lo que tienen derecho antes de que nos lo arrebatemos por la fuerza"; así, concebí la idea de crear un organismo de naturaleza tal, que satisficiera una necesidad histórica del desarrollo capitalista, con el fin de cumplir las demandas de los trabajadores que se enfrentaban a la vida -

1. Instituto Mexicano del Seguro Social. 40 años., IMSS, p. 15

sólo con su fuerza de trabajo, sin solventar la necesidad social de seguridad y prevención. Fue entonces cuando el Estado, en un acto de política social, empezó a dictar leyes que protegían al trabajador contra ciertos riesgos, con el propósito de no romper el equilibrio de la sociedad.

Los primeros seguros sociales se inspiraron en los seguros privados, pero adquirieron su carácter social por el imperativo de la aplicación obligatoria -- con base en los mandatos de la ley y fueron establecidos por el gobierno imperial alemán a fines del siglo XIX con las primeras tres leyes: el 13 de Julio de 1883 la del Seguro de Enfermedades, el 6 de Julio de 1884 la del Seguro de Accidentes de Trabajo de los obreros y empleados de empresas industriales y en 1885 la del Seguro de Invalidez y Vejez; éstas se recogieron luego en un Código General de Seguros Sociales en 1911; los recursos económicos los proporcionaban los asegurados y los patronos, en el caso de los accidentes de trabajo sólo los administraba el patrón; esta estructuración trascendió al orden político consumando el Intervencionismo de Estado. En efecto, la pretensión del estadista -- prusiano al promover dichas leyes representaba una actitud política para fortalecer la importancia del Estado, interviniendo directamente en la vida económica del país, pensaba que las disposiciones de este tipo procuraban la tranquilidad económica de los trabajadores y se revertían en contra de las actitudes extremistas de los desesperados, en boga por aquellos años.

En esta etapa, la industria del seguro privado ya disponía de material -- considerable y de experiencia administrativas en el campo de los seguros por enfermedad y de accidentes; sólo los seguros por vejez e invalidez debían ser -- construídos desde el principio; las compañías aseguradoras precedieron al Seguro Social respecto a la protección contra accidentes y también en relación a -- otros riesgos, su experiencia en la administración y particularmente en el desarrollo de técnicas para seguros colectivos ayudó en el progreso del Seguro -- Social.

La legislación social alemana alcanzada entonces, tuvo influencia directa de la ideología política predominante y que sostenía el sistema de gobierno: el Seguro Social nació del temor a que el orden social existente fuera derribado por la agitación revolucionaria de las clases trabajadoras; y después formó parte del programa político de los partidos de izquierda, como medio inventado para salvar el orden social mediante la introducción de un nuevo elemento de cooperación de clase en lugar de la lucha de clases. Los partidos de izquierda lo consideraron como una amenaza desagradable destinada a minar la fuerza revolucionaria de las clases trabajadoras, por lo que votaron en el Parlamento en contra de las primeras propuestas para introducir el Seguro Social.

Siguiendo el ejemplo de los Seguros Sociales en Alemania, este sistema se implementó después en Inglaterra y Francia, extendiéndose a casi toda Europa en 1914.

En Latinoamérica, el período comprendido entre 1911 y 1934 constituyó la implantación de la previsión social debido al proceso de industrialización después de la Primera Guerra Mundial; en 1924 Chile instituyó el Sistema Obrero Obligatorio, primero en el continente; sin embargo, en términos generales, las instituciones satisfacían en forma parcial las necesidades sociales de los trabajadores, porque los recursos disponibles, en conjunto, no eran suficientes para atender a la totalidad de los requerimientos generados en la sociedad.

Los Seguros sociales están basados en estudios actuariales a fin de que las cuotas o aportaciones cumplan con la función de proteger a los asegurados en contingencias específicas; por lo que no todos los países tienen los mismos seguros y no cubren el conjunto total de los riesgos.

La implantación de nuevos seguros cubrió nuevas contingencias y el desarrollo económico y social marcó las necesidades sociales a satisfacer; en este sentido, conviene considerar el pensamiento del Prof. Emil Schönbauer², -

al señalar que el Seguro Social es parte de la Política social de Estado, al -
prevenir riesgos económicos, sociales y de salud, cuyo costo no puede cubrirse
individualmente por cada trabajador o ciudadano con sus ingresos ordinarios; la
colectividad amenazada será lo suficientemente numerosa para evaluar los ries-
gos a presentarse, y estará obligada al aseguramiento por una ley.

SISTEMA 1.2 ORIGEN DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

Como hemos visto, el Seguro Social sólo puede concebirse a partir de las -
experiencias y de las necesidades propias del sistema económico capitalista, al
que nuestra país entró tardíamente; sólo podemos encontrar instituciones y orde-
namientos que en épocas pasadas, tendían a promover una situación de asegura-
miento ante los accidentes de la vida entre determinados grupos de la sociedad -
y que en cierto modo son precursores del régimen de seguridad social, en el -
cual queda comprendido el Seguro Social, de acuerdo con lo expuesto en el Capí-
tulo I de este trabajo.

Antes de la conquista de México, el Calpelli se organizaba para proteger a sus
miembros; se contaba con ciertos "hospitales" para la atención de ancianos e im-
peditos "incapaces de servir al Estado". Tras la conquista, los misioneros im-
plantaron un sistema basado en la caridad y la cooperación de los integrantes -
de la comunidad, para la protección de los miembros más necesitados; diversos -
humanistas, como Vasco de Quiroga, deseaban demostrar la practicidad de las -
utopías renacentistas. Los hospitales pueblos creados por "Don Vasco" fueron -
ejemplo real de formas de vida sustentadas por la solidaridad social que otorgó
protección contra las eventualidades de la existencia.

Entre los pueblos indios surgieron las "Cajas de comunidad" relacionadas -
con las formas de operar de los seguros que conocemos como privados, que consti-
tuyen un fondo de ahorro utilizado para atender a los servicios que hoy consid-
ramos como municipales, así como los servicios religiosos de la comunidad, la -

escuelas, la atención médica gratuita, la protección de ancianos y discapacitados, y el fomento agrícola con la concesión de créditos.

Las cofradías fundadas por los gremios de artesanos, dieron asistencia mutua entre sus asociados cuando había necesidad de ella.

La vida independiente de nuestro país, según los estudiosos de la materia, debió iniciarse bajo el signo propuesto por José Ma. Morelos y Pavón en los "Sentimientos de la Nación", con una nación socialmente justa, con la riqueza y la pobreza moderadas, como se reflejó en la Constitución de Apatzingán de 1824 en su Artículo 25 que otorga el derecho popular a una seguridad garantizada por los gobernantes.

Con el régimen porfirista se desarrolló un incipiente capitalismo que propició la aparición de grupos de asalariados, en los que surgieron diversas ideas para conseguir una mejor situación influenciados por la doctrina sobre las mutuas obligaciones y derechos obrero patronales expresados por la Iglesia Católica, específicamente por el Papa León XIII con su encíclica *Rerum Novarum*³ del 15 de Mayo de 1891 que reforzó el progreso del socialismo.

Las mutualidades fueron las únicas organizaciones que prestaban atención a los trabajadores accidentados e impedidos de seguir ganando su salario; pero sus reducidas aportaciones en correspondencia con las limitadas percepciones obreras les impidieron organizar adecuadamente sus servicios; la primera de ellas es la Sociedad de Artesanos fundada en 1850 en Guadalajara, luego la de Santos en 1864 y la de Sombatereros en 1866; entre 1860 y 1870, llega a nuestro país la influencia del socialismo Europeo en las organizaciones laborales, a través del griego Píotro C. Rhodo Kasaty⁴, quien fue atraído por los programas de colonización del Presidente Comstock, creó en Chalco una comunidad ideal de campesinos y artesanos.

3. Mondragón Bolaños, A. Boletín... I.N.S.S., No. 14

4. Müller de la Lanza, Enrique, Dirección de Relaciones Laborales, p. 174

En 1872 se establece la primera organización obrera de carácter nacional: El Gran Círculo de obreros de México. Con sus 18 sociedades afiliadas, Rhodacanary impulsó la ayuda mutua entre los trabajadores.

La legislación social sobre la materia, hace sus primeras manifestaciones en 1919, con el Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales que proponía la integración de cajas de ahorro para auxiliar a trabajadores desempleados, con la aportación del 3% de los salarios.

En 1921 Alvaro Obregón ordenó la elaboración de un Proyecto de Ley del Seguro Social que preveía un tipo de seguro voluntario.

En 1924 los Códigos del trabajo de los estados de Puebla y Campeche concibieron la posibilidad de que los patronos sustituyeran el pago de las indemnizaciones por riesgos profesionales mediante seguros contratados a sociedades legalmente constituidas.

Las Leyes del Trabajo de Tamaulipas y Veracruz de 1925 concibieron una modalidad del seguro voluntario, contratado a costa del patrón con sociedades privadas.

En 1925 se expide la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, conforma a la cual los funcionarios y empleados de la Federación, Distrito y Territorios Federales, tenían derecho a recibir una pensión al llegar a los 55 años de edad, con 30 años de servicios, o cuando quedaran inhabilitados para el trabajo; al morir el trabajador se otorgaría pensión a los dependientes; la aportación del Gobierno Federal y de los empleados generaban un fondo de ahorro con posibilidad de retirarlo al dejar de trabajar; además se creó la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro como organismo administrador descentralizado de la Secretaría de Hacienda.

En 1928 se estableció el Seguro Federal del Maestro que más bien era una mutualidad de auxilio a los dependientes de los asociados fallecidos.

El Artículo 142 de la Ley Laboral del Estado de Hidalgo de 1928, adió declaró de utilidad pública el establecimiento de instituciones para asegurar a los trabajadores contra accidentes y enfermedades profesionales.

La inquietud de los gobernantes mexicanos, en esta etapa de nuestra historia, era la de establecer en definitiva el Seguro Social obligatorio, a través de una ley y con la participación de los sectores sociales involucrados en la economía; tal logro fue posible hasta el 31 de Diciembre de 1942 cuando el Presidente Manuel Avila Camacho expidió la 1^o. Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1943; concebido el Seguro Social como un servicio público nacional, para cuya organización y administración se creaba un organismo descentralizado que llevaría el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social; incluía las ramas del seguro obligatorio que comprendía el sistema de aquél entonces:

- I.- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- II.- Enfermedades no profesionales y maternidad.
- III.- Invalidez, vejez y muerte, y
- IV.- Cesantía en edad avanzada.

Aparte creaba los seguros facultativos para trabajadores no sujetos a la obligatoriedad, y los adicionales con prestaciones superiores a las legales.

SISTEMA 1.3 (EL SEGURO SOCIAL Y SUS DIFERENCIAS ESPECIFICAS MAS IMPORTANTES RESPECTO A LAS DEMAS FORMAS O SISTEMAS MEXICANOS DE SEGURIDAD SOCIAL).

En nuestro país, contamos con un sistema de seguridad social más gubérnico, en sentido amplio; estructurado por las necesidades de la sociedad mexicana. En este sistema, el Seguro Social juega un papel importante en razón de la población que protege y del apoyo que brinda en la conformación de estructuras cada vez más grandes sobre la manería, como son: la asistencia pública, la seguridad social propiamente dicha y la solidaridad social.

El Seguro Social se puede proteger a todos los individuos, en razón de los recursos que maneja y de la actividad, nivel cultural y desarrollo económico de las personas; además, se atiende por igual a un campesino que a un técnico calificado, a un profesional o industrial. Se protege todas las contingencias, - pues son muy variadas que resulta imposible comprenderlas; implicaría garantizar sistemas económicos, políticos, sociales, educativos, de trabajo, etc. Por lo tanto, sólo protege a algunos individuos, frente a ciertos riesgos; es decir, - atiende los aspectos que socialmente son relevantes para mantener la capacidad económica de la persona, preservar su capacidad y fuerza de trabajo. Se propone proteger a ciertas personas como integrantes de grupos económicos activos, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir o extinguir su capacidad; - los grupos permiten fijar cuotas y recursos para financiar prestaciones y organismos encargados de administrarlos.

En tal sentido, el Seguro Social constituye una disciplina jurídica que surge de la conveniencia de otorgar ciertas ventajas a los sujetos económicamente activos y que al verse afectados en la permanencia de su ingreso, van la posibilidad de mantener sus recursos.

Por otro lado, la Asistencia Pública tiene a su cargo la atención de los indigentes, que no tienen medios económicos propios para pagar los servicios necesarios para su subsistencia. De acuerdo con la ley de la materia, es a la Secretaría de Salud a la que corresponde hacerse cargo de la Asistencia Pública, y no a las instituciones de seguro o de seguridad social. Sin embargo, tal limitante legal ha sido superada al establecerse en la Ley del Seguro Social de 1973, que los servicios de "solidaridad social" podrán prestarse por el Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que permite aprovechar prácticamente los recursos que en materia de organización médica, experiencia y posibilidades materiales tiene la institución.

En relación al régimen de Seguridad Social, durante la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos y los pueblos consideraron que un mundo nuevo y mejor tendría que nacer basado en organizaciones sociales más humanas y justas, para que todo individuo pudiera obtener trabajo y progreso económico.

En Inglaterra, Sir William Beveridge³, presentó en 1942 un documento llamado "Informe sobre el Seguro Social y sus beneficios conexos", que sentaba las bases para una nueva organización social del país, definiendo a la Seguridad Social como: "el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia", viendo como meta el acabar con la indigencia.

Señaló que había de terminar con los siguientes males sociales:

- 1.- Indigencia, garantizando a cada ciudadano que a cambio de los servicios que prestara obtendría "suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes, tanto cuando esté trabajando como cuando no pueda trabajar".
- 2.- Enfermedad, que debía combatirse sobre una base mejor y más completa en los aspectos preventivo, curativo y paliativo;
- 3.- Ignorancia, que debía abatirse con más y mejores escuelas y con un tipo de instrucción para adultos que les proporcionara nuevas y mejores oportunidades;
- 4.- Soledad, se debía atacar ubicando mejor a la industria, educar adecuadamente a la población, reestructurar a las urbes; y
- 5.- Vejez, cubriéndola vigilando la ocupación correcta de los individuos.

En el concepto anterior, se proponía la evolución de los Seguros Sociales tradicionales a la etapa de la Seguridad Social, que protege íntegramente al ser humano. Este plan nacional trascendió a países como el nuestro, que se planteó la meta de proteger plenamente al individuo y a la sociedad, cubriendo un mayor número de eventualidades; así, los estudiosos de la materia coinciden en que existe el régimen de Seguridad Social Mexicano, si cumple con las tres condiciones siguientes:

3. INSS.40 Años de Historia, Instituto Mexicano del Seguro Social, p. 152

1^a. Que el sistema o servicio tenga por objeto proporcionar asistencia médica, curativa o preventiva, o bien garantizar los medios de subsistencia en caso de pérdida involuntaria de las ganancias o una parte importante de éstas, y también proporcionar un ingreso suplementario a las personas que tengan cargas familiares.

2^a. Que el sistema o servicio esté instituido por un acto legislativo que atribuya derechos individuales determinados o bien, imponga obligaciones definidas a un organismo público, parastatal o autónomo, y

3^a. Que el sistema o servicio sea administrado por un organismo público o autónomo; sin embargo, es admisible una excepción en el caso del régimen de indemnización por accidente de trabajo o enfermedades profesionales.

Respecto al régimen de Solidaridad Social, podemos decir que el régimen del Seguro Social, independientemente de sus finalidades protectoras, se caracteriza por requerir la contribución específica del sujeto asegurado, es decir, el pago de una cuota a la institución que debe prestar los servicios y otorgar las prestaciones al propio asegurado y a sus beneficiarios legales. Esta circunstancia deja al margen de los beneficios del Seguro Social a aquellos individuos o grupos humanos que por carecer de ingresos mínimos suficientes para satisfacer sus necesidades elementales, se están en condiciones de aportar o de pagar cuota alguna para recibir dichos beneficios, aunque los requiera urgentemente.

En México, existen importantes núcleos humanos en cuanto a su número, desprovistos de toda protección social, cuya situación se agrava por carecer de asistencia médica, que incide en una alta mortalidad, especialmente infantil y reduce el promedio de vida; en estas circunstancias, el Estado Mexicano decidió llevarles la protección del Seguro Social, aunque sólo sea en la prestación médica, a los que no pueden pagar o cotizar, por carecer de capacidad contributiva, pero que no por este motivo dejan de ser seres humanos con necesidades a satisfacer imperiosamente.

Los servicios de Solidaridad Social establecidos en Los Artículos 136 al 139 de la Ley del Seguro Social, dentro del Título IV, tienen por objeto auxiliar a los sujetos que por su extrema condición de pobreza, están imposibilitados de pagar por cuenta propia una atención médica eficiente, que les preserve su salud y les cure sus enfermedades.

El fundamento constitucional de estos servicios se encuentra en la Fracción XXIX del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional al disponer que la Ley del Seguro Social comprenderá diversos seguros, incluyendo: ... "cualquier otro examinado a la protección y el bienestar de ... no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

La Ley del Seguro Social reglamenta el precepto citado, en su Artículo 2º, al indicar que la Seguridad Social ... "tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica... y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". Debemos aclarar que sin constituir obligación al generar derechos, el Instituto organiza, establece y opera unidades eficientes destinadas a los servicios de solidaridad social en beneficio de los núcleos de población marginados, que el Poder Ejecutivo Federal designa como sujetos de Solidaridad Social.

T E M A 2. LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

SUBTEMA 2.1 CREACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Como institución de derecho positivo nacional, el I.M.S.S. posee fundamento jurídico y obtiene las normas que regulan su funcionamiento a partir de una Ley que debió ser aprobada por el Congreso de la Unión y promulgada después por el Ejecutivo, siguiendo para ello todo el proceso de elaboración establecido para el caso en la Constitución política del país.

La Ley del Seguro Social, expedida el 31 de Diciembre de 1942 y publicada en

el Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1947, ha sufrido desde entonces muchas modificaciones, algunas tan importantes como la de 1973 que le confirió un texto sustancialmente nuevo. Las reformas debieron sujetarse para su validez legal a los trámites legislativos de rigor; excepción hecha de las tres primeras que fueron decretadas directamente por el Presidente de la República durante 1944 y 1945 en uso de las facultades extraordinarias que previamente le concedió el Poder Legislativo.

Sin embargo, conviene narrar la forma en que el Estado Mexicano surgido de la Revolución de 1910, atendiendo a los medios legislativos previstos y a través de sus legítimas autoridades, creó y luego reformó la Ley encargada de hacer efectivos los principios del Seguro Social, y más tarde de la Seguridad Social.

En cualquiera reseña histórica que encontremos de la Seguridad Social en México, encontraríamos que la necesidad de implantar los Seguros Sociales en el país se expresaba ya por los procuradores de la Revolución Mexicana, aun cuando la Concepción de los Seguros Sociales no tuviera una configuración precisa en las masas populares de aquellos días.

Los únicos antecedentes verdaderos de la legislación moderna sobre aseguramiento de los trabajadores u obreros y sus familiares con respecto a los riesgos propios de su trabajo, se encuentran durante el primer decenio de este siglo - hasta los últimos años del Gobierno del General Díaz, en dos disposiciones aprobadas por legislaturas estatales y decretadas por los gobernadores locales:

La Ley de Accidentes de Trabajo, del Estado de México, aplicada en Toluca por José Vicente Villada a partir del 30 de Abril de 1904; y

La Ley sobre Accidentes de Trabajo, del Estado de Nuevo León, promulgada en Monterrey por el Gobernador de la entidad Bernardo Reyes, militar, político y escritor Jaliscoense.

Los ordenamientos citados reconocían por primera vez en el país, la obliga-

ción para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte derivados del cumplimiento de sus labores; después, el 19 de ---
Febrero de 1907, se presentó al Ministerio de Fomento un proyecto de Ley Mínima, cuyo Capítulo IX trataba de "Las responsabilidades por accidentes mineros" que recaían en el explotador de la mina.

La legislación sobre temas de previsión laboral en general y de seguros sociales en particular, no apareció en México sino hasta el segundo decenio del Siglo XX, como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910, que entre otros logros, originó la Constitución Política de 1917, cuya parte social significó en ese momento un avance de importancia fundamental; para muchos estudiosos del tema constituyó la primera proclamación de derechos sociales que se expidió en el mundo para combatir la explotación de todo aquél que presta un servicio a otro en --
cualquiera actividad laboral. La parte referente a las relaciones laborales se --
halla en el Título VII, denominado "Del trabajo y de la Previsión Social", constituido por el Artículo 129 que consagró los principios por los que lucharon las --
masas populares: 8 horas máximas de trabajo al día, 7 horas para jornadas nocturnas, 6 horas para los menores de 16 años, un día de descanso semanal obligatorio, igualdad de condiciones para trabajos similares, etc. Respecto al establecimiento de un Seguro Social, la exposición de motivos del Artículo citado expresaba: --
"No sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales y garantías para los riesgos que amenazaban al obrero en el --
ejercicio del empleo, sino también fomentar la organización de establecimientos --
de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, --
ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, --
auxiliar a ese gran ejército de trabajadoras paradas involuntariamente que --
constituyen un peligro eminente para la seguridad pública". De lo anterior se --
desprende que existía el anhelo de la creación del Seguro y se afrontaban las --

fórmulas legales necesarias para implantarlo, para lograr la seguridad del trabajador, no sólo frente a los riesgos propios de su actividad sino en general, - ante todas las contingencias de la vida; particularmente sus Fracciones V, XIV y XV hacían referencia a la obligación de proteger a las mujeres laborantes durante su embarazo y maternidad y a todos los obreros en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que los exponía su forma de ganarse la vida. - Sin embargo, aun no se ordenaba crear una institución nacional dedicada al aseguramiento obrero, sino que sólo se imponía en la Fracción XXXI a los gobiernos Federales y Locales, la obligación de "fomentar" la creación de cajas de seguros populares de invalides, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos; por tal motivo, tuvieron que pasar - varios años para que ante la ineficacia del precepto señalado se pensara en la necesidad de establecer un sistema nacional destinado específicamente a fomentar el aseguramiento efectivo de todos los trabajadores mexicanos. En efecto, - la redacción del texto constitucional mencionado no permitía la creación de la Ley que fuera eficaz y práctica, pues limitaba la acción del Gobierno Federal y de los Locales, dedicándolos a fomentar la creación de cajas de seguros populares; a esta circunstancia se debió, en parte, el hecho de que durante los - - - Gobiernos del General A. Obregón y de Plutarco Elías Calles no tuvieron éxito - los anteproyectos de iniciativa de ley para crear el Seguro Social Mexicano; - además, el obstáculo que planteaba el texto constitucional no podía superarse a través de una ley; fue durante el gobierno del Lic. Emilio Portes Gil cuando se decretó la modificación del 31 de Agosto de 1929 al texto de la Fracción XXXI - del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federa- - - ción el 1 de Septiembre de ese año, y decía:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obra- -

ros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo...

Fracción XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley - del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de vejez involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos¹.

Constitucionalmente se contaba con la posibilidad para la elaboración de - la Ley y el texto mostraba dos ventajas especiales:

1^a. Permitía la redacción de una Ley que respondiera al auténtico concepto de Seguro Social, descartando las mutualidades y las pequeñas cajas de provisión; y

2^a. Federalizaba la legislación sobre Seguros Sociales.

Posteriormente, durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, se hicieron estudios dentro de los lineamientos constitucionales, encontrándose con dos obstáculos:

1^a. El hecho de que la implantación de un Seguro Social, históricamente - era una novedad que implicaba problemas técnicos y legales que requerían tiempo de estudios cuidadosos; y

2^a. La situación de la sociedad mexicana creada por la condición económica del país con un gobierno de tipo popular que generaba enfrentamientos y tensiones tanto internas como externas; por estas razones, el Seguro Social no encontró las condiciones adecuadas para su implantación.

Desde 1942, en época de guerra mundial, confluyen las circunstancias favorables para el Seguro Social Mexicano, que era una de las metas del programa de gobierno del General Ávila Camacho; además había manifestado su interés por los problemas laborales, anunciando y creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social encomendada al Lic. Ignacio García Téllez con la función principal-

de linar asperezas y procurar la conciliación obrero-patronal; el Presidente de la República firmó el 11 de Diciembre la iniciativa de ley que definía al Seguro Social como un servicio público nacional, organizado y administrado por un organismo público descentralizado que se llamaría Instituto Mexicano del Seguro Social y comprendía los seguros propios del sistema obligatorio en paga, junto con los facultativos y los adicionales; en la exposición de motivos se indicaba que el SALARIO constituía la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de síes y la de sus familiares, por lo que el menor incidente que los obligara a dejar de percibirlo o que repercutiera en una disminución suya provocaba perjuicios "trascendentales" en la economía familiar; se afirmaba que el Seguro Social representaba una forma efectiva de protección al asalado del obrero en los casos de riesgo propio de su trabajo y de los propios de la vida humana, y que se agravaban por los avances técnicos de la época, y por lo mismo, el régimen organizado del seguro era "exponeente del grado de previsión de seguridad que has logrado los pueblos en el transcurso de su civilización"; finalmente, el 23 de Diciembre la Cámara de Diputados aprobó con dispensa de trámites la Ley, y de igual modo lo hizo la Cámara de Senadores el 29 de ese mes, por lo que se publicó la Ley del Seguro Social de México en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1941.

SISTEMA 2.2. (CONTENIDO ACTUAL DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL)

La política del Seguro Social en la sociedad mexicana capitalista de la postguerra, se acentuó en una muestra regular de disputas con respecto a la efectividad real o supuesta del Seguro como factor en la distribución del ingreso. Mientras que ningún partido político se atrevió a oponerse directamente al Seguro Social siempre se discutieron las prioridades económicas y la conveniencia de mayores incrementos en los ingresos oficiales para ayudo social. En el

contexto internacional, tradicionalmente, los partidos de izquierda defienden - mayores medidas de distribución de ingresos a través del régimen llamado de Seguridad Social, y los de derecha tienden a resistir estas tendencias; sin embargo, hoy por hoy se puede demostrar que los partidos de derecha en ciertos países ya defienden como propias las posiciones que partidos de izquierda en otros países todavía consideran como sus objetivos. En los países con sistema de gobierno de los denominados democracias populares, el Seguro Social ha sido transformado a través de cambios de orden social; institucionalmente, la evolución - del Seguro Social en su mayor parte sigue sus líneas tradicionales de acuerdo - con cada país, y en virtud del papel cada vez más importante que el Estado desempeña en la financiación de los sistemas de Seguro Social, hay una tendencia general a aumentar el control y a unificar la administración en los países donde esto está llevado a cabo por organizaciones autónomas o semi-autónomas y con- trariamente, en las democracias populares se tiende a una mayor descentraliza- ción de las funciones administrativas dándose a los sindicatos un papel más im- portante en la administración del Seguro Social y más adelante de la Seguridad Social.

En México, la oportunidad del cambio respecto al Seguro Social comenzó en la década de los setentas, con el Gobierno del Lic. Luis Echeverría, quien promovió la iniciativa de reforma a la Ley existente, el 27 de Enero de 1972, cuya exposición de motivos expresaba un marco teórico derivado de la problemática nacional existente y la cual, no había sido superada tras el movimiento revolucionario de principios de siglo; ahora surgía como innovación el concepto de - Seguridad Social Integral, que pretendía atender a las necesidades no sólo de - los trabajadores asalariados, sino a la larga a las de la totalidad de la pobla- ción nacional.

Entre las principales propositos que motivaron la redacción del proyecto,

figuraba la ampliación de la cobertura de los servicios del sistema tradicional, debía entenderse como una empresa de solidaridad nacional de los mexicanos privilegiados hacia los menos favorecidos, partiendo de la convicción de que la integración de los marginados, al mejorar su nivel de vida y unirlos a la estructura productiva nacional, serviría de igual modo a su incorporación plena a la entidad nacional; además consideraba que la historia de las modificaciones de la Ley indicaba el deseo de extender sus servicios, y expresaba:

"Las relaciones laborales mejor definidas legalmente, constituyen el punto de partida para extender los beneficios de la Seguridad Social a otros núcleos económicamente productivos, hasta alcanzar en alguna medida a los grupos e individuos marginados cuya propia condición les impide participar en los sistemas existentes. Las sucesivas reformas que se han hecho a la Ley han tenido el propósito de avanzar hacia una seguridad social que sea integral, en el doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a RELACIONES DE TRABAJO"

Era obvio el interés por beneficiar a los grupos sociales desprotegidos, pero las comisiones que estudiaron la iniciativa observaron que no se podía poner en peligro el equilibrio financiero del Instituto encargado de hacer efectivo el régimen, y que las nuevas modalidades no podían tener la pretensión de menoscabar las conquistas de la clase obrera; por lo tanto se determinó que la expansión y mejoramiento del sistema mejoraría las prestaciones existentes e introduciría otras, como lo sería la creación de un nuevo ramo del Seguro Social, el de Guarderías en beneficio de las madres trabajadoras, aumentar el número de asegurados, abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporaran voluntariamente al régimen obligatorio, establecer los llamados "Servicios de Solidaridad Social", precisar diversos puntos controvertibles de la ley vigente, reordenar preceptos dispersos que se refirieran a una

misma materia y simplificar para hacer expeditos a diversos procedimientos; todo lo anterior se efectuaría sin comprometer los derechos de la población ya asegurada. Entre las novedades introducidas en el texto de la Ley, sobresalía la -- creación del grupo de cotización "V" que en esa entonces comprendería salarios superiores a los 280 pesos diarios, pero tendría un límite móvil superior equivalente a 10 veces el salario mínimo en el Distrito Federal; la sustitución de los términos "accidentes de trabajo" y "enfermedades profesionales" por el de -- "RIESGOS DE TRABAJO" empleado por la Ley Federal del Trabajo; ampliación de los servicios médicos a los hijos de asegurados y pensionados que cursarían estudios hasta los 21 y 23 años respectivamente; mejora en las pensiones que además deberían ser revisadas cada 5 años; creación de guarderías para hijos de las aseguradas trabajadoras; fórmulas para facilitar la continuación voluntaria del régimen obligatorio; enriquecimiento y perfeccionamiento en los seguros facultativos y -- adicionales; ampliación del campo de las prestaciones sociales; consolidación de la nueva estructura del régimen, y finalmente la instauración de los mencionados "servicios de Solidaridad Social". Desde el punto de vista financiero, la creación del grupo "V" ayudaría a equilibrar la economía del IMSS y lo haría lo suficientemente dinámico como para permitir a la institución la movilidad necesaria de sus recursos de acuerdo con sus fines.

Cubiertos Los trámites constitucionales, el Congreso de la Unión hizo realidad lo antes expuesto, al expedir la nueva Ley del Seguro Social mediante el -- Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Marzo de 1973, -- con una fe de erratas del 27 del mismo mes.

SISTEMA 2.3 (CONTENIDO TRIBUTARIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL).

Prácticamente, se hizo una elección entre la asistencia social pública y el Seguro Social a nivel político; el Seguro Social resultó más aceptable para --

las sociedades basadas en la economía capitalista; además, dicho Seguro fue más adaptable y selectivo en cuanto a grupos de ciudadanos e ingresos sujetos a sus contribuciones, así como a beneficiarios, estaba más cercano a las realidades económicas del hombre que vivía en una sociedad capitalista de fines del siglo - - XIX, y psicológicamente lo aceptaba más que a la asistencia pública. En Alemania, para su financiamiento se tuvo que elegir entre la adopción del programa - social socialista que financiaba las previsiones sociales con los impuestos g - nerales y las otorgaba a todos los necesitados, y, la concepción liberal que -- preservó la noción de la responsabilidad personal para el futuro mediante la ex - tención individual vinculada a la contribución y al beneficio; la elección con - cernía a la fórmula de acuerdo a la cual los fondos necesarios para el suceso - de los necesitados deberían ser recaudados. El sistema de Seguro Social de con - tribuciones bipartitas o tripartitas reunió la ayuda propia, el bienestar indus - trial y la asistencia social enfocada a la Seguridad Social, demostrando ser -- más realista, con un sistema de financiamiento completado mediante el presupue - to estatal.

Por el lado de la distribución de ingresos a nivel nacional a través del - Seguro Social, se imponían límites sobre el gasto total con respecto a los bene - ficios y defalca claramente al beneficiario; en cambio, la asistencia social de - jaba la magnitud del desembolso y la definición del beneficiario inciertas.

En tratándose de la técnica administrativa, se acepta que el Seguro Social surgió de la evolución natural de técnicas desarrolladas por sociedades de be - neficio mutuo, sindicatos, fondos económicos de industrias públicas y fábricas, bajo medidas obligatorias aplicadas por el poder central como una administra - ción al generaria, poseedora de carácter propio y capaz de asumir nuevas tareas.-

En la actualidad, y dentro del régimen llamado de Seguridad Social, el Se - guro Social es el instrumento principal en la mayoría de los países del mundo -

siempre sus características originales han sufrido profundos cambios, sobre todo, en aras de la solución al problema de encontrar fondos suficientes para propósitos de Seguridad Social, y por lo tanto, sobrepasa la fórmula original de Seguro Social, convirtiéndola en materia de finanzas estatales y de política social-económica.

En países como el nuestro, las provisiones de Seguridad Social son financiadas prácticamente con el presupuesto estatal; y el sistema económico que genera, marca una tendencia hacia el establecimiento de sistemas híbridos, en parte basados en el Seguro y en parte en las finanzas estatales; contrarios son los Estados-donde ha habido una presión constante en favor de poner el mayor peso de los recursos de Seguridad Social sobre las contribuciones de los patronos, incrementando lo que pudiera considerarse en impuesto al trabajo.

Tratándose de países con democracias populares las contribuciones de Seguridad Social generalmente forman parte de los costos de trabajo y se establecen mediante la contabilidad interna, dentro de la economía estatal. La integración total de las diferentes formas de Seguridad Social, entre ellas el Seguro Social, con el presupuesto estatal, le llevó a su inevitable transformación en un instrumento poderoso en la política económica del Estado.

El Seguro Social Mexicano, ha experimentado las realidades que hemos expuesto; por tal razón, durante los primeros meses de la aplicación de la Ley, se observó lo adecuado que resultaba en general y la forma como cumplía con lo que se había esperado de ella; sin embargo, cuando se consideró que resultaría más eficaz la cobranza de los acreedores morosos si se concedía carácter de obligación-fiscal al pago de las aportaciones debidas al Seguro, se procedió a la expedición de un Decreto Presidencial que reformaba la Ley en tal sentido, fechada el 4 de Noviembre de 1944, cuando se habían iniciado las funciones del Instituto en el Distrito Federal, y se publicó en el Boletín Oficial de la Federación el 26 de

ese mes, día en que debió entrar en vigor por Acuerdo del Presidente de la República, haciendo uso de las facultades extraordinarias que para legislar en todas las ramas de la Administración Pública le había conferido el Congreso de la Unión.

El citado Decreto consistía de un artículo único y tres transitorios; expresaba cómo a partir de entonces, la obligación de pagar las aportaciones debidas al IMSS, tendría el carácter de fiscal y que además, correspondería a dicho organismo determinar el monto de los créditos y las bases para su liquidación; en cuanto a las cuotas adeudadas, su cobro podría hacerse por medio de las Oficinas Federales de Hacienda, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación y pudiendo recurrir a la vía económico-coactiva. En los artículos transitorios se comunicaba que los juicios contenciosos seguidos de acuerdo con las disposiciones anteriores, serían sobreseídos, y que el Instituto Informaría a las Oficinas de Hacienda de las liquidaciones que se debían para que en ellas se iniciara el trámite pertinente de cobro. Conviene hacer notar que el Decreto modificado modificó el Artículo 135 de la Ley anterior, en el sentido de calificar las cuotas obrero-patronales con carácter fiscal, por lo dilatado y antieconómico que resultaba al Instituto transitar en los tribunales el cobro de los mismos, pues originalmente la ley les atribuyó la calidad de títulos ejecutivos; por lo que se depositó que se recurrió a esa estrategia legal, de tipo práctico, para configurar la nueva naturaleza de las cuotas del Seguro Social.

De acuerdo al anterior orden de ideas, la actual Ley del Seguro Social, contiene diversos preceptos que, en términos generales, se constituyen a determinar: al sujeto, el objeto, la base, la tasa o tarifa de las cuotas a cargo de los asegurados y además sujetos obligados en el Seguro Social Mexicano; las características de la "contribución a cargo del Gobierno Federal"; los procedimientos de inscripción de los sujetos obligados y los que versan sobre el cobro de

cuotas; las modalidades que se requirieren conforme a la Ley para la implantación tanto del régimen obligatorio como del voluntario y los fundamentos de los diversos reglamentos de carácter tributario.

Tratándose del Régimen Obligatorio, el Artículo 19 señala como principales obligaciones de los patronos a las siguientes:

I.- Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, comunicando sus altas, bajas, modificaciones de salario y demás datos dentro de plazos - no mayores de 5 días;

II.- Llevar nóminas y listas de raya asentando el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores, además de otros datos mensuales, conservándolos durante los cinco años siguientes a su fecha;

III.- Entregar o pagar al Instituto el importe de las cuotas obrero-patronales;

IV.- Proporcionar al Instituto los elementos para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo;

V.- Permitir las Inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto y que se sujeten a las normas del Código Fiscal de la Federación y los reglamentos respectivos; y

VI.- Respecto a los patronos que se dediquen permanentemente o esporádicamente a la actividad de la construcción, les obliga a observar las formalidades especiales relativas al entero de cuotas obrero-patronales.

De igual modo, el Artículo 19 obliga a los patronos que reciban los servicios de un sólo asegurado, a cubrir separadamente los aportes a que están obligados con base en el salario que cada uno de ellos pague al asegurado. Y los Artículos que van del 42 al 46 les obligan a: pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores que perciban el salario mínimo; pagar las cuotas obrero-patronales mientras no presenten al Instituto el aviso de baja del trabajo

trabajador asegurado; constituirse en retenedor de la cuota obrera al pagar los salarios y enterarla al Instituto; pagar al IMSS las cuotas por bimestres vencidos - a más tardar el día 15 de los meses de Enero, Marzo, Mayo, Julio, Septiembre y - Noviembre de cada año, y a efectuar los enteros provisionales iguales al 50% del monto de la cuota, a cuenta de las cuotas bimestrales, a más tardar el día 15 de los meses de Febrero, Abril, Junio, Agosto, Octubre y Diciembre de cada año; pagar los capitales constitutivos en un término no mayor de 15 días contados a partir de aquél en que se notifiquen; cubrir al Instituto los recargos mercaderías - correspondientes, por no pagarle el importe de las cuotas, los enteros provisionales o los capitales constitutivos en el plazo adecuado y a partir de la fecha en que los créditos sean exigibles. De los numerales que se comentan, el citado en último lugar contempla la facultad del Instituto para conceder prórroga para el pago de los créditos fiscales, con causación de recargos. El precepto número 47 establece una modalidad del sistema de recaudación de cuotas por convenio: el sistema de contribución porcentual de las cuotas de cada ramo del Seguro, diferente al sistema de contribución real por salario devengado de cada uno de los trabajadores asegurados, como es el caso de los trabajadores de la industria de la construcción y de los transportistas, que cotizan en grupos fijos.

Dentro del mismo Régimen Obligatorio, en la regulación del Seguro de Riesgos de Trabajo, establece la obligación única de los patronos, de pagar íntegramente la cuota de este ramo, derivada de la Fracción XIV del Artículo 133 Constitucional en relación con el Artículo 477 de la Ley Federal del Trabajo; por lo tanto, en términos del Artículo 80 de la Ley del Seguro Social, al asegurar al trabajador en este ramo, el patrón es relevado de las responsabilidades por esta clase de riesgos que establece la Ley Laboral; y en el aspecto fiscal, en el apartado correspondiente al "Régimen Financiero", el Artículo 33 de la Ley que se comenta señala que el destino de la cuota será el de cubrir las prestaciones,

los capitales constitutivos de las resacas liquidadas al fin de año y los gastos administrativos de esta rama del Seguro; el Artículo 78 establece que la DETERMINACION DE LAS CUOTAS se hará en relación con la cuantía de la cuota obrero-patronal enterada al Inscritivo en el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y muerte y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trata. El Artículo 79 introduce un concepto que es necesario explicar:

LA FIJACION DE LAS PRIMAS en el Seguro de Riesgos de Trabajo; PRIMA, es -- "la cantidad determinada cuya liquidación da derecho al asegurado franco al asegurador, a cubrir el riesgo en caso de ocurrir un siniestro durante un período-determinado" --según lo indica el maestro Chaves Aranda en su Diccionario de Terminaciones Contables, Mex. 1966, pág. 132- para lo cual, las empresas serán clasificadas y agrupadas de acuerdo con su actividad entre cinco clases o grados de riesgo, en razón de la mayor o menor peligrosidad a que están expuestos sus trabajadores; en apoyo de lo anterior, conviene citar al Artículo 82 que a la letra dice: "Artículo 82. La determinación de clases comprenderá una lista de -- los diversos tipos de actividades y ramas industriales catalogándolas en razón de la mayor o menor peligrosidad a que están expuestos los trabajadores, y asignando a cada uno de los grupos que forman dicha lista, una clase determinada. -- Para estos efectos se deberá tomar como base la estadística de los riesgos de -- trabajo ocurridos en los referidos grupos de empresas, computados y evaluados -- de manera global.

No se tomará en cuenta para la fijación de las clases y grados los accidentes que ocurran a los trabajadores al trasladarse de su domicilio al centro de labores o viceversa". El "GRADO DE RIESGO" citado, es un vocablo que ha sido -- precisado por el Lic. Javier Moreno Padilla⁶, en el siguiente sentido: "Todas -- las empresas están sujetas a una expectativa de siniestro, que es la probabili-

6. Moreno Padilla, Javier. Ley del IMSS comentada, 14^a. Edición . p. 73

dad de que surja un daño y la realización de un peligro que afecte la integridad psicoeconómica de los sujetos asegurados.

Dicha expectativa se más o menos latente tomando en cuenta en primer lugar su actividad fundamental y, en segundo término, las condiciones específicas de "peligrosidad"; el grado de riesgo así entendido, conforme al cual están cubriendo sus primas las empresas podrá ser modificada disminuyéndolo o aumentándolo, - de acuerdo con el Artículo 80.

En materia de Capitales constitutivos -que son importantes créditos finca- les que finca el Instituto a los particulares- ha existido controversia entre - los tratadistas de la materia en relación a su denominación; para Moreno Padilla⁷, es: "La cantidad necesaria para invertir de acuerdo con la técnica actuarial, para garantizar el pago de renta a un pensionado o a los derechohabientes legales"; para Alberto Briceño Ruiz⁸, se trata simplemente de: "...un reintegro del monto de las prestaciones"; su regulación en la Ley actual ha sido perfeccionada, contemplándose los supuestos de su procedencia y las prestaciones que lo - integran en los numerales 84 y 86 respectivamente, que por su importancia cita- mos;

"Artículo 84. El patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciera, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro, los capitales constitutivos de las prestaciones en día- re y en especie, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, sin perjui- cio de que el Instituto otorgue desde luego las prestaciones a que haya lugar.

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

7. Moreno Padilla, Javier. Ob.cit. p. 80

8. Briceño Ruiz, Alberto. Der. Mex. de los s.s. p. 165

Los avisos de reintegro o alta de los trabajadores asegurados y los de modificaciones de su salario entregados al Instituto después de ocurrido el siniestro, en ningún caso liberarán al patrón de la obligación de pagar los capitales constitutivos, aun cuando los hubiese presentado dentro de los cinco días a que se refiere el Artículo 19 de este ordenamiento.

El Instituto determinará el monto de los capitales constitutivos y los hará efectivos en la forma y términos previstos en esta Ley y sus Reglamentos".

"Artículo 65. Los capitales constitutivos se integran con el importe de alguna o algunas de las siguientes prestaciones:

I.- Asistencia médica;

II.- Hospitalización;

III.- Medicamentos y material de curación;

IV.- Servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento;

V.- Intervenciones quirúrgicas;

VI.- Aparatos de prótesis y ortopedia;

VII.- Gastos de traslado del trabajador accidentado y pago de viáticos en su caso;

VIII.- Subsidio pagado;

IX.- En su caso, gastos de funeral;

X.- Indemnizaciones globales en sustitución de la pensión, en los términos de la última parte de la Fracción III del Artículo 63 de esta Ley; y

XI.- Valor actual de la pensión, que es la cantidad calculada a la fecha del siniestro y que, invertida a una tasa anual de interés compuesto del cinco por ciento, sea suficiente la cantidad pagada y sus intereses, para que al beneficiario disfrute la pensión durante el tiempo a que tenga derecho a ella, en la cuantía y condiciones aplicables que determina esta Ley, tomando en cuenta las probabilidades de reactividad, de muerte y de reintegro al trabajo, así como la edad y sexo del pensionado".

Finalmente, en tratándose de la obligación de enterar cuotas por el lapso anterior al siniestro, el patrón que cumple con la obligación de enterar el capital constitutivo, es liberado de la primera y además de las derivadas de su responsabilidad por Riesgos de Trabajo fijadas por el Código Laboral de acuerdo con el Artículo 85.

En la regulación del Seguro de Enfermedades y Maternidad, en el apartado correspondiente al "Régimen Financiero", el Artículo 113 señala el destino de la cuota obrero-patronal y de la contribución del Estado, para cubrir las prestaciones y gastos administrativos del ramo; los tres preceptos siguientes -114, 115 y 116- establecen la fijación de la cuota patronal a la base del 6.30% y - 2.33% la obrera sobre el salario base de cotización, la fijación de la aportación del Estado y de la que corre a cargo de instituciones débiles económicamente hablando, consideradas como patronos por el Instituto en términos del Artículo 22 de la Ley.

Se argumenta que el deterioro económico que han sufrido los salarios, según sí se podrá ser clasificados en valores reales, sino sólo porcentuales, en esas condiciones desapareció la tabla de la Ley original y se menciona estrictamente el monto relativo que deben cubrir patronos y trabajadoras; además, que las instituciones débiles económicamente obligaron al legislador a obligar al Estado a contribuir en una mayor proporción en los casos respectivos. El Artículo 117 establece una modalidad en la determinación de las cuotas a cargo de los sujetos de aseguramiento señalados por el Artículo 13 de la Ley -trabajadoras de industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos; ejidatarios y campesinos organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales e en caso de fiduciarios; ejidatarios, campesinos y pequeños propietarios sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento u otro género similar para la explotac

ción de cualquier tipo de recursos; los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, y los patronos -- personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, etc.- y que reciben tal calidad por un decreto del Ejecutivo Federal, a través del Régimen voluntario la determinación de las cuotas se hará en términos del decreto respectivo.

Respecto al Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte, en cuanto a su "Régimen financiero", el numeral 176 indica que el destino de la cuota obrero-patronal y la contribución del Estado será el de cubrir las prestaciones, los gastos administrativos y la constitución de reservas técnicas del asegurado en este ramo; la fijación de la cuantía de las cuotas es el contenido de los preceptos siguientes: el 177 establece que la cuota patronal será de 4.300 y del 1.500 para la obrera, ambas sobre el salario base de cotización; el 178 señala que la cuantía de la contribución del Estado para este ramo del Seguro será igual al 7.1433 del total de las cuotas patronales, que en realidad es un factor resultado de los estudios actuariales realizados por el Instituto; en relación con la cuota para instituciones débiles económicamente y consideradas como patronos por la Ley que se estudia de acuerdo con el Artículo 22, su cuota se fija en el 500 y el Gobierno Federal contribuye con el otro 500, según ordena el Artículo 179.

De igual manera que en el ramo del Seguro antes estudiado, en este, la de terminación de las cuotas a cargo de los sujetos de aseguramiento señalados por el Artículo 13 mediante el régimen voluntario, se hará con los decretos respectivos.

El Artículo 181 contempla la obligación patronal de enterar los capitales constitutivos en este ramo, permitiendo la aplicación del Artículo 86 ya analizado.

El último ramo del Régimen obligatorio es el del Seguro de Guarderías para Hijos de asegurados, en el que encontramos tres preceptos importantes: el - - Artículo 190 dispone que es obligación exclusiva del patrón cubrir íntegramente la prima para el financiamiento del ramo, independientemente de que tengan o no trabajadores a su servicio; el 191 establece la fijación del monto de la prima equivalente al 1% de la cantidad que por salario pagan a todos sus trabajadores en efectivo por cuota diaria, con un límite superior a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y para su época de pago remite al numeral 45 ya expuesto en este Subtítulo; finalmente, el precepto 192 señala que es facultad del Instituto convenir con cada patrón que tenga guarderías instaladas en su empresa, la reversión de cuotas o la subrogación de servicios.

El Capítulo VIII de la Ley del Seguro Social prevé una modalidad del Régimen obligatorio que es la incorporación voluntaria de sujetos al mismo. En este apartado, el Artículo 198 dispone que tales sujetos serán los mencionados en el numeral 13 y que se citan a continuación:

Trabajadores domésticos.- Concurren con el patrón en la cobertura de las cuotas obrero-patronales en los casos que así proceda;

Trabajadores de industrias familiares, trabajadores independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.- De acuerdo con el contenido de la Fracción II del Artículo 206, el asegurado pagará íntegramente las cuotas obrero-patronales por bimestres anticipados, salvo que convengan con el Instituto planes distintos; es importante hacer notar que la Fracción III del Artículo 206 permite la disminución de las cuotas obrero-patronales que corren a cargo de los sujetos enunciados, en la proporción correspondiente a los subsidios o prestaciones, es decir, que en virtud de que en el caso que nos ocupa, los trabajadores independientes no se incorporan al ramo de los Riesgos de Trabajo y, en tratándose del ramo de enfermedades y maternidad no

se les otorga completo es (órdenes de la ley, se cubrirán las cuotas que corresponden a las prestaciones en dinero; por otra parte, el Artículo 208 faculta al Instituto para convenir con empresas, instituciones de crédito o autoridades con las que se relacionen comercial o jurídicamente los asegurados, que se consideren en responsabilidades solidarias y recondones de las cuotas, obligándoseles a autorizarlas;

Ejidatarios, comercios y pequeños propietarios.- Para ellos, el Artículo 211 les impone la obligación de retener y enterar las cuotas y el numeral 212 en su Fracción III les obliga a pagar dichos créditos por bimesses o ciclos agrícolas;

Patrones personas físicas con trabajadores a su servicio.- Para estos sujetos, la Ley prevé su obligación de pagar íntegramente la cuota obrero-patronal y de responsabilizarlos de activar el procedimiento económico-coactivo en caso de dejar de pagar dichos créditos, de acuerdo con dos preceptos: los Artículos 217 y 218 respectivamente; y

Otras incorporaciones voluntarias.- Se trata de las personas que emplean en las entidades federales, estatales o municipales o los organismos o instituciones descentralizadas, que están excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de Seguridad Social, ni en la Ley del Seguro Social; en tratándose de personas que presten sus servicios a dependencias federales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedará solidariamente obligada al pago de cuotas, de acuerdo con el Artículo 220; respecto a los que presten servicios a entidades o instituciones estatales o municipales el pago de cuotas se hará con cargo a los subsidios o participaciones en ingresos federales, según dispone el numeral 221.

Tratándose del Régimen Voluntario, como ya ha sido expuesto, existen dos modalidades que son los Seguros facultativos y los adicionales; respecto a los primeros, son los preceptos que particularmente interesan: el 224 señala co-

no sujetos obligados al pago de cuotas a los familiares del asegurado no protegidos por la Ley que se estudia, ni comprendidos en sus artículos 12 y 13; el numeral 225 dispone que la cuantía de la cuota puede reducirse en un 50% cuando se trate de hijos de asegurados en el Régimen Obligatorio mayores de 16 y menores de 21 años que no estudien dentro del sistema Educativo Nacional. En relación a los Seguros Adicionales, el Artículo 228, señala que la prima, cuota, períodos de pago y demás modalidades en la contratación de dichos Seguros serán fijados mediante convenio con el IMSS.

Resultan particularmente importantes los preceptos ubicados en los diferentes capítulos que conforman el Título V de la Ley, por su contenido tributario dentro del Capítulo I denominado "De las atribuciones, recursos y órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social" encontramos al Artículo 240 que contiene diversas facultades fiscales del Instituto y que citamos a continuación:

Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización, con sin preaviso de los interesados, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubieran incurrido (Fracción X);

Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición del presupuesto de hecho que dió origen a su aseguramiento, con cuando el patrón o sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso de baja respectivo. (Fracción XI);

Recordar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto (Fracción XII);

Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones (Fracción XIII);

Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables - - (Fracción XIV);

Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patronos y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley del Seguro Social y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables (Fracción XX);

Rectificar, rectificar y cambiar la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo (Fracción XXI);

Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables (Fracción XXII);

Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y emitir los dictámenes respectivos (Fracción XXIII); y

Establecer coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para el cumplimiento de sus objetivos (Fracción XXIV).

Sobre el particular pedimos decir que en esencia, se trata de que el Instituto se auxilie en la riqueza privada de los sujetos económicamente padecientes - que a través de cargas fiscales soportan parte del costo de los servicios de Seguridad Social que hoy en día se otorgan a los indigentes; en apoyo de lo anterior conviene indicar que el segundo párrafo del Artículo 241 permite al Instituto tener acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal.

En relación a los facultades que en materia fiscal otorga la ley al Consejo Técnico, encontramos que el numeral 233 y sus Fracciones Xbis, XI y XIII le confieren el establecimiento de procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones; autorizar la celebración de convenios relativos-

al pago de cuotas y la de autorizar a los consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver el Recurso de Inconformidad a que se refiere el Artículo 174 de la Ley, respectivamente. Acerca de la facultad citada en último lugar, el Lic. Moreno Padilla⁹, comenta que no figuraba en el proyecto original de la Ley y fue adicionada por la Cámara de Diputados modificando, en consecuencia, la estructura jurídica del Consejo que antes sólo eran asesores del Delegado Regional sin formar parte del Instituto; ahora son órganos del Instituto con facultades de decisión.

Respecto a los Consejos Consultivos Delegacionales, la Fracción IV del Artículo 158B les faculta para ventilar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación a la que pertenezcan, el Recurso de Inconformidad citado anteriormente, con autorización del Consejo Técnico.

En el caso de los Delegados del Instituto que fungen como presidentes de los Consejos Consultivos Delegacionales, el numeral 158C en su Fracción VII, les faculta para que en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación, ejerzan las facultades fiscales que al Artículo 140 atribuye al IMSS: con excepción de las que dicho precepto contiene en sus Fracciones VIII, XVII y XIX relativas al establecimiento del procedimiento para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones, para determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos, y finalmente, para ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patrimonial y emitir los dictámenes respectivos.

Para los Subdelegados, la Ley les reserva el ejercicio de las facultades atribuidas al IMSS, en el multiplicado precepto 140 en el ámbito de la circunscripción territorial de la Subdelegación, en materia de: registro de los sujetos obligados; inscripciones de los trabajadores y fijación de su base de cotización; recaudación de cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y la

9. Moreno Padilla, Javier. ob. cit. p. 142.

percepción de los demás recursos del Instituto; determinación de los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos; determinación de la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los sujetos obligados; y finalmente, la práctica de inspecciones domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, en términos de las Fracciones X, XII, XIV, XV y XVIII del numeral 158B.

En tratándose de los Jefes de Oficinas para cobros del Instituto, que inicialmente eran operados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hasta antes del 31 de Diciembre de 1941, el Artículo 158E en sus tres primeras Fracciones los faculta para hacer efectivos los créditos a favor del IMSS por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales; para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución y ventilar y resolver los recursos relativos en términos del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, dentro del Título Sexto de la Ley, denominado "De los Procedimientos y de la Prescripción", encontramos diversos preceptos de suma importancia para nuestro estudio, como el 267 que mantiene la esencia del numeral 135 de la anterior Ley al señalar que "el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal"; sobre el particular, conviene recordar que primordialmente, tales créditos participaron de la naturaleza de títulos ejecutivos, y en razón de lo dilatado que resultaba su cobro por el Instituto, a partir de la reforma del 4 de Noviembre de 1944 se les calificó como créditos fiscales, a los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera como tributo con finalidad específica pero que encuentra su apoyo en las Fracciones XIV y XXIX del Artículo 133 Constitucional y en la Fracción IV del Artículo 31 del mismo cuerpo legal, al resolver diversas controversias en relación con los Capitales Constitutivos:

"SEGURO SOCIAL, LEY DEL CAPITAL CONSTITUTIVO".

Los capitales constitutivos, contenidos en el Artículo 48 de la Ley del Seguro Social, se tienen su origen en la Fracción VIII del Artículo 73 de la Constitución Federal, sino que su fundamento se encuentra en el Artículo 123, Fracciones XIV y XXII, de la propia Constitución: la primera se relaciona con deberes a cargo del patrón de indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo o en enfermedades profesionales y la segunda a la obligación del Estado de establecer el régimen de seguridad social. En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tienen ninguna relación con el Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes, y por ello, no rigen para los citados capitales los principios en él contenidos de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las prestaciones fiscales, en cuyo concepto no se incluyen los capitales constitutivos. En efecto, - las cuotas que se recaudan en concepto de los capitales no son para que el Estado cubra los gastos públicos sino que directamente pertenecen a los trabajadores o sus beneficiarios.

SEPTIMA EPOCA PRIMERA PARTE:

Vol. 37, pág. 40.- A.R. 3874/69.- Anderson Clayton y Co., S.A.

Unanimitad de 17 votos.

Vol. 38, pág. 34. A.R. 8112/68.- Empresas Longoria, S. A.

Unanimitad de 15 votos.

Vol. 38, pág. 34.- A.R. 2679/70.- Triturados y Concretos, S.A.

Unanimitad de 15 votos.

Vol. 38, pág. 34.- A.R. 4238/70.- Grancor Internacional, S.A.

Unanimitad de 15 votos.

Vol. 38, pág. 34.- A.R. 3490/71.- Sociedad Eyle de México, S.A.

Unanimitad de 15 votos¹⁰.

10. Guerrero Lara Esquivel y Guadarrama López Enriquez. La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984) t. II p. 1704

Desde otro punto de vista, el Acausado Muestra de la Gaceta¹¹, al opinar sobre el Artículo que se comenta indica:

"La nueva L.S.E., en su Artículo 267 describe el carácter de fiscal" - - "al pago" "de las cuotas, recargos y capitales constitutivos, con lo cual se le da un carácter en cuanto a créditos, ya que califica solamente al pago como de carácter fiscal".

Sin embargo, hoy por hoy, las discrepancias anteriores han sido superadas y a la luz de la nueva clasificación de las contribuciones que hace el actual Código Fiscal de la Federación, bien podemos ubicar a los créditos que percibe el Instituto de las Particulares dentro del apartado de las Aportaciones de Seguridad Social.

Continuando con nuestra exposición, y en concordancia con lo anterior, el Artículo 268 otorga al IMSS el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, para fijarles en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos; como se trata de un ente para estatal que cuenta con elementos coercitivos que se traduce en la determinación unilateral de cuotas para las empresas y demás sujetos obligados, y en la vigilancia de las disposiciones administrativas que formalmente ayudan a esta determinación; el numeral 269 complementa al orden de ideas expuesto al equiparar los créditos a favor del Instituto a los fiscales, en tratándose de discusiones por prestación de créditos, de acuerdo con el Código Fiscal Federal, por lo tanto, los únicos que tienen preferencia a los fiscales, según las leyes de la materia, son los salarios de los trabajadores, las garantías preteritorias e hipotecarias que se ajustan a los requisitos legales, y los créditos por alimentos; - - otro precepto, el 270, regula la figura de la Sustitución patrimonial en relación con las obligaciones derivadas de la Ley que se estudia, es decir, que hace - -

11. De la Gaceta, Sergio, F.- Der. Financiero Mexicano, p. 362.

responsable solidario de las obligaciones fiscales al nuevo patrón que el anterior haya generado.

Por lo que hace a los procedimientos, la Ley establece el Administrativo de Ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas - oportunamente al IMSS; aclarando que dicho procedimiento puede practicarlo el Organismo o la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con el numeral 271. Menciona especial mención el Artículo 274 y los procedimientos de Aclaración y de Inconformidad que provee; sobre el particular existe el Reglamento de Inconformidades que es una verdadera garantía de audiencia para el sujeto obligado, para pagar los actos definitivos de la Institución, como resoluciones, acuerdos o liquidaciones.

En materia de prescripción, se contempla la extinción de las facultades del Organismo para fijar en cantidad líquida los créditos a su favor y la de la obligación de enterar cuotas vencidas y capitales constitutivos, según el contenido de los preceptos 276 y 277 respectivamente; dentro del mismo apartado, el numeral 278 regula la figura tributaria del pago de lo indebido, es decir, la devolución de cuotas enteradas al Instituto sin justificación legal.

No debemos concluir este Subtema, sin considerar el Artículo 284 de la Ley, correspondiente al Título Séptimo denominado "De las Responsabilidades y Sanciones", que en términos generales establece la aplicación del Código Tributario Federal en materia de delitos fiscales en relación con las conductas ilícitas de los patrones.

T E M A 3 - EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

P A R T E I (EL IMSS COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO ENCARGADO DE ORGANIZAR Y ADMINISTRAR EL SEGURO SOCIAL).

SUBTEMA 3.1. SU UBICACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos condiciona la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación a la Ley Orgánica que expida el Congreso de La Unión; compete a dicha Ley la creación de dependencias y entidades, su manejo interno, la determinación de competencias, la distribución de los asuntos, etc.

En cumplimiento al precepto constitucional citado, el Artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal; determinando que esta última se compone con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos; y la centralizada se integra con la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; abundando en lo anterior, el numeral 3º. de la Ley que se estudia, de su carácter de "auxiliares" del Poder Ejecutivo de la Unión y de "entidades" a los componentes de la administración pública paraestatal, la cual queda determinada por el capítulo Único del Título Tercero de la Ley compuesto por los Artículos que van del 45 al 56. Para los fines de este trabajo transcribimos el numeral 45 que dice:

"Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurí

dica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

En transición del IMSS, la actual Ley del Seguro Social que le dé vida jurídica observa los lineamientos mencionados: fue creada por el Congreso de la Unión y confiere a la institución personalidad y patrimonio propios en términos de su Artículo 3°.

Conviene decir que de acuerdo con la doctrina, estamos en presencia de la descentralización administrativa por servicio o funcional, que es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público con una competencia limitada a sus fines específicas y especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos; es decir, se trata de desarrollar una actividad determinada que puede ser la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica o la OBTENCION Y APLICACION DE RECURSOS PARA FINES DE ASISTENCIA O SEGURIDAD SOCIAL; los organismos públicos así concebidos se designan establecimientos públicos, entes autónomos, administración indirecta, descentralización funcionaria, descentralización técnica, instituciones periféricas, autoadministración indirecta o parastatal, etc., cuyas funciones no demeritan la unidad de la administración pública y mucho menos de la administración pública centralizada o directa.

Los principales tratadistas mexicanos de la materia coinciden en que esta forma de organización se inspiró en los llamados "establecimientos públicos" franceses, las "comisiones" norteamericanas, y que ha evolucionado en nuestro país hasta el grado de no mantener un modelo uniforme, sino varios de ellos revestidos de la organización más conveniente en cada caso; de ahí que el Artículo 4° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ya citado, considere-

como organismos descentralizados a todos los que así determinen las Leyes, - -
"...cualesquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Sobre el particular, el Maestro Andrés Serra Rojas¹², sostiene que existen siete elementos de la forma denominada descentralización administrativa por ser vicio, a saber:

1°.- Una entidad autónoma organizada, en la cual los poderes de decisión - que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación de tutela administrativa sui generis, que - no es la de jerarquía;

2°.- Obedecer a la idea de hacer más eficaz la acción del Poder Público, - creando entidades o personas jurídicas de derecho público, que gozan de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales, para lo cual se le transfieren poderes de decisión;

3°.- Que permita particularizar el servicio y el órgano que lo atiende, sin los inconvenientes del régimen central;

4°.- No debe desligar en su totalidad a una persona de derecho público de la relación de tutela de la administración pública centralizada, en razón de que - llevaría a la desintegración de la última;

5°.- El poder de nombramiento del personal superior puede ser absoluto o - consistir en la abstención de ejercitarlo;

6°.- Un régimen financiero que manifieste la tutela de la administración centralizada; ésta relaja los vínculos que la unen al ente público, pero conserva - las funciones de carácter esencial, para vigilar la actuación y la política de - esos organismos, principalmente sus actividades estrictamente financieras, y

7°.- El poder de vigilancia, traducido en un factor del cual dispone el - poder central para el control del organismo.

En relación a los motivos por los cuales se ha dado en denominar a dichos organismos como "instituciones periféricas", "autoadministración indirecta" o "paraestatales", el citado tratadista afirma que son jurídicos y políticos, en virtud de que la administración centralizada les otorga autonomía orgánica y financiera, sobre la base de la constitución de un patrimonio con bienes de la Federación, para la prestación de un servicio público o la realización de fines de interés general; además, se les transfieren los poderes de decisión y revocación, sustrayéndolos del poder disciplinario y del sometimiento a la jerarquía administrativa central. Sin afán de discutir la naturaleza de los motivos señalados por el Maestro Serra Rojas, hoy por hoy encontramos en el Instituto Mexicano del Seguro Social cada uno de los elementos a los que hemos aludido en relación con su carácter de organismo público descentralizado, dotado de autonomía orgánica y financiera, y que le permite organizar y administrar el Régimen del Seguro Social Mexicano, considerado como el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un SERVICIO PÚBLICO DE CARACTER NACIONAL, en los términos de los numerales 4º. y 5º. de la Ley del Seguro Social, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos; en tal sentido, el Lic. Javier Moreno Padilla¹³, comenta:

"Servicio público es el conjunto de actividades que tienen por objetivo satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, a través de prestaciones concretas e individuales, a las personas que lo solicitan, de acuerdo con un sistema señalado por una ley para que el mismo sea permanente y adecuado. Por lo expuesto en esta definición el seguro social debe reunir las características de un servicio público. El Instituto Mexicano del Seguro Social es el organismo descentralizado que por sus dimensiones y por la cantidad de derechohabientes que atiende puede prestar un servicio público a un con-

13. Moreno Padilla, Javier. Ley del Seguro Social comentada, 14ª. Ed. p. 31.

gienerado mayor de población, inclusive a las personas que no se encuentran vinculadas a otra por una relación laboral; por estas razones el legislador encomendó al citado Instituto la prestación de servicios a los sujetos que se podrán incorporar en forma voluntaria al Régimen Obligatorio". En apoyo de lo anterior, podemos citar los elementos del SERVICIO PUBLICO, que tradicionalmente son reconocidos en el derecho administrativo mexicano, en relación con el Seguro Social:

I.- GENERALIDAD.- En el sentido de que todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen. Al respecto podemos agregar que el Seguro Social tiene por objeto primordial a corto plazo la protección del trabajador, pero en esencia, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad, sobre todo, a los grupos e individuos marginados cuya propia condición les impide participar en los sistemas existentes.

II.- UNIFORMIDAD O IGUALDAD.- Es atención a que todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la Ley; y de acuerdo con el Artículo 9º. de la Ley del Seguro Social, para que los asegurados y sus beneficiarios reciban o disfruten de las prestaciones legales, deben cumplir con los requisitos que exige la misma y sus reglamentos.

III.- CONTINUIDAD.- Toda vez que la prestación del servicio encomendado no debe interrumpirse, la actual Ley del Seguro Social fue elaborada en tal manera que el Instituto proyecta el régimen contemplado hasta abarcar toda la población, inclusive a los grupos marginados, por lo que el marco jurídico existente implica una reducción de tiempo para alcanzar la Seguridad Social Integral en nuestro país.

IV.- REGULARIDAD.- El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones-

establecidas por la Ley; es decir, que en tratándose del régimen del Seguro Social, se cubrirán las contingencias y se proporcionarán los servicios especificados a propósito de cada rama del propio Seguro, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por el legislador ordinario según lo prevea el numeral 7º. de la Ley que se estudia.

V.- OBLIGATORIEDAD.- Se considera como el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio; aclarando que se trata de un elemento propio de al cual no existe uniformidad en la doctrina, pues queda condicionado a la naturaleza del servicio de que se trate; además, en relación al Instituto, a pesar de que el Artículo 268 de la Ley de la materia expresamente le confiere el carácter de organismo fiscal autónomo, no sólo para determinar los créditos a su favor y las bases para su liquidación, para fijarlos en cantidad líquida, sino también para cobrarlos y permitirles en ejercicio de la facultad recaudatorio-coactiva prevista para la autoridad fiscal, el mismo no tiene propiamente el carácter de autoridad, visto al amparo del derecho positivo mexicano, por lo que el Artículo 3º. de la Ley sólo le "encarga" la organización y administración del Seguro Social, para que técnicamente hablando ofrezca un servicio público adecuado.

VI.- PERSISTENCIA.- Este elemento se refiere a que el servicio debe contemplar nuevas necesidades colectivas. Al respecto, el Artículo 3º. de la Ley señala: "Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de este ordenamiento". Los servicios aludidos se conciben para lograr el mejoramiento integral de la colectividad en el devenir del desarrollo de México, y

VII.- GRATUIDAD DEL SERVICIO.- El servicio debe ofrecerse al público sin la-

idea de lucro; sin embargo, tal principio se ha venido transformando debido a los elevados costos de mantenimiento del servicio, hasta llegar a considerar la obtención de mínimos activos suficientes para la operación de dicho servicio.

En concordancia con lo anterior, podemos ubicar al Instituto dentro de la administración pública descentralizada o paraestatal, en razón del servicio público que presta como auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, en términos del numeral 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública ya citada; esto es -- así, en virtud de que el Ejecutivo de la Unión manifiesta su responsabilidad de forma prioritaria, por medio de los servicios públicos que corresponden al gasto público e integra el PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION para 1990, como lo indican los Artículos 1º y 6º de este cuerpo legal al denominarlas " erogaciones previstas para los ramos de operaciones a seguridad social" y "erogaciones correspondientes a las entidades paraestatales cuyos programas están incluidas en este presupuesto (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado)", respectivamente; por eso, actualmente se afirma que el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o bien puede ser de particulares debidamente autorizados, creada y controlada para asegurarse de manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público. De acuerdo con lo anterior, bien podemos afirmar que el régimen del Seguro Social concebido como el instrumento básico de la Seguridad Social, e instituido por el Artículo 4º de la Ley del Seguro Social, es un régimen especial de derecho público; además sobre el particular, otro precepto de la Ley, el 7º., dispone que la prestación de los servicios que se especifican a propósito de cada rama del Seguro Social en particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, queda sujeta a Las FORMAS Y CONDICIONES PREVIS-

TAS POR LA LEY y sus reglamentos, de modo tal que los sustran de la sujeción al presupuesto federal y circunscribe las contingencias que cubre y los servicios a prestar, a lo prescrito por dicha Ley.

Habiendo ubicado al Instituto Mexicano del Seguro Social dentro de la administración pública federal descentralizada o paraestatal, podemos agregar que es de creación relativamente reciente, comparado con las fechas de implantación de ese régimen en Europa y el resto de Latinoamérica; además, conviene aclarar que la primera Ley del Seguro Social Mexicano influyó en la redacción de la recomendación sobre la materia, emanada de la Reunión número 26 de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Filadelfia en Mayo de 1944, así como en las modernas legislaciones sobre Seguridad Social. Algo de lo destacado en ese entonces, fue la creación de un sólo organismo encargado de la administración del Seguro Social (con carácter de entidad descentralizada), y la consolidación administrativa de todos los ramos del Seguro, bajo la misma entidad aseguradora, pues dato significó un grave problema inicial en muchos países. La perspectiva mexicana hacia la Seguridad Social, o bien, el Seguro Social Integral, se dirige a la implantación nacional del Régimen del Seguro Social obligatorio, -- protegiendo a los trabajadores urbanos y agrícolas, asalariados e independientes, incluyendo los de tipo familiar, los eventuales y temporales, domésticos y de tipo familiar; y en general a todas las personas que forman la fuerza de trabajo y sus familiares.

Conforme a los lineamientos del Convenio 102 de La Organización Internacional del Trabajo, el IMSS integra sus órganos deliberativo y ejecutivo en representación tripartita del Estado, capital y trabajo; y junto con el I.S.S.T.E. amparan contra las consecuencias económicas de echo de los nuevos tipos de régimen de Seguridad Social a los que se refiere el citado Convenio, es decir, que sólo deja de cubrir prestaciones en caso de desempleo prolongado, pues el desem-

plao fraccionario lo protege previendo la conservación de derechos por un tiempo razonable de ocho semanas; además el IMSS otorga prestaciones complementarias y suplementarias que tienen cinco aspectos básicos: medicina preventiva, mejora-
miento de la alimentación, superación de la vida del hogar, cultura general, edu-
cación cívica y recreación, prestaciones que se administran a través de los Cen-
tros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar en todo el país.

El Instituto, como organismo público descentralizado tiene como sus princi-
pales órganos superiores a los siguientes:

I.- Asamblea General.- Es la autoridad suprema, integrada por treinta mie-
mbros; diez designados por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones pa-
tronales y diez por las organizaciones de trabajadores;

II.- Consejo Técnico.- Es el representante legal y administrador del Insti-
tuto, integrado hasta por doce miembros designados cuatro de ellos por los re-
presentantes patronales de la Asamblea General, cuatro por los representantes o-
breros y cuatro por los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes,
y será presidido por el Director General;

III.- La Comisión de Vigilancia.- Es el órgano de fiscalización interna, óg-
nizada por la Asamblea General, compuesta por seis miembros, dos por cada sec-
tor representativo con sus suplentes, y

IV.- Dirección General.- Será nombrada por el Presidente de la República, -
debiendo ser mexicano por nacimiento y representa en términos generales al Insti-
tuto ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de óg-
cultades generales y especiales que requiera la Ley.

De acuerdo con el anterior orden de ideas, tiene como principales facultades
y atribuciones a los siguientes:

I.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servi-
cios de beneficio colectivo que señala la Ley de la materia;

- 2.- Satisfacer las prestaciones que se establezca en dicha Ley;
- 3.- Invertir sus fondos de acuerdo con lo dispuesto en la Ley;
- 4.- Realizar los actos jurídicos necesarios para cumplir con sus finalidades;
- 5.- Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le sean propios;

6.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, - centros de convalecencia y vacacionales, velatorios, centros de capacitación, deportivos, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las Leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares;

7.- Establecer y organizar sus dependencias;

8.- Expedir sus reglamentos interiores;

9.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;

10.- Todas aquellas que le otorgue la Ley del Seguro Social, en especial, - las relativas a la organización de dependencias y mecanismos administrativos -- que complementen las atribuciones que el mismo Instituto tiene en materia fiscal, así como sus reglamentos y disposiciones legales aplicables, de acuerdo -- con el numeral 240 de la Ley.

En relación a sus recursos, divídense con los preceptos de la Ley los que - los contemplan, principalmente el 242 que los clasifica en:

I.- Cuentas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos obligados a ello, así como la contribución del Estado;

II.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos - de cualquiera clase, que produzcan sus bienes;

III.- Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor; y

IV.- Otros ingresos que señala la Ley y sus reglamentos, como es el caso de los rendimientos obtenidos por la inversión de sus reservas, como lo prevén el numeral 263 en relación con el 264, 265 y 266.

SISTEMA 3.3 - REGIMENES O FARMAS DEL SEGURO SOCIAL.

La creación del Instituto Mexicano del Seguro Social se fundamentó en la necesidad de proporcionar Seguridad Social a nuestros compatriotas de acuerdo con la muy particular concepción de este régimen, que los grupos sociales interesados, estructuraron en sus entonces para lo cual, se establecieron dos tipos de protección que abarcaban a la mayor parte de los trabajadores; inicialmente, fue obligatoria para la incorporación y la continuación, por ser aspectos que no podían dejarse al arbitrio de las particulares, y porque permitía ajustar las prestaciones a la población protegida el crecimiento del sistema; en este sentido, quedarían comprendidos todos los trabajadores que recibieran un salario mensual constante, el cual serviría de base para sus futuras cotizaciones; además, se hizo obligatoria la inscripción de los trabajadores asalariados, los miembros de cooperativas de producción y los aprendices con la finalidad de que el Instituto realizara la inscripción de los obreros y de los patronos, protegiendo la economía familiar de los citados trabajadores. Se trataba de evitar que aquellos se vieran incapacitados para satisfacer sus requerimientos y por lo mismo, se enfrentaran a la miseria y al abandono social. Considerando la imposibilidad de evitar las consecuencias de los accidentes, pero en la viabilidad de disminuirlas, se configuró como un medio adecuado para proteger al salario del obrero, con lo que se suavizarían las penalidades en casos de incapacidad para el trabajo, viudas u orfandas, se ayudaría a la mujer trabajadora o la esposa del obrero en el período maternal y se cubrirían todas las necesidades reales de éstos.

La actual Ley del Seguro Social, en su numeral 6^o, establece: "Artículo - 6^o.- El Seguro Social comprende:

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

3.2.A. RÉGIMEN OBLIGATORIO.

Esta diseñado para proteger a TODA LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA del - país y sus familiares considerados como beneficiarios, en un proceso gradual de - desarrollado tanto en el ámbito geográfico como por ocupación o actividad económi - ca, aunque hoy por hoy, debido las limitaciones nacionales, se circoscribe a una - parte de la población y no cubre el total del territorio nacional. De acuerdo - con lo anterior, el campo de aplicación del Seguro Obligatorio, lo constituyen - los siguientes sectores:

1^o.- Trabajadores sujetos de aseguramiento obligatorio (Artículo 12 de la - Ley):

I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de - trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la - personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, - en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o dere - chos;

II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administra - ciones obreras o mixtas; y

III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organiza - dos en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la - Ley de Crédito Agrícola.

2^o.- Sujetos de incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio. (Artículos - 13, 18 y Capítulo VIII del Título Segundo de la Ley):

I.- Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como - profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II.- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en ración de fiduciarios;

III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, -- producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores;

IV.- Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su - equivalente en otra clase de tierra, aun cuando no estén organizados crediticiamente;

V.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y

VI.- Los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de la Ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto --según lo dispone el primer párrafo de los preceptos arriba citados-- determinará por medio de decretos, las modalidades y la fecha de incorporación obligatoria al Régimen del Seguro Social, de los sujetos enunciados y de los trabajadores domésticos; sin embargo, en tanto se sean expedidos tales decretos, su incorporación será voluntaria y gradual -- con base en las disposiciones reglamentarias que provee el Capítulo VIII, como fue el caso de los trabajadores domésticos y de los Patronos Personas Físicas, -- por vía de incorporación voluntaria y con modalidades especiales, iniciada a -- partir del sexto bimestre de 1973.

Abundando sobre el particular, encontramos que por decreto del Ejecutivo - Federal del 23 de Agosto de 1974, se implanta el Seguro Social para los Ejidatarios, Comuneros, Colonos y Pequeños Proprietarios organizados por el Fiduciario-

se para el Mejoramiento Integral y el Desarrollo de las Artesanías derivadas de la Industria de la Palma, en el Municipio de los Escobos de Guerrero, Puebla y Oaxaca, siendo obligatorio el aseguramiento y establecido con base en las modalidades de la Sección IV del Capítulo VIII; a estos datos, podemos agregar un amplio sector de la población mexicana, potencialmente usuaria del Programa - - INSS COPLAMAS, que habitan en las áreas rurales y marginadas del país.

Como consecuencia de lo anterior, la protección del Régimen se extiende a las siguientes personas, en términos generales:

- 1.- A la esposa o concubina, y en su caso, el esposo que se encuentre totalmente incapacitado para trabajar o el concubinario en iguales condiciones;
- 2.- Los padres del asegurado; y
- 3.- Los hijos de trabajadores, en la siguiente forma:
 - a) Hasta los 16 años sin requisito alguno,
 - b) Hasta los 23 años si se encuentran estudiando en planteles del sistema educativo Nacional;
 - c) Hasta los 23 años si el padre está pensionado y continúan estudiando;
 - y
 - d) Indefinidamente, si están incapacitados para trabajar.

CARACTERISTICAS DEL REGIMEN

Entre sus principales características, encontramos las siguientes:

- A.- Comprende los seguros de:
 - I.- Riesgos de trabajo;
 - II.- Enfermedades y maternidad;
 - III.- Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte; y
 - IV.- Guarderías para hijos de aseguradas.

I.- Riesgos de Trabajo - Inicialmente se llamó "seguro de accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales" y fue el más exigido en los años anterior-

ran a la expedición de la 1.^a Ley; su inclusión en dicha Ley lo provocó conflictos al Instituto con el argumento de que en la Fracción XIII del Artículo 123 - Constitucional no quedaba expresamente señalada esa necesidad; sin embargo, el fin del Instituto era el proteger a la planta productiva, relacionando en parte el problema del obrero consistente en su incapacidad física; además, señalaba la culpabilidad de los empresarios en dichos percances; éstos proponían la creación de una instancia jurídica que deslindara responsabilidades en los accidentes de trabajo, pero la Ley dispuso que el trabajador y su familia estarían protegidos sin tener que recurrir a los tribunales, ni perder tiempo y dinero. Por otra parte, en materia de determinación de accidentes de trabajo, se recurrió a la Ley Federal del Trabajo que ya consignaba las circunstancias y características de los accidentes y las enfermedades profesionales. En tratándose del pago total del importe de la indemnización por riesgos profesionales que establecía la Ley Laboral, la del Seguro Social se diferenció en el sentido de que se pagaría como subsidio mensual como una forma de pensión, que ayudaría al obrero y a su familia a mantenerse dentro de ciertos límites de bienestar en forma constante, pues el pago total no lo alcanzaba para toda la vida. Los riesgos que protege son: los accidentes de trabajo, los accidentes en tránsito y las enfermedades de trabajo.

11.- Seguro de Enfermedades y Maternidad - Al incorporarse en la Ley, facilitó la educación higiénica y de prevención de enfermedades, fomentó el ahorro destinado a cubrir los gastos que puede ocasionar una enfermedad o la maternidad, además de proteger el ingreso diario, tiene desde entonces, una cobertura más amplia y abarca a todos los trabajadores que sufren algún padecimiento, cualquiera que éste sea y que los incapacite para percibir su salario. Para poder hacer valer el subsidio por enfermedad es necesario cumplir el requisito previo de pagar las cotizaciones semanales que exige la Ley antes de iniciarse el pade-

ciendo. Constituye una forma de protección médico-quirúrgica, farmacéutica y económica para el obrero y su familia. El fin consiste en que los asegurados reciban los servicios de seguridad social y se les inculque la necesidad de prevenir los padecimientos, con una cuota reducida. En relación a la futura madre trabajadora, se concibió su protección como una necesidad social de reproducción, otorgándose una pensión por un período de 42 días antes y --- otro igual después del parto. Los riesgos que protege son las enfermedades no profesionales y la maternidad.

III.- Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte - Empiezan a proteger a las personas que padecen alguna incapacidad no profesional o que fueron desahuciadas por su avanzada edad; así se otorga ayuda económica a personas imposibilitadas, por lo que en resumen, podríamos catalogarlo como seguro de desempleo, pero con ciertas limitaciones consistentes principalmente, - en que se ocupa de trabajadores de edad avanzada y que por lo mismo han ido -- perdiendo facultades y oportunidades para obtener una remuneración económica; en este orden de ideas el Seguro de Cesantía protege y ampara a los trabajadores que sin haber cumplido los 65 años, o sin haber sufrido un accidente que -- hubiera causado invalidez, les otorgará la pensión por vejez, el único requisito, y de aquí la razón de no ser un seguro de desocupación propiamente dicho, - es que el desocupado deberá tener una edad mínima de 60 años. Respecto al -- Seguro de Vejez, la Ley de 1943 estipula que los trabajadores que hayan cumplido la edad de 45 años se hacen acreedores a una pensión vitalicia por la labor desarrollada en su etapa de trabajo, la cual fue mermando sus capacidades, y -- para su protección se otorgará este servicio económico. En relación al seguro por invalidez causada por enfermedad o accidente no profesional y que por dicha razón se viere imposibilitado para tener un salario, el Seguro Social le otorgará una pensión compensatoria que le mantendrá dentro de los límites - -

necesarios de bienestar social.

Los tres seguros asociados mantienen una estrecha relación de cobertura económica para los asegurados y sus beneficiarios, ayudan principalmente a los trabajadores de edad que no tienen las mismas posibilidades dentro del mercado de trabajo.

El seguro contra riesgo de Muerte se integró al Instituto como una protección económica de carácter social, ya que se otorgaría a la viuda y/o huérfanos una pensión que los protegería y evitaría que cayeran en el desamparo social, cualquiera que pueda ser su forma. Las condiciones para el pago fueron las siguientes: que el asegurado no hubiese fallecido dentro de los primeros seis meses de matrimonio; que al contraer el matrimonio estuviese recibiendo pensión de invalidez, vejez, cesantía, o que contara con más de 60 años, o menos que tuviera tres años de unión cuando se presentara el deceso; tales condiciones tienden a prevenir posibles fraudes que originarían desequilibrio en los ingresos del asegurado; por lo tanto, se pretende proteger a la familia, considerada como punto de apoyo del trabajador, además de vínculo y célula fundamental de la sociedad. La pensión durará mientras la esposa o la concubina no cambie de estado civil o fallezca, en el caso de los huérfanos, hasta que no hayan cumplido los 16 años, edad suficiente para que puedan sustentarse por su propio trabajo. Los riesgos que protege este conjunto de seguros son: la invalidez, la vejez, la cesantía en edad avanzada, la muerte y los gastos derivados del matrimonio.

IV.- Guarderías para hijos de asegurados - Por regla general, este Seguro debe establecerse en todos los Municipios de la República en los que opera el Régimen Obligatorio Urbano. Esta forma de protección consolidó una aspiración latente, vislumbrada por la Ley Federal del Trabajo desde el año de 1931 y que no llegó a realizarse. La Ley Federal del Trabajo de Mayo de 1970 en su - - -

Artículo 171 establecido: "Los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su ley y disposiciones reglamentarias".

Estos servicios no se encontraban regulados en la Ley del Seguro Social, por lo que el Instituto no estaba en condiciones de hacerse cargo de esta prestación, además, no contaba con el ingreso correspondiente para tal fin. En tales circunstancias, el legislador estimó necesario incluir los servicios de guarderías infantiles, como un ramo de seguro, que cubriera el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternos a sus hijos en la primera infancia durante su jornada de trabajo y permitiera al Instituto allegarse los fondos para cubrir las erogaciones por este concepto.

Conviene aclarar, que en opinión de diversos tratadistas de la materia, el servicio de guarderías no corresponde a la naturaleza jurídica de un contrato de seguro, sin embargo, se ha elevado a la categoría de éste por disposición de la Ley, en virtud de que la realidad ha demostrado que muchas madres mexicanas necesitan trabajar para cubrir total o parcialmente los gastos de alimentación y de educación de sus hijos, por ello, era conveniente establecer los medios que les permitieran seguir trabajando, sin desatender el cuidado de sus hijos.

Las prestaciones encaminadas a cuidar y fortalecer la salud del niño, serán proporcionadas de conformidad con las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico.

Estos servicios se establecerán en esas convenientemente localizadas en relación a los centros de trabajo y de habitación, y funcionarán durante las horas de la jornada de trabajo de las madres aseguradas.

Tendrán derecho a recibir los servicios de Guardería los hijos de las trabajadoras desde la edad de 43 días hasta que cumplan 4 años y la prima para su

financiamiento será cubierta íntegramente por los patrones, correspondiendo el uno por ciento de la cantidad que por salario paguen a todos sus trabajadores en efectivo o cuota diaria, con un límite superior de diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En este ramo de seguro se establece una conservación de derechos por cuatro semanas posteriores a la fecha en que la madre asegurada haya sido dada de baja.

La prima del II se estableció en forma general a cargo de los patrones, tengan o no madres trabajadoras a su servicio, en razón de que si sólo cubrirían la prima aquellos que las empleasen, seguramente provocaría a largo plazo la desocupación y la no contratación de estas trabajadoras, y aquellas empresas que las mantuvieran empleadas se encontrarían en una situación de desventaja.

Inicialmente, la prima correspondiente a este ramo de seguro fue exigida gradualmente: 30% durante el año de 1974, 50% en 1975 y al 100% en 1976.

Los riesgos que protege se hacen consistir en: la falta de cuidados maternos en la primera infancia durante la jornada de trabajo de la asegurada.

Con estos Seguros se creó la protección económica dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social y se dió satisfacción a las necesidades de los trabajadores y sus familias de recibir las condiciones básicas para la creación y mantenimiento del desarrollo de la parte fundamental de cualquier proceso de producción que es el trabajo humano.

Las prestaciones que otorga el Régimen Obligatorio.

Inicialmente, la Ley de 1943 contempló una estructura de captación de cuotas, consistente en una "tabla" de cotización que consignaba diversos grupos de salarios, que iban desde mínimas a máximas cantidades expresadas en pesos, con el fin de evitar que el Instituto tuviera una situación deficitaria en la

prestación de sus servicios por una parte, y por otra, que pudiera cumplir la cobertura del Régimen del Seguro Social contando con suficientes reservas necesarias.

En 1947, se hizo una modificación sustancial que sustentaba económicamente al Régimen, pues a causa del encarecimiento de la vida y de que las pensiones y subsidios ya no satisfacían las necesidades de los asegurados, se implementó -- una nueva tabla de cotización que consignaba a doce grupos diferentes de salarios; la nueva forma de clasificación cambió los años por letras, permitiendo de esta manera que los aumentos de salario pudieran irse cotizando en fogos progresivos hasta un determinado grupo general; por lo tanto, las cuotas, los subsidios, las pensiones y demás prestaciones, se vieron incrementadas en la misma proporción de los salarios.

La Ley actual, publicada el 12 de Marzo de 1973, tuvo modificaciones sucesivas en 1974 y 1980, a fin de adecuarla a las necesidades económicas de una ciudad que avanza y que va requiriendo de mejores satisfactores sociales, mismas que se acrecientan en los momentos de crisis económica por los que atraviesa el país.

Con esta Ley se crea un grupo único y universal de cotizantes que cubre un tope móvil para permitir la constante graduación de cuotas sin tener la necesidad de abrir grupos nuevos. La ventaja del grupo único, clasificado con la letra "W", radica en permitir un ajuste periódico y sistemático de las prestaciones económicas en relación con sus ingresos reales, como lograr que el INSS, no tenga que recurrir a las reformas a la Ley para modificar los sistemas de cotización y no ver reducida su capacidad de protección social.

El grupo "W", comprende salarios superiores a los 280 pesos diarios, fijándose como mínimo un equivalente a diez veces el salario mínimo general que rige en el Distrito Federal. Las prestaciones serán de acuerdo con porcenta--

jes que se calcularán según el salario registrado en dicho grupo; estos principios fueron recogidos por el numeral 33 de la Ley, que a la letra dice: "Los -- asegurados quedarán inscritos con el salario base de cotización que perciban -- en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo regional respectivo, salvo lo dispuesto en la Fracción III del Artículo 15. La excepción aludida, consiste en la deteg minación del grupo del asegurado y la forma como cotizará, cuando por la natura gura de las labores, el salario no se establezca por semana o por mes, sino por jornadas reducidas.

Otro precepto, el 39, refuerza lo anterior, entendiéndose de trabajadores -- que prestan sus servicios en varias empresas, para obliga a los patronos a coti zar por separado de sus trabajadores, con lo cual se cambia el sistema de recau dación y se puede mejorar el servicio en lo referente a las prestaciones econó micas que serán proporcionales a la suma de los aportes pagados al Instituto.

De acuerdo con el anterior orden de ideas, las prestaciones que otorga la Ley, son las siguientes:

I.- EN ESPECIE

- a) Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;
- b) Servicios de hospitalización;
- c) Asistencia obstétrica;
- d) Ayuda para lactancia durante seis meses;
- e) Canastilla al nacer el hijo;
- f) Servicio de guarderías para hijos de asegurados;
- g) Aparatos de prótesis y ortopedia; y
- h) Rehabilitación.

Aclarando que los dos últimos, se otorgan únicamente en caso de riesgos de trabajo.

II.- EN DINERO

a) Subsidios al asegurado por: incapacidad temporal; por enfermedad; y a la asegurada, por maternidad (Artículos 43 Fracción I, 134 y 105 Fracciones II, y 109 y 110, respectivamente);

b) Ayudas para: gastos de funeral; asistenciales; gastos de matrimonio; - gastos de funeral a pensionados (Artículo 71 Fracción I; 164 Fracción V y 166, - 161 y 112 segundo párrafo, respectivamente);

c) Pensiones por: incapacidad permanente parcial o total; viudez; vejez; - cesantía en edad avanzada (Artículos 43 Fracción II, 71, Fracción II y 131, 71- Fracciones III y IV y del 154 al 158, 13 párrafo tercero y 159, 139 Fracciones- I, II, III y IV y 131, 137 Fracciones I, III y IV y 130, así como el 145 Frac- ciones I, II y III, respectivamente).

d) Indemnizaciones.- Indemnización global por incapacidad permanente par- tial cuando su valuación sea hasta el 15% de incapacidad definitiva. (Artículo- 43 Fracción II, párrafo segundo).

e) Asignaciones familiares.- A la esposa o concubina, o a los hijos del -- pensionado (Artículo 164 Fracciones I, II y III); y

f) Otras; como el Aguinaldo a los pensionados por incapacidad permanente - total o parcial con un mínimo de 50% de incapacidad (Artículo 65-IV); pago por - cambio de residencia al extranjero en forma permanente del pensionado (Artículo 126 párrafo 2°).

1.3.8. RÉGIMEN VOLUNTARIO

El principio general es el de la obligatoriedad del Seguro, tanto para ga- rantizar los aspectos financieros como los beneficios a la población protegida. Sólo como excepción puede testarse el régimen voluntario, que permite al su- jeto incorporarse, pero una vez inscrito no puede darse de baja mientras subsi- ste la causa que motivó su afiliación; existen dos casos en la Ley que son: la -

Continuación Voluntaria en el régimen obligatorio y los supuestos del Capítulo VIII de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio. Este tipo de protección comprende los seguros facultativo y adicional; el primero es optativo para los trabajadores que no tienen ingreso permanente o constante y que por lo mismo impide establecer una forma homogénea para el pago de la cuota, tal fue el caso de los trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, temporales, eventuales e independientes, que ingresaron al IMSS al establecerse una cuota promedio, y variando el beneficio de los servicios médicos a personas que no tengan el derecho a recibirlos en el Régimen Obligatorio mediante la contratación individual o colectiva sujeta a las estipulaciones y tarifas del Reglamento respectivo. Respecto al Adicional, el Instituto tiene la posibilidad de adquirir los servicios adicionales de seguros privados para compensar los beneficios obtenidos por los obreros a través de contratos colectivos y que el Seguro Social no puede cubrir.

Estos mecanismos complementarios del Régimen Obligatorio amplían el campo de las personas protegidas y los beneficios en dinero y comprenden conjunta o individualmente las ramas de Enfermedades y Maternidad, y de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte.

Abundando sobre el seguro facultativo, encontramos que el Artículo 198 de la Ley, dispone que los sujetos del numeral 13 ya estudiados, que no hayan sido objeto de los decretos de incorporación del Ejecutivo Federal, pueden solicitar su incorporación voluntaria en los periodos de inscripción que fije el Instituto; al aceptarse la solicitud se aplican las disposiciones generales de la Ley con las modalidades reglamentarias de acuerdo con el precepto 139. El sujeto cesa de serlo, al dejar de tener las características que originaron el aseguramiento o cuando se deje de pagar o haya manifestación expresa. Debe cesar el servicio del precepto 200, al impedir el aseguramiento cuando pueda-

complementar la eficacia de los servicios previstos para el Régimen Obligatorio.

En cuanto al seguro adicional, en paridad, se constituye un tipo de seguro, y así es una ampliación del beneficio del seguro obligatorio y voluntario - Espalda crecientemente vertical por lo que hace a prestaciones, y horizontal en relación a la incorporación de sujetos dependientes del asegurado. Conforme al Artículo 226 el Instituto los contrata con el patrón o los sindicatos; supone la existencia de un contrato colectivo de trabajo o contrato ley que contengan prestaciones de la misma naturaleza a las que indica la Ley y, que las superen en monto o condiciones; y dependen de las posibilidades del INSS y la conveniencia del sujeto obligado.

Ambos tipos de seguros se administran por separado, con contabilidad en sección especial ajena al Seguro Obligatorio, en términos del numeral 230, sujeta a un balance actuarial por disposición del Artículo 231.

1.3. SERVICIOS SOCIALES.

Encuentran su justificación teórica en el principio de la Seguridad Social Integral, y se incluyen en el capítulo Gúnes del Título IV de la Ley. Se extienden en prestaciones sociales y en servicios de solidaridad social. Los primeros, se habían venido prestando por el Instituto al margen de cualquiera obligación legal, como resultado de su expansión, hasta que les atribuyó un fundamento legal. Los segundos expresan la novedad más importante en la Ley actual y la transición entre el sistema del Seguro al de Seguridad Social que no entiende de obligaciones mutuas, pero sí de obligaciones hacia la comunidad, que justifican las prestaciones que el INSS otorga a los destinatarios sin costo alguno, fundamentalmente en orden de asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria.

Con el objeto de no perder el equilibrio económico que debe conservarse respecto a las obligaciones fundamentales del Organismo, tales servicios se pro-

porcionan sin comprometer la eficacia de los servicios relativos al Régimen Obligatorio; además, su ejercicio es discrecional para el Instituto y su fuente de financiamiento son los recursos del ramo de I.V.C. y M. fijando anualmente la Asamblea General la cantidad destinada a dichas prestaciones.

En la exposición de motivos de la Ley que se estudia, se dice que los servicios Sociales nacen por la necesidad de brindar un mínimo de protección a los grupos marginados del desarrollo nacional que por lo mismo, carecen de capacidad contributiva que les permita su incorporación a los sistemas de aseguramiento ya existentes. A cambio, los beneficiarios pueden contribuir con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales destinados a las comunidades en que habitan, y que propician su tránsito hacia el desarrollo económico, de tal manera que con el trabajo comunitario puedan integrarse empresas y relaciones de trabajo susceptibles de generar sistemas ordinarios de aseguramiento.

El numeral 114 clasifica las prestaciones sociales en forma de programas, destinadas a un universo abierto de beneficiarios:

I.- Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación;

II.- Educación higiénicamaterna-infantil, sanitaria y de primeros auxilios;

III.- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;

IV.- Impulso y Desarrollo de actividades culturales y deportivas y en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre;

V.- Regularización del estado civil;

VI.- Concursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores.

VII.- Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo;

VIII.- Superación de la vida en el hogar a través de un adecuado aprovecha---

miento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas:

IX.- Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares; y

X.- Los demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

PARTE II - EL I.M.S.S. COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO.

SISTEMA 3.4.-(EL IMSS COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO).

Relacionado con la actividad financiera del Estado y de sus organismos, surge la figura del FISCO, por algunos considerado como tesoro público por su antecedente en el Derecho Romano y en tal suerte confundido con la acepción estricte de "Hacienda pública" o caudal público; al respecto, Ernesto Flores Zavala en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"¹⁴, dice: "Por hacienda pública debemos entender el conjunto de bienes que una entidad pública posee en un momento dado, para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que con ella se carga por el mismo motivo".

Otros atribuyen el término en estudio a las escuelas públicas únicamente, pero en realidad como concepto moderno vinculado a las finanzas públicas (que en su área de obtención de ingresos incluye no sólo a los provenientes de los tributos) y no a la historia del tesoro del Estado, en razón de que primitivamente se emplearon los vocablos "fiscus" y "aerarium"; éste se usó para determinar la administración y caja del Senado Romano, y poco a poco, equivalió a caja municipal; en cambio, el vocablo "Fiscus", que inicialmente fue cuenta o cerneta para recaudar tributos, equivalió a tesoro público del Estado, por lo que hoy se equipara tanto con el patrimonio del propio Estado, como con éste mismo, que siendo titular de la Hacienda Pública, está facultado para recaudar los ingresos que a su --

14. Flores Zavala, Elementos deEd.Porrúa, 1976-p.20.

favor se han derivado de la Ley u originado en su ámbito patrimonial o en su actividad comercial o industrial, y constraído a realizar los gastos e inversiones que para su sostenimiento y en atención a las necesidades públicas, tiene que erogar.

En este contexto, el Estado, como persona moral de derecho público dotada de patrimonio propio y como estrato de gobierno de una determinada sociedad humana, a fin de mantener su estructura y realizar sus funciones, ejerce su actividad financiera allegándose y dependiendo de los medios y recursos que requiere el financiamiento de los gastos e inversiones que ha de realizar para atribuirle la prestación de servicios generales a la comunidad de que es integrante y a la consecución de satisfactores de las necesidades públicas que surgen en ella.

Valiéndose de sus recursos, el Estado ha de satisfacer con su gasto necesidades que percibe directamente para conservar su soberanía, sostener fuerzas armadas, administrar la justicia, mantener su personal, etc. Al mismo tiempo ha de resolver necesidades públicas colectivas que, a diferencia de las individuales que satisface el individuo con dinero, son las que en general sufren los sujetos por su convivencia social; tales son las de educación, de comunicaciones y transportes, de servicios de pastoreos, drenaje, de SEGURIDAD SOCIAL y asistencia pública, de salubridad y muchísimas más, a fin de lograr la JUSTICIA SOCIAL y la redistribución de la riqueza; incluye con EFECTOS INTERVENCIONISTAS EN LA ECONOMIA PRIVADA, para desarrollar infraestructuras diversas del bienestar colectivo, fomentar la máxima ocupación económica de sus fuerzas productivas, etc.

Lo anterior resulta la acción estatal al recaudar ingresos que va a gastar, calculando previamente sus erogaciones, y al hecho de que mediante su política económica, vincula sus finanzas al mecanismo con que gobierna la obtención y aplicación de sus recursos, constituyendo y dirigiendo tal acción a la realización

de fines generales como es el caso de la Seguridad Social, calificada por principios sociales.

En apoyo de lo anterior, podemos citar el pensamiento de Carlos M. Giuliani F., a quien se refiere el Lic. Sergio Fco. De la Caza¹⁵, cuando define el gasto público como "...Toda erogación generalmente en dinero que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales"; tal concepto unido a los ingresos y la satisfacción de necesidades colectivas y el financiamiento de los fines propiamente estatales, son los límites de la actividad financiera que ha sido expuesta.

Hablar de un Organismo Fiscal autónomo, obliga a tratar previamente el concepto de la "parafiscalidad" o de los "Entes parafiscales"; de entre los principales exponentes de este tema, sobresale Carlos M. Giuliani F.¹⁶, quien ig dice que la raíz griega "para" significa etimológicamente "al lado" o "junto a", descartando que las contribuciones parafiscales constituyan una categoría distinta a la tributaria, en razón de que provienen de verdaderos tributos aplicados -- compulsivamente por ley, que no han de limitarse a los contribuciones de seguridad social y de regulación económica, pudiendo extenderse a otros campos, agregando que "...por no constituir una categoría jurídica financiera especial y por que su adopción puede originar confusiones: resulta preferible prescindir de ella"; respecto a este último, hay quien difiere de Giuliani, pues hoy por hoy, la parafiscalidad sí es una forma financiera característica de los organismos -- fiscales autónomos, a los que él mismo conceptúa como "organismos públicos o semipúblicos" que nacen del Derecho Público, con instrumentos coercitivos, para realizar los servicios públicos que les atribuye la Ley. En tal sentido se ha pronunciado Manuel de Jaure¹⁷, por incluir a los recursos parafiscales, junto --

15. De la Caza, S. Fco. Derecho Financiero... Ferrás, 1971, pág. 159.

16. Giuliani Fonsrouge, C.M. Der. Financiero, Vol. II. Dupelma, Argentina 1962, págs. 815 y 816.

17. De Jaure, Manuel, Carga de Finanzas y Der. Tributario, t. I. Ed. Molachdro, Argentina, 1961, pág. 212.

con los impuestos, tasas y contribuciones especiales, en el área de los tributos; afirmando que se naturaliza los diferencia de los restantes tributos señalados, pues aunque participan de la del impuesto "por su gravitación económica sobre el consumidor" lo que recuerda cierta semejanza con la imposición indirecta y por su obligatoriedad, en cambio, no tienen figuración específica en el presupuesto del Estado y están afectados a gastos determinados, que se concretan por la disposición legal que los ha creado, pues la parafiscalidad deroga la regla de la no afectación de los recursos", y añade que "...la naturalización tributaria de los recursos parafiscales se acepta hoy por la generalidad de los autores, si bien la doctrina francesa suele asimilarnos a los llamados "impuestos de afectación" y a veces destaca su proximidad a la tasa y otras veces los ubica como un fenómeno financiero entre la tasa y el "impuesto".

En relación con lo antes expuesto, debemos aclarar que en nuestro país, -- las aportaciones de seguridad social, que son las principales exacciones parafiscales, sí tienen figuración específica en el presupuesto del Estado Federal, en la Ley de Ingresos; por otra parte, el actual Código Fiscal de la Federación les da el carácter de contribuciones, superando la confusión técnica-jurídica de incluirlas, específicamente, entre los impuestos y los derechos, como recursos derivados u ordinarios, por un lado, y por otro su peculiaridad de estar afectadas a gastos determinados y que con independencia de los recursos generales de la Federación, particularmente las cuotas para el Seguro Social a cargo de patronos y trabajadoras, son recaudadas por el IMSS en su carácter de Organismo fiscal autónomo, mediante su actividad financiera, en relación a fines específicos y a la necesidad de la Seguridad Social que ha de satisfacer con su gasto. Abundando sobre el particular, el Artículo 167 de la Ley del Seguro Social, confiere el carácter de "fiscal", al pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos; fortaleciendo esto con el numeral 168 que dice: --

"Para los efectos del Artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias"; el primer precepto de la impresión de que el legislador aceptó la tesis de Fourouge sobre la "parafiscalidad", pero en realidad no emplea este vocablo, sino la palabra "fiscal", y lo que ocurrió fue que la Ley del Seguro Social de 1942, en su Artículo 135, con ánimo de facilitar judicialmente la cobranza de los créditos del Instituto, estableció que "el título donde consta la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo"; sin embargo, la gran cantidad de juicios al efecto, en detrimento de los intereses del Organismo, dió lugar a reformar tal precepto, por Decreto Presidencial de 4 de Noviembre de 1944, ratificado con el diverso Decreto de 3 de Febrero de 1949, y otorgando al Instituto el carácter de Organismo Fiscal autónomo y dando a las aportaciones el carácter de fiscales.

Conviene aclarar que en el Derecho Mexicano, específicamente el Artículo 77 del abrogado Código Fiscal de 1916, ya se hablaba de organismos fiscales autónomos; al respecto, Luis Martínez López¹⁸, afirma que tales organismos eran las diversas Direcciones colocadas dentro del engranaje administrativo de la Secretaría de Hacienda, por gozar de autonomía en sus decisiones, pues intervenían en la determinación, liquidación, percepción y cobro de los créditos fiscales; sin embargo, no consideró que esas Direcciones, por depender de la Secretaría, más que autónomas eran organismos fiscales heterónomos, pues no podían manejar los fondos dimanados de los créditos fiscales, al no tener finanzas que atender, ni atribuida en su cometido, la satisfacción de necesidades públicas específicas.

18. Martínez López, L. "Derecho Fiscal Mexicano", 2ª. Ed. 1963, pág. 16.

Por su parte, el I.M.S.S., desarrolla su actividad financiera residente a proveerse de ingresos por tener un patrimonio propio, en términos del Artículo 3°. de su Ley, para organizar y administrar el Seguro Social; además, con su gasto cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen en particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, de acuerdo con el Artículo 7°. y proporcionando los servicios sociales de beneficio colectivo establecidos por el numeral 8°. a efecto de fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población, como lo ordena la citada Ley en sus preceptos que van del 233 al 239, sin importar si los servicios de solidaridad social (como son: asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria) se prestan a quien no está afiliado al Organismo.

Los límites de la actividad financiera del I.M.S.S. se destacan en forma general en el Artículo 240 de la Ley que señala sus atribuciones y que en lo conducente, son los siguientes:

GESTOS Y GASTO.- Fracción I: "Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios sociales de beneficio colectivo señalados en la Ley".

INGRESOS.- Fracción III: "Recaudar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás ingresos del Instituto";

GASTO.- Fracción II: "Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley".

GASTO Y EVENTUALMENTE INGRESO.- Fracción III: "Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley".

GASTO.- Fracción VI: "Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vaticionales, velatorios, así como centros de esportación, deportivos, de seguridad social para el bienestar fami-

liar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares".

GESTION Y GASTO.- Fracción VII: "Establecer y organizar sus dependencias".

De lo antes expuesto, se infiere que el I.M.S.S. se provee de recursos, hace gastos e inversiones con vista a la Seguridad Social.

Igualmente, obtiene ingresos en términos del numeral 242 de la Ley, de:

I.- Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado;

II.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquiera clase, que producen sus bienes;

III.- Los donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor; y

IV.- Cualquier otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos".

Conviene aclarar que esta última fracción transcrita, remite a los Artículos 380, 501 Fracción VI y 163 Fracción V de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que el Instituto obtendrá ingresos al disolverse un sindicato; asimismo, de acuerdo con los dichos preceptos obtendrá el importe de la prima de antigüedad y la indemnización correspondiente por fallecimiento de un trabajador asegurado que no deje beneficiarios.

Aclarando que no debe incluirse en la fracción que se comenta a los ingresos provenientes de las multas que como sanción a los actos u omisiones realizadas por los patrones y demás sujetos obligados, en perjuicio de sus trabajadores o del organismo, prevé el numeral 383 de la Ley, pues los mismos se integrarían a los ingresos generales del Estado más no de los del IMSS, en razón de que las sanciones son impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Aparte de los gastos derivados del Artículo 240 ya citado, el Instituto afecta los que se desprenden del Artículo 243 del propio ordenamiento; que son: "...El Instituto y demás entidades que formen parte o dependan de él, estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles en razón de pavimentos, aterajes y limpia, así como por el agua potable de que dispongan, en las mismas condiciones en que deben pagar los dueños anteriores. Igualmente estarán sujetos a los derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos".

En apoyo de lo anterior, recogemos el comentario de Marcos Padilla¹⁹, acerca de que el Organismo "...por los fines que realiza se encuentra exento de los impuestos federales y municipales; sin embargo, existen situaciones en las que no puede librarse de cubrir los tributos; por ejemplo, lo dispuesto por el Artículo 124 del Código Aduanero, que limita las franquicias de importación y exportación a este ordenamiento y de las cuales no goza el IMSS; así como en los casos en que tal organismo adquiere servicios o bienes cuyos productores pueden retener el impuesto y trasladar el gravamen a dichos adquirientes".

Por último, merece especial mención los Artículos de la Ley del Seguro Social que van del 239 al 246, en materia de inversión de sus reservas económicas en especie o numerario que realiza el Instituto, y que constituye parte de su actividad financiera.

SISTEMA 3.3. FACULTADES DEL IMSS EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD FISCAL.

Atendiendo al espíritu del Artículo 168 de la Ley en estudio, el Instituto tiene las siguientes atribuciones, en materia de créditos fiscales a su favor:

- A.- Determinación, tanto de los créditos como de las bases para su liquidación.
- B.- Liquidación, para fijarlos en cantidad líquida;

19. Marcos Padilla, Javier "Ley del Seguro Social comentada". Trillas 14 Edición pág. 138.

E.- Cobro; y

D.- Percapita.

Las anteriores facultades las ejercio en la esfera reglamentaria, como en el caso del Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del Seguro Social (Diario Oficial de 2-Sept-1950), que se expone a continuación, en sus artículos conducentes:

DETERMINACION.- "ARTICULO 6°: Cuando los contratos colectivos de trabajo estipulen prestaciones de las que sean objeto de la Ley del Seguro Social, el Instituto determinará... las cuotas que deben cubrir el patrón y el asegurado, elaborando las tablas de distribución correspondientes";

"ARTICULO 7°.- El importe de las cuotas, en lo que respecta al Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, se determinará en relación con el monto de las cuotas obrero-patronales correspondientes al Seguro de Invalides, Vejez, Vejez, Vejez y Muerte, y según la clase a que pertenezca la negociación o establecimiento";

"ARTICULO 13.- Cuando el patrón no cumpliere la obligación de llevar y -- conservar las listas de raya, o no las llevase en los términos del Artículo anterior, así como en el caso de que se negare a facilitar las inspecciones que -- ordene el Instituto, este podrá determinar con los datos de que dispone o que -- recabe al efecto, los sujetos del seguro, los grupos de salario a que corresponden los trabajadores, la clase y grado de riesgo sobre los que la empresa debe -- cotizar y las demás circunstancias relacionadas con la aplicación de la ley". -- Este precepto se relaciona con el Artículo 22 en materia de visitas domicili--- -- rias.

LIQUIDACION.- "Artículo 17.- Cuando el patrón no hiciera el pago de las -- contribuciones obrero-patronales en los términos y plazos que señala el Artículo-

3°. de este Reglamento, el Instituto formulará, en su defecto, la liquidación respectiva con los datos que tuviere o restare al efecto...".

"ARTICULO 19.- Si dentro del plazo establecido por los Artículos 16 y 17 de este reglamento, el patrón no formula aclaraciones, o éstas no desvirtúan las observaciones del Instituto ni efectúa el pago de los adeudos que resultan a su cargo, se le girará una liquidación por el importe de éstos";

"ARTICULO 20.- Las liquidaciones formuladas por el Instituto en los términos de los Artículos 16 y 17 de este reglamento, constituirán el título de crédito respectivo a favor del Instituto y serán notificadas al patrón para que, en un plazo de veinte días de calendario acuda a pagar su importe más los recargos correspondientes o las recurra en los términos del Artículo 133 de la Ley". Debemos aclarar que este numeral mantiene su congruencia con la Ley de 1942, entendiéndose de la naturaleza de título ejecutivo que tuvieron las cuotas, antes de obtener el carácter de créditos fiscales..

COMO.- "ARTICULO 21, PARRAFO 3°: En el caso de las liquidaciones confirmadas por el consejo técnico en un recurso de inconformidad, así como en el de apelación que en acatamiento a una resolución del propio cuerpo, sean modificadas, se procederá, sin más trámite ante el Instituto, al cobro de su importe".

PERCEPCION.- "ARTICULO 3°, 1er. PARRAFO.- El pago de las cuotas se hará directamente en las oficinas del Instituto o en los lugares que éste autorice para el efecto, en la forma que el mismo Instituto determine. El entero de las cuotas se hará por Marzo, Mayo, Julio, Septiembre y Noviembre de cada año".

Al citado reglamento, se encuentra vinculado el diverso Reglamento por el que se determinan las atribuciones de diversas Dependencias del IMSS (Diario Oficial de 13-Abril-1983), que en su parte relativa señala:

DETERMINACION.- Inspecciones y visitas domiciliarias, Artículo 3°. "Estará a cargo de la Jefatura de Servicios Técnicos, así como de las Delegaciones - -

Regionales Estatales y del Valle de México, lo siguiente: Fracción V. Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe, para verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias -- que le compete aplicar".

"ARTICULO 3°.- Estará a cargo de las Delegaciones Regionales, Estatales y del Valle de México, determinar los capitales constitutivos correspondientes en los términos de la Ley del Seguro Social, sin perjuicio de las atribuciones que tiene el Consejo Técnico, en esta materia, en el ámbito de la República".

"ARTICULO 6°.- Estará a cargo de la Jefatura de Auditoría a Patronos y de las Delegaciones Regionales, Estatales y del Valle de México, ordenar y practicar inspecciones y visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe, así como requisar la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establecen la Ley del Seguro Social y sus reglamentos".

En conjunto, todas las facultades mencionadas: "ARTICULO 4°: Estará a cargo de la Tesorería General y de las Delegaciones Regionales, Estatales y del Valle de México, lo siguiente:

I.- Recaudar las cuotas obrero-patronales;

II.- Cobrar las primas que corresponden cubrir a los patronos en los términos de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos;

III.- Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, mediante la emisión y firma de las cédulas de liquidación correspondientes o -- por cualquier otro medio acorde a las Leyes y Reglamentos aplicables;

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

V.- Formular las liquidaciones de créditos a favor del Instituto en térmi-

mes del Artículo 45 de la Ley del Seguro Social y sus correspondientes del Código Fiscal de la Federación;

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

VII.- Notificar a los patronos sustitutos las obligaciones que adquieren y los créditos a cargo de los substituidos, en los términos del Artículo 370 de la Ley del Seguro Social^o.

Las multiplicidades facultadas, en parte o en todo, se encuentran diseminadas en los demás reglamentos de la materia, como es el caso del Reglamento en lo relativo a la Afiliación de Patronos y Trabajadores en sus Artículos 11 y 22 (determinación); Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación de grado de Riesgo del Seguro de Riesgo del Trabajo, Artículos 2^o, 3^o, 5^o, Segundo Párrafo, en sus Fracciones I y II, 12 (determinación, cálculo y pago de cuotas y primas del ramo);

ARTÍCULO 21.- (determinación-inspección domiciliaria); Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos, Artículos 9^o y 10^o. (determinación-liquidación);

Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los trabajadores de la Construcción por obra o tiempo determinado, Artículos 16 a 19 (determinación y pago de cuotas).

C A P I T U L O III

NATURALEZA JURIDICA DE LA CUOTA OBRERO-PATRONAL ENTERADA

AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

- T E M A 1. Consideraciones generales.
- T E M A 2. Las cuotas del Seguro Social en su carácter de contribuciones especiales.
- T E M A 3. Las cuotas del Seguro Social en su carácter de contribuciones generales que constituyen un salario socializado o solidariado.
- T E M A 4. Las cuotas del Seguro Social en su carácter de créditos fiscales.
- T E M A 5. Las cuotas del Seguro Social en su carácter de exacciones para fiscales.

- * - * -

C A P Í T U L O I I I

NATURALEZA JURÍDICA DE LA CUOTA OBRERO-PATRONAL ENTREGADA AL IMSS.

T E M A I .- (Consideraciones Generales)

Cárlos Aranda define a las cuotas del Seguro Social en su Diccionario de -
Tecnologías Contables, pág. 94, Guadalajara, Jal. 1966, como los pagos o aplica-
ciones periódicas que debe enterar la empresa, correspondientes a las retencio-
nes hechas a los trabajadores y las que le corresponde pagar al patrón según la
Ley del Seguro Social.

En el Glosario de Términos Técnico-administrativos de uso frecuente en el
IMSS, IMSS, 1^o. Ed. 1960, pág. 111, se lo define como la porción proporcional -
del salario que corresponde a trabajadores y patrones cubrir al Instituto para-
el sostenimiento del sistema de seguros sociales; además, al agregarle el térmi-
no "obrero-patronales", las conceptúa como: "...monto de aportaciones hechas-
al Instituto, por trabajadores y empresas, con base en los salarios cubiertos y
el por ciento establecido por la Ley".

Los conceptos anteriores obedecen al principio de que los regímenes del -
Seguro Social requieren necesariamente, de recursos suficientes para estar en
la posibilidad de cubrir los riesgos que protegen, de conformidad con el esque-
ma contenido en sus instrumentos básicos; en dichos regímenes las operaciones
previenen de las cuotas y contribuciones que hacen los patrones y otros suje-
tos obligados, los asegurados y el Estado, asimismo, los recursos se completan
con los rendimientos de las reservas técnicas creadas en los seguros cuyo
financiamiento se apoya en un sistema de capitalización.

Conviene aclarar que la prima que financia al régimen del Seguro Social -
se divide entre las partes cotizantes; Las porciones se denominan cuotas (cuan-
do son a cargo de patrones, sujetos obligados, trabajadores y demás sujetos de

aseguramiento, y contribución a la porción que aporta el Estado y el monto de la cuota determina la cuantía de las prestaciones en dinero, pues en nuestro sistema tales prestaciones son dependientes de las cotizaciones; o sea que la prima de financiamiento es el aporte fijado a cada sector contribuyente del Seguro Social, expresado en porcentaje de los salarios de cotización y resultante de los cálculos actuariales para cada ramo del seguro según los sistemas financieros aplicados.

La contribución es "unipartita" en los siguientes casos: cuando la cuota del Seguro de riesgos de trabajo queda a cargo del patrón, quien paga una prima correspondiente a la clase y grado de riesgo donde queda ubicada la empresa según su actividad y siniestralidad registrada y para determinarla se aplica el porcentaje de la prima correspondiente al total de sucos obrero-patronales del ramo de Invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada; en los diversos seguros cuando el trabajador perciba el salario mínimo vigente en la zona respectiva; y, en el seguro de guarderías donde se determina aplicando el 1.0% de la cantidad que por salario pagan a todos sus trabajadores por cuota diaria.

Será "bipartita" para los asegurados comprendidos en las Fracciones II y III del Artículo 12 de la Ley en los seguros de enfermedades y maternidad e I.V.C.M., con el 50% a cargo de las sociedades locales de crédito ajidal o cooperativas y el 50% a cargo del Estado; ésta, en los casos de asegurados señalados en el Artículo 13 de la Ley citada, se determinará en los respectivos decretos de incorporación.

Es "tripartita" para los asegurados comprendidos de manera general en la fracción I del Artículo 12 de la Ley del Seguro Social. La contribución a cargo del patrón, del trabajador y del Estado para los asegurados señalados en el Artículo 13 de la Ley, se determinará en los respectivos decretos de incorporación.

Sin embargo, desde su aparición en el ámbito jurídico nacional con motivo de la promulgación de la Ley del Seguro Social, en vigor desde el 19 de Enero de 1943 y hasta sus más recientes reformas, las cuotas del Seguro Social han sido objeto de múltiples discusiones por parte de los tratadistas de Derecho Fiscal, en afán de encontrar su verdadera naturaleza jurídica.

En algunas ocasiones fueron equiparadas con las diversas instituciones tributarias predominantes en la doctrina: impuestos, tasas o derechos y con las contribuciones especiales.

Analizando datos de las Leyes de Ingresos de la Federación de los años inmediatos anteriores a Diciembre de 1981, encontramos que el legislador incluyó dentro del grupo de Impuestos el renglón "Aportaciones del Seguro Social", mismo que durante un buen número de años aparecía dentro del grupo de los derechos o tasas, carácter que se confirmó en una ejecutoria del Tribunal Fiscal de la Federación; en contraposición a ésto, tenemos que algunos tratadistas afirmaban categóricamente que tales cuotas eran "verdaderos impuestos". Por otro lado, en algunas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, observamos que se les dió el carácter de "contribuciones de origen gremial o profesional".

Mención especial merece la tendencia que consideró Contribuciones Especiales a las referidas cuotas, por reunir las características de obligatoriedad general, contraprestación y beneficio directo.

El actual Código Tributario Federal, al clasificar las contribuciones, las ubica dentro de las "Aportaciones de seguridad social", circunscribiéndolas a las obligaciones y servicios en materia de Seguridad Social; dentro del apartado con igual denominación, la Ley de Ingresos de la Federación para 1990, las incluye como "cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores". En tal sentido, el legislador demuestra haber considerado los principios doctrinarios de la "asociación parafiscal".

Como pueda apreciarse, no existe un criterio bien definido respecto a la ubicación correcta de la naturaleza jurídica de estas aportaciones de seguridad social; entre los mismos estudiosos del Derecho Fiscal hay discrepancias sobre el carácter tributario de las cuotas; a más hay que agregar los criterios que al respecto emiten los tribunales.

Por lo tanto, conviene estudiar los razonamientos empleados por los tratadistas para determinar la naturaleza jurídica de las cuotas del Seguro Social.

T E M A 2.- (Las cuotas del Seguro Social en su carácter de contribuciones especiales).

A partir del momento de la aparición de las citadas cuotas en el ámbito fiscal nacional, se plantearon diversas discusiones sobre su naturaleza, así como de los medios para hacerlas efectivas. En afán de resolver estos problemas los tratadistas intentaron encontrar la solución equiparando tales aportaciones con los impuestos, o bien con los derechos, pero no con las contribuciones especiales. Esto se debió principalmente a que trataban de encontrar la naturaleza de las mencionadas cuotas atendiendo exclusivamente a los tributos instituidos en el Código Fiscal, el cual, sólo admitía a los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Flores Izuelo afirmó que el pago de las cuotas del Seguro Social era un impuesto, apoyado en la definición que sobre el impuesto da el Código Fiscal de 1918: "Si analizamos la obligación del pago de las cuotas del Seguro Social a cargo de los patrones, a la luz de la definición que examinamos, llegaremos a la conclusión de que esta obligación del pago es un verdadero impuesto porque fue establecido por el Estado unilateralmente y con carácter obligatorio para todos los que se encuentran dentro de las hipótesis previstas por la ley. Es cierto que el rendimiento de ese gravamen se va a destinar al fin especial del Seguro Social, que la regla general es que los impuestos se destinan a cubrir

los gastos generales del Estado, pero en posibla, legal y eficientemente, que ciertos gravámenes se destinan a un fin especial como sucede en el presente caso¹.

Por otro lado, la Ley de Ingresos de la Federación publicada el 1º de Enero de 1945, en el Diario Oficial, hace figurar a las cuotas dentro del Capítulo de los Derechos. Posteriormente, el Tribunal Fiscal de la Federación se pronunció por conceder a las mencionadas cuotas el carácter de derechos; así estableció lo siguiente: "Carácter de Las aportaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social. Deben considerarse como derechos tales aportaciones en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta y debe prestar; contraprestaciones por dichos servicios pues, en efecto, el Artículo 1º. de la Ley del Seguro Social lo establece como un servicio nacional, y a través de sus varias disposiciones se comprende, con toda claridad que las aportaciones se pagan a dicho Instituto para que él por su parte otorgue los beneficios contenidos en la propia Ley. Además esa naturaleza de las aportaciones al Seguro Social se hace más palpable por las disposiciones de las leyes de Ingresos de la Federación, en donde dichas aportaciones figuran con el carácter de "derechos".

Se aprecia que el criterio para determinar el carácter tributario de las cuotas estuvo dividido; por un lado se las reputó impuestos y por otro derechos. Fue así como Jorge I. Aguilar², interesado por saber el carácter de las cuotas, elaboró un trabajo en el que analizó los elementos constitutivos del impuesto y del derecho y éstos con las cuotas del Seguro Social; citará algunas de sus conclusiones: "...en el caso del Seguro Social encontramos que las cuotas se exigen en forma obligatoria, lo que prácticamente nos obliga a distinguirlas de los derechos en los que la característica es libertad de empleo

1. Ernesto Flores Zavala. "Finanzas Públicas Mexicanas" Vo. I, pág. 46.
2. Aguilar Jorge I. "Las cuotas del IMSS". Revista No. 32 Investigación Fiscal S.N.C.F. Méx. 1968.

del servicio público y solamente en la expresa voluntad del particular, puede nacer para el Estado el derecho a percibir la cuota".

"Pero se distinguen también en forma indudable del impuesto, ya que a pesar de ser obligatorias constituyen una obligación a cargo del Instituto, el - que tiene que establecer los servicios que la propia Ley le exige y surge para el particular el derecho concreto, inmediato, directo de exigir del Instituto - la prestación del servicio al producirse cualquiera de los riesgos que condiciona la prestación". Y agrega:

"...se induce pues una clara relación "do ut facias" y "do ut des" sujeto a una condición suspensiva, produciéndose ventajas directas para patronos y trabajadores".

De acuerdo con lo anterior, no es posible ubicar las cuotas dentro de la - figura tributaria de los derechos, en virtud de que además de su carácter coarctativo, por su pago no se recibe de inmediato el servicio o prestación determinadas. No solamente hasta que se realice la situación de hecho prevista en la Ley del Seguro Social, situación que dará origen al derecho de percibir las prestaciones correspondientes. Respecto al hecho de pretender encuadrar la naturaleza de las cuotas con la figura del impuesto, es incorrecto, porque a cambio de la cantidad que se paga se tiene derecho a recibir los servicios y prestaciones correspondientes; en cambio, el pago de los impuestos se reporta a quien lo realiza un beneficio particular, puesto que los servicios públicos que el propio impuesto sufraga proporcionan beneficios generales para todos, inclusive para quienes se pagan tales tributos.

Después de haber comprobado que las cuotas del Seguro Social son equiparables a los moldes fiscales de los impuestos y los derechos, la interrogante sigue sin respuesta: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las cuotas del Seguro Social? -

Podemos encontrar elementos idóneos para considerar que las cuotas están

dran dentro de la categoría tributaria de las contribuciones especiales; dato - significa que su naturaleza jurídica radica esencialmente, en los elementos de obligatoriedad y contraprestación que como se ha observado, son características propias del Instituto Tributario de las Contribuciones Especiales."

Jorge I. Aguilar, en su obra antes citada, sugirió buscar fuera de los preceptos del Código Fiscal la solución del problema, preguntándose si existía en el campo del Derecho Tributario alguna institución que ofreciera a la vez las características de obligatoriedad y de contraprestación, mismas que tornan imposible encuadrar dentro de las características del impuesto o del derecho a las cuotas multicitadas; y respondió afirmando: "...solamente podemos satisfacer esta situación a través de las contribuciones especiales, pues son las que reúnen estas características de ser obligatorias y a la vez otorgan una prestación en cierta forma directa al contribuyente y en que el saldo del costo, generalmente se cubre por el Estado". Además, en su intercesante trabajo cita los requisitos que a su juicio deben reunir las contribuciones especiales:

- 1.- En sustrar la existencia de una institución de interés público;
- 2.- La existencia de una obligación impuesta unilateralmente por el Estado que tiene como finalidad la de satisfacer en forma parcial el costo de mantenimiento de dicha institución;
- 3.- No se requiere que el particular solicite la prestación del servicio, sino que éste se presta en virtud de que la corporación pública que lo establece, lo conceptúa necesario para la realización de sus fines;
- 4.- Produce un beneficio manifiesto a un determinado grupo social y que sin embargo, la colectividad se habrá de compensar del beneficio particular;
- 5.- Las cuotas a cubrir por los beneficiarios directos no deben satisfacer de modo integral el costo total de los gastos;

6.- No se requiere que el servicio haya sido prestado, sino que puede tratarse de servicios por prestar en el futuro.

Analizando el tema, Jorge I. Aguilar, sugiere la siguiente definición de las contribuciones especiales: "son las contraprestaciones que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a uno o varios sectores de la población, con objeto de atender en forma parcial el costo de una obra o servicio de interés general y que se traduce en un beneficio manifiesto para el grupo a quien se presta".

Por su parte, Moreno Padilla³, estima que dichas aportaciones obrero-patronales son contribuciones de seguridad social, de acuerdo con un trabajo que realizó sobre el tema en cuestión. Y al plantearse la problemática para determinar la naturaleza de las cuotas, expresa: "...Definitivamente los moldes legales no alcanzan a explicar el problema de las cuotas del Seguro Social"; y aludiendo a nuestra legislación fiscal federal declara: "...tenemos que analizar otras figuras exploradas por tratadistas del Derecho Tributario, que ofrecen a la vez las características de obligatoriedad y contraprestación de servicios, ya que los tributos del Código Fiscal hacen irreductibles dichos elementos en una sola contribución".

Posteriormente, afirma: "...la mayor parte de los tratados del Derecho Fiscal incluyen una figura adicional que trata de justificar el pago de servicios públicos generales divisibles, la cual se denomina tributo especial o contribución especial". Y señala que la citada figura es definida por Giannini como "La erogación que realizan las personas que experimentan una particular ventaja económica por el desarrollo de una actividad administrativa, o como consecuencia de que provocaron un aumento en el gasto público".

Inspirado en el Modelo del Código Tributario para América Latina, Moreno

3. Moreno Padilla, Javier. "Revista de Difusión Fiscal" No. 11 Ed. S.H.C.F. Mayo de 1973.

Fadilla declara que las cuotas del Seguro Social son contribuciones de seguridad social; aclarando que el mencionado Modelo de Código clasifica en su Artículo 16 a los tributos en impuestos, tasas y contribuciones especial de mejoras y de seguridad social. Esta última contribución la define como: "La prestación a cargo de patronos y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados destinada a la financiación del servicio de previdencia social".

Por su parte, Marguín Manasco⁴, indica que las cuotas que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social son "verdaderas contribuciones especiales..." y fundamenta su afirmación explicando que tanto el trabajador como el patrón, al cubrir dichas aportaciones, no reciben a cambio servicios inmediatos, pero tienen el derecho de exigirlos y aprovecharlos cuando los sean necesarios.

T E M A 3. (Las cuotas del Seguro Social en su carácter de contribuciones gremiales que constituyen un salario socializado o salg derivado).

Actualmente, muchos tratadistas de la materia afirman que tanto las contribuciones de los trabajadores como la gran parte de la de los patronos, así como los mismos beneficios que cubre el Seguro Social, son SALARIOS DIFERIDOS, pues con toda eficacia cubren las contingencias a que se encuentran expuestos los trabajadores por los siniestros que sufren, a través de un salario devengado por el propio trabajador que si bien no es de percepción inmediata, es de PERCEPCION DIFERIDA.

Como consecuencia de lo anterior, del total de los medios monetarios que las empresas transfieren a los trabajadores en forma de remuneración por su trabajo, en parte no se paga directamente, sino que adopta la FORMA DE CUOTIZACIONES APORTADAS, tanto por los trabajadores como por sus patronos, a las INSTITUCIONES DEL SEGURO SOCIAL en las que también contribuye el Estado, para hacer efectiva la protección contingencial y en general las instituciones del Seguro Social no

4.- Marguín Manasco, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. pág. 131.

pagar inmediatamente a los derechohabientes en forma de prestaciones sociales, la totalidad de los medios monetarios que han recibido, para conservar una parte fundamental para sufragar las prestaciones inmediatas y en otras ocasiones, se acumula parte de la misma para crear las reservas que en su oportunidad, responderán a los compromisos contraídos por las Instituciones en el pago de las prestaciones diferidas como lo son las pensiones por incapacidades permanentes, invalidas, por muerte del asegurado o bien por vejez del mismo.

En opinión de J. Henry Richardson, citado por José M. Villagordoa Lozano⁵, "La seguridad social en el futuro se basará en un fuerte sentido de la responsabilidad pública para la prevención de la pobreza, actitud que se desarrolló rápidamente por todo el mundo durante el segundo cuarto del siglo veinte. Continuará expandiéndose. El Seguro Social será cada vez más el método de su paja, mediante muy elevadas contribuciones directas por parte de quienes habrán de ser sus beneficiarios. Irán con ellos en apoyo mutuo de los menos afectados, y el título de la seguridad dependerá en gran medida de su propia participación y productividad". En este orden de ideas, las funciones básicas del Sistema de Seguridad Social en México han demostrado importantes relaciones con la estructura de los procesos sociales y económicos del país. Desde el nacimiento del Seguro Social Mexicano, ha sido motivo de interés el poder comprender y analizar los efectos y las incidencias del pago de las primas, así como de los beneficios de la seguridad social en sus diversos campos de aplicación y en las diversas regiones afectadas; interés que se ha acrecentado cuando se trata de relacionar su desenvolvimiento dentro del proceso del desarrollo económico.

Considerando que el propósito esencial de la seguridad es garantizar por medio de la acción colectiva o de la comunidad, la eliminación de las necesidades

5. Villagordoa Lozano, José M. Boletín de Información Jurídica 1988, No. 4
Méx. pág. 19.

des a aquellos que por desgracia, se hallan temporal o permanentemente desprovistos de recursos con que subsistir y atender debidamente su salud, los recursos que manejen las instituciones del ramo adquieren más importancia en la economía nacional, pues en parte, se destinan a cubrir productos de consumo inmediato o bien para pagar servicios, como lo son los subsidios en caso de incapacidad temporal para el trabajo, o las prestaciones sanitarias que requieren los sujetos protegidos y, de esta manera, también influyen en un aumento de la demanda de bienes y servicios en los diferentes mercados.

Se argumenta que la economía se vería perturbada si no se dedica a la Seguridad Social recursos suficientes integrados por las sumas que los trabajadores deducen de su remuneración y por las cotizaciones de las empresas y las contribuciones del Estado; lo mismo sucedería cuando la CONTRIBUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL no se ha calculado de manera conveniente, pues si se fija en una cifra demasiado elevada o demasiado baja produce efectos negativos.

Para los estudiosos de las Finanzas públicas modernas, los sistemas de Seguridad Social son instrumentos que redistribuyen o transfieren los ingresos entre los diferentes sectores de la sociedad, mediante la tributación; es decir, que los grupos sociales con ingresos más bajos, pagan menos en tributación de impuestos y reciben más en beneficios.

Tales sistemas están basados en una solidaridad económica colectiva organizada que se traduce en el otorgamiento de prestaciones en especie y principalmente en dinero, que contribuyen a establecer un eficaz instrumento con que cuenta el Estado para mantener y redistribuir el ingreso y fomentar el bienestar de los sujetos protegidos, fortaleciendo la seguridad económica de la población incorporada al régimen.

Se ha observado que las prestaciones en dinero que otorga el Seguro Social, disminuyen el ingreso y la capacidad de consumo del asegurado y en ciertos fami-

liar; en el caso de nuestro país ayuda al fortalecimiento del mercado interno; pero debe considerarse que tales prestaciones económicas son substitutivas sólo en una proporción de los ingresos del trabajador, pero no dejan de ser suplementarias o en su caso complementarias.

Existe la consideración de que las actividades gubernamentales deben orientarse hacia la coordinación de la política de seguridad social, la política fiscal, la de salarios, la de precios y la de inversión, otorgando especial importancia a la naturaleza altamente regresiva de los impuestos, de las tasas y demás gravámenes que se aplican.

Nuestro país requiere de la adecuada manipulación de los diversos mecanismos de política económica y social, para lograr la mejor utilización de los recursos, especialmente el que se conoce como "fuerza de trabajo", que, bien empleada genera rendimientos máximos en todos los sectores de la población.

Si aceptamos a la Seguridad Social como un mecanismo complementario redistributivo del ingreso, necesitamos conocer con exactitud las transferencias que afectan la economía de los diversos sectores de la sociedad y sus efectos directos o indirectos en el ahorro, el consumo y la inversión; sin embargo, no es fácil aislar dentro de cualquier sistema socioeconómico, los efectos económicos redistributivos de los diferentes mecanismos que operan, ya que son muchas las entidades canalizadoras y centralizadoras de fondos de la comunidad y que se encauzan a través de la producción de servicios y distribución de bienes; para conocer la inversión de la Seguridad Social y la forma en que actúa como mecanismo de redistribución de ingresos, se requiere un profundo análisis de las fuentes de sus ingresos, para poder relacionar sus cotizaciones y las prestaciones, principalmente las económicas, por grupos de salario, por actividad o sector de la producción y todo ello relacionarlo con las estructuras de distribución de beneficios.

En este sentido, el Seguro Social se muestra como instrumento que transfiere - el ingreso entre los distintos sectores y niveles que participan de los beneficios de la Seguridad Social, como elementos activos de los procesos productivos de la comunidad; o sea que con apoyo en la solidaridad, capta ingresos de unos sectores y los distribuye a otros, a través de sus prestaciones y servicios; circunstancia, esta, que se observa objetivamente en los servicios de asistencia médica y el pago de los subsidios, ambas sustentadas financieramente en las aportaciones de la población sana en apoyo de la población incapacitada sin posibilidad de autogenerar ingresos. Esta función es de alta importancia en México dado que la masa de población asegurada destina sus ingresos casi totalmente al consumo."

Esta redistribución favorece indudablemente a aquellos sectores de grandes carencias y en el que sí se observa con gran significado la transferencia de fondos, ya que sostiene el poder de compra de los sectores de la comunidad - aun cuando dicho poder de compra sea exiguo. Si bien es cierto que a la fecha estos beneficios inciden sobre un número relativamente reducido, radicado preferentemente en centros urbanos, con la actual Ley que abre amplias posibilidades, esas transferencias incidirán cada vez en un mayor número de núcleos familiares, contribuyendo a una redistribución cada vez más adecuada y justa del ingreso.

Los aspectos de las cuotas del Seguro Social, expuestos anteriormente, han dado lugar a que algunos estudiosos de la materia, como Ramón Valdés Costa⁶, a quien cita De la Garza, con un enfoque de Derecho Laboral, afirma que es una obligación patronal diferente al impuesto, a la contribución especial, pero su naturaleza jurídica es la de un complemento del salario o la de salario socializado; en parecido sentido se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerarlas como "contribuciones de origen gremial", y así lo compre-

6. De la Garza, Sergio Fro. Der. Financiero...Ob.Cit.pág. 366.

bases en reciente ejecutoria emitida por el citado tribunal:

"Seguro Social. Naturaleza jurídica de las cuotas del Artículo 267 y 268 (de la vigente Ley). El legislador ordinario, en el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social (Ley anterior), dió el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patronos como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerándolas como contribuciones de origen gremial o profesional a cargo del patrón, que hallan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Carta Magna y su Ley Reglamentaria. De tal manera que las cuotas exigidas a los patronos para el pago del servicio público del Seguro Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares, con fines parafiscales, con carácter obligatorio, para un objetivo concreto de una persona jurídica que tiene a su cargo la prestación de un servicio público en la administración indirecta del Estado encargado de la prestación del servicio público. En tales circunstancias, no se pueda considerar que la obligación de cubrir cuotas del Seguro Social sea de carácter civil derivado del acuerdo de voluntades sino que su imposición deriva de la Ley" (Amparo en Revisión - - - 6627/66, fallado el 19 de Junio de 1971).

Al respecto, debemos agregar a manera de complemento, que otra jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citada en la Ley del Seguro Social comentada por Javier M. Padilla ⁷, en relación al fundamento constitucional de las cuotas, dice: "...No en la Fracción VII del Artículo 73 de la Constitución, sino en las Fracciones XIV y XXII del Artículo 123 de la propia Constitución... En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene relación con el Artículo 31 Fracción IV de la Constitución..."

De lo hasta aquí expuesto, se desprende que en el caso del trabajador, la

fuerza del financiamiento de los aportes o cuotas del Seguro Social lo constituye propiamente el salario o la remuneración del trabajo; por lo que se refiere - al patrón y al Estado, dicha fuente constituye sólo una referencia para el cálculo o determinación de las cuotas, pues en el primer caso, las cuotas se financian con cargo a los costos de operación que a su vez se transfieren a los precios de los bienes y servicios que consume la población, en el segundo caso, las fuentes de financiamiento lo constituyen los impuestos y productos que percibe el Estado con base en sus recursos fiscales.

Conviene señalar por último, que desde el punto de vista de la progresividad y el efecto redistributivo de las cuotas tanto las de los trabajadores como los aportes del Estado presentan mayor progresividad que las cuotas patronales, - que actúan en forma más regresiva al transferirse a los precios de los artículos, bienes de consumo y servicios. Sin embargo, la necesidad de no gravar solamente los salarios de los trabajadores, ni de transferir la parte más importante de las cargas hacia los recursos fiscales de los gobiernos, ha dado lugar a que las aportaciones patronales representen una parte importante y en ocasiones mayoritaria, del financiamiento de las cuotas del Seguro Social.

T E M A 4. (Las cuotas del Seguro Social en su carácter de créditos fiscales).

En nuestro Foro jurídico y desde que se estableció como Tribunal contestioso de apelación en el área administrativa al Tribunal Fiscal de la Federación, - a raíz de que se promulgó la Ley de Justicia Fiscal del 27 de Agosto de 1936, se conceptuó incorrectamente que lo fiscal era lo tributario, que los créditos fiscales eran los tributarios, que las leyes fiscales eran relativas a los tributos, que el tribunal fiscal federal carecía de competencia para conocer de materias derivadas de infracciones a "Leyes de fiscales" o "de tributarias", aunque -

tuvieran el carácter de aprovechamientos y que por lo mismo fueran intrínsecamente créditos fiscales; incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación - consideró:

"...por fisco debe entenderse lo perteneciente al fisco, que significa - entre otras cosas, la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos" (ejecutoria Semanario Judicial de la Federación, T.XLI, p. 844).

Esta interpretación de fisco y de lo fiscal ha ido cambiando, pues se ha podido ver que tanto en la Órbita del Poder Legislativo, como la de las facultades reglamentarias y de expedición de decretos del Ejecutivo, como atendiendo a un ámbito financiero y no tributario, para fiscal al fin, se emplea la terminología "fiscal" y "fiscalización", respecto a las compras de las dependencias del Gobierno Federal; lo que más tiene que ver con tributos ni con leyes regladas con multas por infracción a éstas, sino con simples compras o actos administrativos de gestión o de empleo de recursos públicos, llevados a cabo mediante la actividad financiera del Estado.

Por otro lado, múltiples tests del Fisco y de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación ya reconocieron la competencia de éste para conocer de - asuntos fiscales no tributarios.

Hoy se afirma que por materia fiscal debe entenderse el campo en que - desarrollan su actividad financiera el Estado y los organismos fiscales autónomos, para proveer de sus ingresos, incluidos los derivados de los tributos, para luego aplicarlos atendiendo a principios sociales y mediante su gasto, a la satisfacción de las necesidades públicas, como es el caso de la Seguridad Social en términos generales, y del Seguro Social en particular, de acuerdo con un programa financiero previamente planeado y trazado en que se analiza el presupuesto de gastos y los ingresos que por Ley han de recaudarse por el Esta-

de, incluidos los que se allegan de su patrimonio o de operaciones vinculadas con el mismo.

En este contexto, nació la Ley del Seguro Social de 1962, que en su numeral 135 dispone que el Título donde constara la obligación de pagar las aportaciones tenía el carácter de Título Ejecutivo, lo que hacía que el IMSS tuviera que demandar ante los tribunales a los patronos que no pagaban sus cuotas oportunamente.

La nueva Ley, en su precepto 267, adscribe el carácter de fiscal "al pago" de las cuotas, recargos y capitales constitutivos con lo cual deja sin jugar su verdadero carácter en cuanto a créditos, por calificar sólo el pago como de carácter fiscal, y de acuerdo con el Artículo 271 se practicará el procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto.

Sobre el particular, el Lic. De la Cerna^B, cita una importante ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del 1er. Circuito que dice: "Seguro Social Cuotas del. No tienen el carácter de créditos fiscales. La circunstancia de que el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social prevenga que el capital constitutivo, entre otras cuotas que deben pagarse al Instituto, tienen el carácter de fiscal, no significa, porque no se expresa así en el régimen fiscal mexicano, que sea impuesto, derecho, producto o aprovechamiento, y la indicación de que el deber de pagar las aportes, los intereses moratorios y los capitales tengan el carácter de fiscal, sólo quiere decir que se asimila a este tipo de crédito, para los efectos del cobro únicamente, y no para darles en esencia naturaleza fiscal en los términos del Artículo 11, Fracción IV, de la Constitución Federal, y Artículos 2, 3, 4 y 5 del Código Fiscal de la Federación".

B. De la Cerna, Sergio Fro. ob.cit. pág. 182.

Al criterio anterior se opone una resolución dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, considerando la naturaleza tributaria de las cuotas al reconocer su carácter fiscal:

"Los seguros relativos al régimen del Seguro Social se dividen en dos grupos conforme lo establecen los Artículos 134 y 135 de la Ley del Seguro Social (actualmente 275) los primeros son los relacionados con la obligación de pagar aportes asegurados, los cuales tienen carácter fiscal. Los segundos son los que están relacionados con el derecho a obtener del Instituto alguna prestación, y en los cuales este mismo organismo aparece como deudor..." (Resolución del Tribunal Fiscal de la Federación del 3 de Febrero de 1967. Junta 4861/66).

El Profesor Margain Manzanos⁹, estima que las mencionadas cuotas obrero-patronales tienen el carácter de fiscal, no obstante que se destinan a satisfacer el presupuesto de un organismo descentralizado, que no es discutido ni aprobado por la Cámara de Diputados, con la finalidad de aprovechar el procedimiento económico-coactivo de ejecución, y así evitar que el Instituto se vea impedido de realizar en forma eficiente y oportuna las obligaciones a su cargo, y agregar "sería imposible para el citado Instituto prestar en forma efectiva sus servicios, si para requerir un deudor tuviera que acudir a los Tribunales Judiciales Federales".

Actualmente se acepta por un amplio sector de estudiosos del Derecho, la naturaleza de crédito fiscal de las cuotas del Seguro Social; hasta en tratándose de prelación de créditos, se ha determinado que las del IMSS tendrán la misma preferencia que los fiscales en los términos del Código Fiscal Federal; ya que anteriormente se decía que los créditos del Instituto tendrían preferencia sobre cualquier otro, excepción hecha de los fiscales y de los correspondientes al trabajador, con lo cual se le debía preferencia a los fiscales, olvidando que las del Organismo mencionado también lo son.

9. Margain Manzanos, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, ob.cit. pág.125.

T E M A 5. (Las cuotas del Seguro Social en su carácter de exacciones parafiscales).

En México, se acepta que todos los ingresos que el Estado se allega con su actividad financiera, incluidos los provenientes de los tributos, son fiscales.

Por lo tanto, dentro de las contribuciones o tributos y como recursos derivados o ordinarios, se incluye a las aportaciones al IMSS, al IMSSAFIT, al ISSSTE y al ISSFAM, por concepto de fomento a la Seguridad Social; se trata de verdaderas contribuciones en tanto que se incluyen permanentemente en la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, aunque sus antecedentes doctrinarios y su peculiaridad de estar afectadas a gastos determinados, las coloca entre los ingresos "para-fiscales", ya que con independencia de los recursos generales del Estado, son recaudadas por los diversos Institutos en su condición de Organismos Fiscales Autónomos, mediante su actividad financiera, en relación estricta a fines específicos y a la necesidad de la Seguridad Social que han de satisfacer con su gasto.

Para Carlos M. Giuliani Ferrerugé¹⁰, la raíz griega "para", significa etimológicamente "al lado" o "junto a", pero descarta que constituyan las contribuciones parafiscales una categoría distinta a la tributaria, ya que dichos ingresos parafiscales provienen de "verdaderos tributos aplicados compulsivamente por la ley, que no han de limitarse a las contribuciones de Seguridad Social y de regulación económica, pudiendo extenderse a otros casos".

Circunscribiendo lo anterior al caso concreto del IMSS, encontramos que el vocablo "aportaciones" se menciona para referirse a las cuotas, recargos y copagos constitutivos citados en el Artículo 267 de la actual Ley del Seguro Social, por economía; aunque el término puede comprender a los demás recursos parafiscales del Instituto, sus cuando no tengan legalmente el carácter de "fiscales", acudiendo a su naturaleza.

10. Giuliani Ferrerugé, Carlos M. Derecho Financiero, Vol. II; Ed. Depalma, Argentina; 1982. Págs. 813.

Cuotas y créditos por capitales constitutivos son diversos momentos de la misma obligación a cargo del sujeto pasivo; las primeras son prestaciones parafiscales a cubrir por el patrón o los trabajadores como primas de seguro contra determinados riesgos; los segundos son prestaciones a pagar por el patrón que incumplió la obligación de afiliar a los trabajadores, de retención y enterar el importe de las cuotas, para que con los ingresos así generados, el Instituto cubra al asegurado y a sus beneficiarios las prestaciones en dinero y en especie que le corresponden con motivo de concretarse el evento asegurado.

Esta especie de cuotas en estudio, tienen el carácter de ingresos públicos "paratributarios", "parafiscales" o "exacciones parafiscales", para el Programa Conjunto de Tributación de la O.E.A., la doctrina uruguaya y española.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversas ejecutorias lo que en seguida se cita sobre la parafiscalidad de las aportaciones al INSS:

"Seguro Social. Naturaleza Jurídica de las cuotas del. Artículo 267 y 268 (de la vigente Ley).- el legislador ordinario, en el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social (la anterior), dió el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerándolas como contribuciones de origen gremial o profesional a cargo del patrón que hallan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Carta Magna y su Ley reglamentaria. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares, CON FINES PARAFISCALES, CON CARÁCTER OBLIGATORIO, PARA UN OBJETIVO CONCRETO DE UNA PERSONA JURÍDICA QUE TIENE A SU CARGO LA PRESTACION DE UN SERVICIO PUBLICO EN ADMINISTRACION INDEPENDIENTE DEL ESTADO ENCARGADO DE LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO. En tales circunstancias, no se puede considerar que la obligación de cubrir las cuotas del Seguro Social sea de carácter civil derivada de

un acuerdo de Voluntades, sino que su imposición deriva de la Ley" "Amparo en revisión No. 4607/55. Manufacturas Unidas, S.A. en Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año 1971, págs. 129 y 130".

En relación al criterio antes aludido, precisamente en tratándose del fundamento de las cuotas, otra jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice en su parte total:

"... No en la Fracción VII del Artículo 73 de la Constitución, sino en las Fracciones XIV y XXIX del Artículo 123 de la propia Constitución En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene relación con el Artículo 33 Fracción IV de la Constitución..."

"Seguro Social. Ley del.- El legislador ordinario, en el Artículo 123 de la Ley del Seguro Social dió el carácter de aportaciones - fiscales a las cuotas que deben cubrir los patronos como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público de origen premial o profesional a cargo del patrón, que desde el punto de vista jurídico, económico y de clase social, puede estimarse como un complemento de una prestación del patrón en bien del trabajador constituyendo un salario solidificado o socializado QUE HALLA SU FUNDAMENTO EN LA PRESTACION DEL TRABAJO Y SU APOYO LEGAL EN LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 123 DE LA CARTA MAGNA Y SU LEY REGLAMENTARIA. De tal manera que las CUOTAS EXIGIDAS A LOS PATRONOS PARA EL PAGO DEL SERVICIO PUBLICO DEL SEGURO SOCIAL QUEDAN COMPRESIDAS DENTRO DE LOS TRIBUTOS QUE IMPONE EL ESTADO A LOS PARTICULARES - CON FINES PARAFISCALES CON CARACTER OBLIGATORIO EN BENEFICIO DE UNA PERSONA JURIDICA DISTINTA DEL ESTADO encargada de la prestación de un servicio público".

"Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1972, presidencia, p. 263".

Respecto a la naturaleza jurídica de los capitales constitutivos encontramos

lo siguiente:

"Seguro Social, Ley del.- Los capitales constitutivos comprendidos en el Artículo 48 de la Ley referida, NO TIENEN SU ORIGEN EN LA FRACCIÓN VII DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL, SINO QUE SU FUNDAMENTO SE ENCUENTRA EN EL ARTICULO 123, FRACCIONES XIV Y XXIX DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN. La primera se relaciona con deberes a cargo del patrón para indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la segunda a la obligación del Estado de establecer el régimen de seguridad social. En consecuencia el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con el Artículo 31, Fracción IV, de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por ello, NO HAYEN PARA LOS CITADOS CAPITALS LOS PRINCIPIOS EN EL CONTENIDO DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, LOS CUALES SON EXCLUSIVOS DE LAS PRESTACIONES FISCALES. EN ESTE CONCEPTO NO SE INCLUYEN LOS CAPITALS CONSTITUTIVOS. En efecto, las cuotas que se recaudan en concepto de los capitales constitutivos NO SON PARA QUE EL ESTADO CUBRA LOS GASTOS PUBLICOS, SINO QUE DIRECTAMENTE PERTENECEN A LOS TRABAJADORES Y SUS BENEFICIARIOS".

"Informe del Presidente de la Suprema corte de Justicia de la Nación, 1972, Presidencia, p.p. 264-265".

Abundando sobre el particular, encontramos el principio que prescribe el Artículo 267 de la actual Ley del Seguro Social en el sentido de que: "El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tiene el carácter de FISCAL". En opinión de algunos estudiosos de la materia, lo anterior supone la aceptación por parte del legislador, de la tesis de Giuliant Fourouge sobre PARAFISCALIDAD, de acuerdo con un artículo sobre "la parafiscalidad" contenido en el 2º número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, pág. 361; del tratadista aludido piensa que "por no constituir una categoría jurídica financiera especial y porque su adopción puede originar confusiones resulta preferible prescindir de ella", pues en el precepto legal que se estudia, no se emplea el vocablo "parafiscal" sino la palabra Fiscal. Lo que ocurre es

que la original Ley del Seguro Social de 30 de Diciembre de 1942, estableció en el Artículo 135, con ánimo de facilitar judicialmente la cobranza de los créditos del Instituto, que "el título donde consta la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo"; pero cuando resultó evidente el grave perjuicio al efecto, en detrimento de los intereses de la Institución, se refirió el precepto con el Decreto Presidencial de 4 de Noviembre de 1944, - ratificado en el día 3 de Febrero de 1948, y se OTORGÓ AL IMSS EL CARÁCTER DE ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO; en consecuencia, las aportaciones adquirieron el carácter de fiscales.

Sin embargo, en consideración a lo expuesto en la parte conducente del primer capítulo del presente trabajo, incluso con apoyo en la actual Doctrina jurídica mexicana, en oposición a Giuliano F., podemos afirmar que la PARAFISCALIDAD SI ES UNA FORMA FINANCIERA CARACTERÍSTICA DE LOS ORGANISMOS FISCALES AUTÓNOMOS, a los que el mismo concepto como "organismos públicos o semipúblicos", que nacen del Derecho público, con instrumentos coercitivos para realizar los servicios públicos que les atribuye la Ley.

El señalamiento de que las Instituciones arriba citadas deben contar con un instrumento correctivo para recaudar de los particulares los recursos necesarios, a fin de atenderlos a la realización de los servicios públicos que la Ley les encomienda, nos obliga a explicar el vocablo "organismo fiscal autónomo", cuyos antecedentes los encontramos en nuestro foro, en el año de 1962, atendiendo al Artículo 77 del abrogado Código Fiscal de 1938 y al Vol. 4º, pág. 355 de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, afirmaba Luis Martínez López en su obra "Derecho Fiscal Mexicano", 2ª. Edición, pág. 16, que los organismos fiscales eran las diversas Direcciones colocadas dentro del engranaje administrativo de la Secretaría de Hacienda, por ganar de autonomía en sus decisiones. Tal precepto que establecía intervención a los organismos fiscales autónomos en la de-

terminación, liquidación, percepción y cobro de los créditos fiscales, confirió a dicho autor, ya que estas Direcciones, por depender de la citada Secretaría, más que autárquicas son organismos fiscales heterónomas, pues no pueden manejar los fondos dimanados de los créditos fiscales, al no tener finanzas que atender, ni tener atribuida la satisfacción de necesidades públicas específicas.

El también abrogado Código Fiscal Federal de 1964 recogió el texto del mencionado Artículo 37 en algunos de sus numerales, pero suprimiendo lo relativo a los organismos fiscales autárquicos.

Desde entonces obtuvieron tal carácter la Junta Técnica Calificadora de Alcoholes por disposición del Artículo 8º. de la Ley de Impuestos a Las Industrias de Azúcar, de Alcohol, Aguardiente y Emvasamiento de Bebidas Alcohólicas; en la actualidad comparten esa naturaleza de acuerdo a sus leyes fiscales especiales al Instituto Mexicano del Seguro Social (por disposición del Artículo 268 de su Ley), el IMSSANIT, el ISSSTE y el ISSFAM.

El IMSS fue dotado de instrumentos coercitivos para poder realizar sus fines de Seguridad Social encomendados, a partir del Decreto Presidencial de Septiembre 22 de 1958 (publicado en el Diario Oficial del 15 de Octubre de ese año), cuando se establecieron algunas Oficinas Federales de Hacienda en calidad de ejecutoras especiales para cobros del IMSS; disponiéndose en el Artículo 1º, que dentro de los grupos de ejecución de dichas oficinas, podrían establecerse mesas especiales para el trámite de dichos cobros, cuando así lo promoviera el Instituto.

En el Derecho comparado se incluye a las parafiscalidades en el área de los tributos, aunque la doctrina francesa los asimila a los "impuestos de afectación" y a veces los aproxima a las tasas, tratándolas como "un fenómeno financiero"; tal vez el hecho de que en México sí tienen figuración específica en la Ley de Ingresos de la Federación, y de que su recaudación se atribuye legalmente a -

La satisfacción de las necesidades y servicios públicos propios del Seguro Social, o mejor dicho, se afectan a gastos determinados que se concretan por la disposición legal que los ha creado, sean los motivos por los que la doctrina nacional supone que "derogan la regla de la no afectación de los recursos a gastos determinados privativa del impuesto", aunque por su gravitación económica sobre el sujeto pasivo y su obligatoriedad, se aceptan como producto de la "imposición indirecta".

Por último, conviene citar las características señaladas por De la Garza¹¹ en relación al enfoque anterior:

A.- Son contribuciones de derecho público de origen gremial resultado de las relaciones de trabajo entre patronos y trabajadores;

B.- Constituyen un salario solidariado o socializado, como cumplimiento de una prestación patronal en bien del obrero (cuotas); o como indemnización al trabajador por riesgos profesionales (capitales constitutivos);

C.- Su fundamento legal son las Fracciones XIV y XXIX del Artículo 12) - - Constitucional, sin relación con la Fracción IV del Artículo 31 del mismo texto;

D.- No se les aplican los requisitos de proporcionalidad y equidad típicos de los tributos;

E.- Tienen como fin la satisfacción de gastos en beneficio de los trabajadores y sus beneficiarios;

F.- El carácter de aportaciones fiscales lo tienen en su aspecto de pago; aunque las cuotas tienen una sola naturaleza jurídica, fueron inventadas de carácter fiscal para hacer más fácil su cobro y reforzar la economía del IMSS;

G.- La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que su origen tampoco se encuentra en la Fracción VII del Artículo 13 Constitucional, que otorga la soberanía tributaria para que el Congreso de la Unión establezca las contribuciones necesarias a cubrir su presupuesto, y

11. De la Garza, S. Eco-Derecho Financiero, p-p. 368 y 369.

V.- Siendo obligaciones a favor de un organismo público descentralizado de la Administración activa del Estado, son exacciones paratributarias.

C A P Í T U L O I V

EL HECHO GENERADOR DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES ENTERADAS

AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

TEMA 1 - El hecho generador, consideraciones generales.

TEMA 2 - El hecho generador de las cuotas obrero-patronales enteradas al Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Régimen Obligatorio.

2.1. El hecho imponible en la Ley del Seguro Social.

2.2. La obligación tributaria en la Ley del Seguro Social.

2.3. El hecho generador de las cuotas obrero-patronales.

- - - - -

CAPITULO IV

EL HECHO GENERADOR DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES ENTREGADAS AL INSS.

T E M A I. (El hecho generador, consideraciones generales).

En opinión de De la Garza¹, se define como: "el hecho fenoménico producido en la realidad, que por acomodarse a la hipótesis o presupuesto establecido en la norma tributaria, genera el tributo..."; además dice: "...se localiza en el tiempo y en el espacio, tiene características individuales y distintas a los demás hechos generadores y se refiere a una persona concreta e individualizada. Cada hecho generador da nacimiento a una distinta obligación".

Aranjo Falcao², al decir de De La Garza, afirma que es "el hecho o conjunto de hechos o el estado de hecho, al cual el legislador vincula el nacimiento de la obligación jurídica de pagar determinado tributo", y como elementos de tal definición de los siguientes:

- a) Su previsión en la Ley;
- b) La circunstancia de que constituye un hecho jurídico para el derecho tributario;
- c) La circunstancia de referirse al presupuesto de hecho para el surgimiento o la insinuación de la obligación ex-lege de pagar determinado tributo.

Fara Gerardo Araliba³, también citado por De la Garza, es el hecho concreto, localizado en el tiempo y en el espacio, acontecido efectivamente en el universo fenoménico, que por corresponder rigurosamente a la descripción previa, hipotéticamente formulada por la hipótesis de incidencia, da nacimiento a la obligación tributaria.

Debemos aclarar que este tema, obliga necesariamente a tratar al diverso del "hecho imponible", sobre el que existe la teoría que a continuación explicaremos: es la hipótesis establecida en la norma cuya realización (que sería el he-

1.- De la Garza S.Fco, ob. cit. págs. 402 y 404.

2.- Ibídem, pág. 401

3.- Ibídem, pág. 402 y 403.

cho generador) provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta. También el tributarista alemán Ferrel⁴, a quien remite el autor nacional citado, lo conceptúa como: "el conjunto de presupuestos abstractos, contenidos en las normas de derecho tributario material de cuya concreta existencia (realización del presupuesto de hecho) derivan determinadas consecuencias jurídicas. El presupuesto de hecho del impuesto es, por decirlo así, la imagen abstracta del concreto estado de cosas. Sólo la realización de los hechos o acontecimientos concretos de la vida jurídica o económica que pueden subsumirse bajo las normas que determinan los presupuestos crea relaciones obligatorias de naturaleza impositiva y sólo entonces surge la pretensión por parte del Estado".

Existen otras definiciones al respecto en el mismo sentido, que es obvio mencionar; sin embargo, a la luz de la arriba citada, podemos señalar dos cosas: la manera en que el derecho comparado concibe la teoría se presta a confundirse con el hecho generador, por la poca uniformidad y prontitud en el uso de nombres, además, porque el término "imponible" se circunscribe al presupuesto del impuesto, dejando fuera los referentes a los demás tributos, sin tomar en cuenta que no han recibido nombres específicos las otras obligaciones tributarias sustantivas, distintas a la de pagar, como la de reembolso, la de garantía, etc.; - por otro lado, se ha caído en el error de considerar que el hecho imponible es el punto de partida obligado para el estudio de toda la relación tributaria, - Desde luego que lo correcto sería situar el estudio de esta teoría en un primer plano de consideración, previo a los demás problemas íntimos en tales relaciones, más no en un plano absoluto.

En concordancia con lo expuesto, conviene citar algunos de los nombres con los que se designa al hecho imponible: Presupuesto, factispocie (Italia), fait generateur (Francia), Tabustand (Alemania), "hecho generador", hecho tributario, hipocausa de incidencia tributaria, etc.

4. De la Garza S.Fco. *ibidem*, pág. 401

Como se trata de dos realidades distintas, Gerardo Alalibe⁵, elaboró para su distinción el siguiente cuadro con las características de cada uno:

PRESUPUESTO DE HECHO	HECHO GENERADOR
-Descripción genérica e hipotética de un hecho-	-Hecho concretamente ocurrido, empíricamente verificable;
-Es un concepto legal;	-Es un hecho de tipo legal;
-Prevé un sujeto activo y otro pasivo, genéricamente;	-Ambos sujetos ya determinados;
-Prevé un momento de configuración.	-Momento realizado: lugar, día y hora determinados.
-Prevé una medida genérica	-Dimensión o magnitud determinada.

Por otro lado, Araujo Falcao citada en líneas anteriores, en relación al hecho generador, defiende su importancia, para lograr concretamente la fijación de las siguientes nociones:

- 1.- Identificación del momento en que nace la obligación tributaria principal;
- 2.- Determinación del sujeto pasivo principal de la obligación tributaria;
- 3.- Fijación de los conceptos de incidencia, no incidencia y exención;
- 4.- Determinación del régimen jurídico de la obligación tributaria alícuota, base de cálculo, exenciones, etc.
- 5.- Distinción de los tributos in género;
- 6.- Distinción de los tributos en especie;
- 7.- Clasificación de los impuestos en directos e indirectos;
- 8.- Elección del criterio para la interpretación de la Ley tributaria;
- 9.- Determinación de los casos concretos de evasión en sentido estricto, etc.

Debemos observar que, como consecuencia lógica, el estudio de la teoría del hecho generador nos ubica en el diverso tema de la obligación tributaria, cuya concepción en el derecho tributario, obliga a considerar la que tradicionalmente se conoce en materia civil debida a Rojina Villegas⁶, y que dice así:

"...vínculo jurídico por virtud del cual una persona llamada deudor, se encuentra constraída jurídicamente a ejecutar algo en favor de otra llamada acreedor". En tal transcripción se contienen a los elementos básicos, que son: sujetos, objeto y vínculo jurídico. En el derecho tributario, basta con circunscribirle al carácter pecuniario o económico, refiriéndola al deber que tienen los sujetos de entregar al Fisco una suma de dinero o determinados bienes, sin comprender los deberes de los gobernados ajenos a dicha obligación de dar y que tienen características propias, como son las de hacer, no hacer, y de tolerar o soportar.

Por lo tanto, en sentido estricto, se ha definido como obligación tributaria principal a la que consiste en el deber de pagar al Estado, por virtud de la existencia de una ley que así lo exija, una suma de dinero o determinada cantidad de bienes.

Sergio Francisco De la Garza, en su obra mencionada, pág. 441, la define como: "...relaciones jurídicas tributarias son aquellas que tienen como contenido el pago de tributos, que son los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales".

Margain N.⁷, la conceptúa como: "El vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie".

Así entendida la obligación, sólo acepta como única Fuente a la Ley, unida a un hecho generador previsto por ella, y distinto de la voluntad del sujeto para obligarse, por lo que se le llama obligación "ex-lege" o legal; además por sí -

6. Rojina Villegas Rafael, Compendio de Der.Civil.Teoría Genl. de las Obligaciones. Ed. Porrúa. México. 1980. pág. 7.

7. Margain N. Emilio. Introducir el estudio del Der.Tributario.Ed.UM de S.L.P.Méx. 1983. pág.252.

implica un proceso formal y materialmente definido, integrado por multitud de -
-ferencias que pertenecen al derecho constitucional, administrati- y tributa-
-rio, que va desde la expedición de la Ley, hasta la realización del aconteci-
-miento que extingue tal obligación. Para su nacimiento se requieren entonces de
-los dos conceptos totales que hemos venido exponiendo:

1.- El hecho imponible, es decir, la existencia en una norma legal de un -
-presupuesto abstracto, general, hipotético, que pueda producirse en la vida -
-real, y

2.- El hecho generador, o sea, la realización, la concreción en la vida -
-real de ese supuesto jurídico contemplado por la norma.

En aquí donde la Ley sirve como instrumento en la configuración de las si-
-tuaciones reales, en un plano de superioridad respecto a la voluntad de los su-
-jetos, y cuando ambos conceptos se funden en uno sólo, decimos que se trata de-
-la subsumción, causalidad o devengo, para identificar el momento exacto en que -
-se considera completado, perfeccionado o consumado el hecho generador del tribu-
-to, produciendo el nacimiento de la obligación.

La subsumción es un requisito establecido por el principio de legalidad -
-que impera en el Derecho Tributario, y que prohíbe la integración y la heterop-
-tación analógica, que conducirían a considerar como hechos generadores algunos-
-hechos que no se adecuarían o no se subsumirían rigurosamente en la hipótesis ig-
-gali; en oposición de la generalidad de los tratadistas del derecho tributario, se
-trata de un fenómeno legal consistente en que el hecho real se configure respog-
-diendo rigurosamente a la previsión hipotética de la Ley; por lo tanto, el -
-hecho generador es un hecho concreto y real que se configura en la descripción-
-hipotética contenida en la norma jurídica.

Expuesto lo anterior, debemos aclarar que el nacimiento de la obligación -
-es el elemento vital de la relación jurídica tributaria, ya que puede existir la

Ley que establezca los presupuestos de la obligación, y las autoridades fiscales como presuntos sujetos activos; pero si no se materializa la situación prevista por la norma, la obligación no nacerá y el acto previo que se hubiera reglado no producirá efectos y los sujetos volverán al estado en que antes se encontraban.

En relación con la causación, el Artículo 6º, Primer Párrafo, del actual Código Tributario Federal expresa: "Las contribuciones se causan conforme se realicen las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran". El Artículo 17 del anterior Código era más preciso, pues señalaba: "La obligación fiscal nace cuando se realicen las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes"; esto significaba que por hecho generador debería entenderse la realización de cualquiera situación, ya sea jurídica o de hecho, que alguna o algunas de las leyes fiscales consideraran que por dicho realización, había surgido la obligación; además, consideraba no sólo el hecho generador de una contribución en particular, sino de cualquier tipo de obligación fiscal, aun cuando ésta fuera de carácter formal.

Desde otro punto de vista, el hecho generador hará nacer con lujo de detección, a los sujetos de la obligación tributaria; es decir, que con la fuerza que la ley otorga, designará al sujeto activo y al sujeto pasivo.

En nuestro derecho tributario, al hablar del sujeto activo, se hace la distinción entre el titular de la soberanía tributaria que es el Poder Legislativo, y el titular del crédito fiscal que es el Poder Ejecutivo, a través de la Administración Fiscal.

En tratándose de las cuotas enteradas al INSS, existe uniformidad de los estudiosos de la materia, en el sentido de que el titular del poder fiscal, a través de la ley que dictó, atribuye los créditos fiscales (cuotas) a la enti-

dad descentralizada antes citada, que tiene personalidad jurídica propia.

El nexo o vinculación del hecho generador con el sujeto activo se establece de dos maneras:

1.- Indirecta, en los tributos objetivos o reales, cuando el sujeto pasivo no está determinado expresamente por la Ley y que además, no se toman en cuenta las cualidades personales;

2.- Directa, en los tributos subjetivos o personales cuando la Ley menota especialmente las características personales del sujeto pasivo; por lo tanto, el hecho generador una, como si se tratara de un punto, a ambos sujetos.- Para tal fin, el legislador adopta diversos criterios para lograr la unión o vinculación a que hicimos referencia, entre los que encontramos al de nacionalidad, de domicilio y residencia, de la fuente de riqueza o del ingreso, del lugar en que produce sus efectos el hecho generador o se produce éste, etc.

Cuando la situación concreta de ambos sujetos, encaja perfectamente con el presupuesto previsto por el precepto legal, a través del hecho generador, surge el vínculo jurídico, considerado como el nexo entre el derecho a exigir la realización del objeto de la obligación y el deber de satisfacer tal objeto.

Por sujeto pasivo, se entiende que es la persona obligada en virtud de la propia naturaleza del hecho generador, por ser el quien lo realiza.

El Código Fiscal de la Federación actual, lo denomina "contribuyente", pero no lo define.

Cuando se trata el tema del sujeto pasivo de la obligación tributaria, la mayor parte de los textos sobre el particular, no señalan un solo sujeto, sino que distinguen entre varios, como son: sujeto pasivo principal, sujetos obligados solidariamente, sujeto pasivo con responsabilidad directa, contribuyentes, causantes, etc.

Sin embargo, en términos generales, podemos decir que se trata del sujeto

obligado en virtud de la propia naturaleza de los hechos impositivos, que de acuerdo con la Ley resultan atribuibles a dicho sujeto por ser el que los realiza; para Bino Jarach y Flores Zervia⁸, -citados por De la Garza-, es el "que posee la capacidad contributiva que constituye el fundamento del hecho imponible...", y "...la persona cuya situación coincide con la que la Ley señala - como hecho generador del crédito fiscal; es decir, la persona que produce o que es propietaria o poseedora de la cosa gravada o realiza el acto gravado, - etc.", respectivamente.

De la Garza aclara que para los Derechos, el sujeto en cuestión es quien usa del servicio y en las contribuciones especiales (podríamos agregar que también en las exacciones parafiscales) es quien se beneficia de la obra o quien provee el gasto.

En relación con el nexo o vinculación del hecho generador con el sujeto pasivo, la doctrina indica que debe atenderse a la naturaleza económica del mismo hecho y a una verificación práctica de quien lo lleve a cabo, sin necesidad de una definición expresa en tal sentido por el legislador.

También se habla del sujeto pasivo en su carácter de deudor solidario, del que se dice que surge en los casos de copropiedad y comunidad de bienes, y en todos los casos en que se posea en común un bien determinado, las obligaciones fiscales derivadas de la posesión son solidarias entre los copropietarios o coposederes; por otro lado, la doctrina distingue dos aspectos de la obligación solidaria entre los sujetos en cuestión:

I.- Para el derecho material o sustantivo, cada deudor se obliga al pago íntegro de la prestación tributaria; el pago realizado por uno de los deudores libera a todos los demás frente al acreedor.

II.- En el aspecto formal, cada sujeto debe cumplir los deberes formales impuestos por la Ley o la autoridad financiera; el cumplimiento por parte de

8. De la Garza, ob. cit., pág. 483.

no, no libera a los otros, excepto cuando se trata de prestaciones propias de uso de los obligados y que particularmente le interesan a la autoridad.

Por otro lado, se contempla la figura del retenedor, considerado como el sujeto pasivo de la obligación, por deuda ajena, en su carácter de deudor solidario con el contribuyente, en términos de la Fracción I del Artículo 16 del actual Código Fiscal de la Federación, que dice: "son responsables solidarios con los contribuyentes:

1.- Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas prestaciones". De acuerdo con lo anterior, debemos precisar la concepción doctrinaria del sujeto pasivo por deuda ajena, en virtud de que se trata de la persona o entidad que por disposición de la Ley o por voluntad propia sustituye al contribuyente en la relación tributaria asumiendo la responsabilidad del pago del adeudo que originalmente corresponde al mencionado en segundo lugar; además, para el fisco es operativo cobrar al deudor directo o al indirecto o responsable; si lo hace con éste, por vía civil tal persona deberá repetir contra el primero. Actualmente, las opiniones sobre el particular, coinciden en cuanto a que el retenedor tiene la obligación de coadyuvar con el Fisco en el control del contribuyente.

En cuanto al objeto de la obligación tributaria, como otro de sus elementos importantes, encontramos que por regla general, cada una de las leyes fiscales o tributarias, debe señalarla expresamente al indicar lo que grava, que bien puede ser un acto o un hecho que al ser realizado hace coincidir al contribuyente en la situación o circunstancia que la ley señala como generadora del crédito.

En concordancia con lo anterior, De la Cerna³, nos indica siguiendo a Sainz de

3. De la Cerna, S. Pro. *Ibidem*, pág. 414

Bajada, que el objeto del hecho generador consiste en definir la situación de hecho que sea legalmente apta para generar la obligación contributiva; y señala las tres categorías de los objetos en que se concreta el presupuesto legal:

1.- Un bien natural, como cerveza, vino, aguardiente, bien inmueble, sal, tabaco, algodón, llantas de hule, gasolina, petróleo, etc.;

2.- Un bien jurídico resultado de una creación del derecho, como una patente, una concesión minera o administrativa, una póliza de seguro, etc.;

3.- Un concepto abstracto, como la renta, el patrimonio, la masa hereditaria, los cuales requirieran siempre una definición por parte del Derecho positivo.

Lo antes expuesto nos demuestra al par qué la doctrina, sostiene que la correcta identificación de la consistencia económica del hecho generador se vuelve en indiferente para el derecho tributario, todas aquellas especies ajenas al económico o ajenas a su aptitud para servir de índice de capacidad contributiva; es decir, que consistentes tales como la de que sea paraf o civilmente ilícita la actividad en que se substancia el hecho generador, o la de el regio jurídico en que resalta resulte nulo o anulable, no son trascendentales para el efecto de identificar el objeto de la obligación tributaria.

Por otro lado, en una posición opuesta a lo que hemos expuesto, encontramos que en el Derecho positivo mexicano, los hechos negativos pueden dar lugar al objeto de la obligación, si así lo señala el legislador; es decir, que la Ley puede no indicar la obligación de hacer para que se genere el tributo, sino la falta de hacer, sobre todo cuando se tiene la necesidad de satisfacer una necesidad pública, como en tratándose del llamado "impuesto sustituto de estacionamiento" creado por la Ley de Hacienda del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1985, cuyo objeto consiste en que el propietario de un inmueble no dote al mismo de un espacio suficiente para estacionamiento.

En otro orden de ideas, en relación a la base del tributo, encontramos que

La Ley tributaria no siempre gravará íntegramente lo señalado como objeto; por lo tanto, quedará afectado al pago del tributo, una "base" distinta al objeto del mismo, como resultado de diversas operaciones como deducciones o disminuciones; es así como Gabriel de Usura¹⁰, -citado por Margala M.- nos define la base del tributo como la parte o porción de lo gravado por la Ley, evaluada o determinada por distintos procedimientos, para determinar concretamente el gravamen a que se encuentra obligado el sujeto pasivo.

Puede suceder que la Ley haga coincidir al objeto y la base al señalar en sus conceptos como materia gravable; si esto no sucede, entonces se puede distinguir a la base imponible como elemento que sirve para determinar el importe del crédito, respecto del parámetro.

Parámetro es una medida que no se expresa en dinero y se aplica al tipo de gravamen o factor aritmético para realizar la disminución o incremento del débito.

La base imponible es la medida expresada en dinero, y también se le denomina base gravable; y surge con la aplicación de un elemento exterior al hecho generador que es el tipo impositivo o la alícuota y que es parte del hecho imponible o del presupuesto contenido en la norma.

La base imponible está contenida en el hecho generador como determinante del aspecto material del mismo y permite su medición en los siguientes modos: peso, volumen, altura, valor, longitud, precio, perímetro, capacidad, profundidad, grosor, etc.

Como la obligación tributaria principal consiste en el pago de una suma de dinero puede ser fijada en numerario gracias a la base imponible.

El parámetro no asiste en los tributos fijos, sólo en los variables, a saber: proporcionales, progresivos, regresivos, etc., en los que la Ley establece elementos con arreglo a los cuales ha de calcularse la cuota en cada caso; - -

10. Margala Mansueto, E. Ob. cit. pág. 201.

atizando que en los tributos específicos y graduales sólo surge el parámetro - cuando el débito resulta de la aplicación de una alícuota o porcentaje a un determinado valor, y por lo general la valoración de dicho parámetro es inútil - cuando pueda estar constituido por una suma de dinero.

Ocasionalmente el hecho generador y el parámetro son distintos como en el impuesto predial, en el cual el primero será la propiedad o posesión de un bien inmueble, y el segundo será el valor del mismo o la cantidad de renta que produzca en cierto período de tiempo.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, el nacimiento de la obligación es - el elemento vital de la relación jurídico-fiscal, pero mientras no se materializa en la realidad la situación abstracta prevista por la ley, tal obligación - no nacerá y el acto previo que se hubiere realizado no produce efectos y los sujetos vuelven la situación al estado en que antes se encontraban.

La regla es que nacida la obligación, surge el deber de pago, y entre ambos momentos, los sujetos llevan a cabo un procedimiento para determinar y en su caso, liquidar la obligación.

La determinación de la obligación se concibe como la forma de conducta por medio de la cual se realizan acciones tendientes a verificar:

- 1.- Que la obligación ha nacido;
- 2.- Que se integran o dan los elementos necesarios para estar en posibilidad de poder proceder a su cumplimiento.

La opinión de De la Garza¹¹, al término un estudio tiene su origen en el término "ascertainment", de origen italiano y que es la actividad de la autoridad - administrativa o de los sujetos pasivos de los tributos encaminada a la fijación de los elementos inciertos de la obligación, consiste en nuestra país a partir - de la publicación en español de la obra "Instituciones de Derecho financiero" de Mario Pugliese, editada en 1939.

Por liquidación de la obligación tributaria, dice: Martínez Vera¹², -

11. De la Garza, Sergio Fco. Ob.cit. pág. 311

12. Martínez Vera, Sergio. La evasión de Oblig. fiscales. pág. 48

entiende que es "la operación o serie de operaciones aritméticas a través de las cuales, se precia el monto del crédito fiscal, a cargo o a favor del sujeto pasivo".

En tratándose de la exigibilidad de la obligación, podemos decir que se da cuando ha transcurrido la fecha de pago (considerado como el término que para tal efecto el legislador señala en la Ley tributaria) sin que el crédito se haya extinguido; mientras no se verum o transcurra la época de pago, tal crédito no puede ser exigido por el sujeto activo. En este sentido se encuentran redactados - en su parte medular, los numerales 6°. párrafo Cuarto y 145, Primer párrafo del actual Código Fiscal de la Federación, que respectivamente señalan:

"Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas" y "Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos... dentro de los plazos señalados por la Ley..."

Sin embargo, los momentos de nacimiento y pago de la obligación tributaria, varían en razón de la naturaleza particularísima de cada ley impositiva; es decir, que como no todas son de idéntica naturaleza, los hechos generadores de los créditos fiscales o tributos no son susceptibles del mismo control por parte del fisco y el legislador ha determinado diversos instantes para tal fin, que - como Margain H.¹³:

1.- Antes de que nazca la obligación tributaria. Primero se paga el crédito fiscal y después se realiza el hecho generador (para la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, el tributo se paga al concederse la autorización para efectuar la explotación);

2.- En el instante en que nace la obligación. Como en el hecho generador y el momento de pago (la derogada Ley del Timbre ordenaba el pago del tributo al

13. Margain M.H. Ob. cit. pág. 307.

momento de celebrarse una operación civil de compraventa); y

1.- Después de que nace la obligación tributaria. Es la regla general, - primera ocurre el hecho generador y después se paga el tributo (para el Artículo 1°. de la Ley del I.V.A. se paga el tributo dentro de los veinte días - - - siguientes a la causación).

El tema de la obligación jurídica, expresado dentro del Derecho Fiscal, - nos lleva a tratar el diverso de la diferenciación doctrinaria entre relación jurídica fiscal y tributaria; al respecto, muchos tratadistas se concretan a - darle a la obligación un carácter pecuniario, en razón de que el sujeto pasivo está frente al deber de pagar al Estado, por virtud de la existencia de una - Ley que así lo exija, una cantidad de dinero o determinada cantidad de bienes, y utilizan entonces el término "obligación jurídica-tributaria"; al considerar que en lo antes expuesto no quedan comprendidos los deberes formales a cargo - del gobernado que no se identifican con la obligación de dar utilizan el término "relación jurídico-tributaria". Otros autores se han declarado en contra - de la diferenciación en estudio, entre ellos Rogelio Martínez Vera¹⁴, al señalar "...toda vinculación que derivada de una norma fiscal, se establezca entre el fisco y el gobernado, será una relación de carácter jurídico-fiscal y - no precisamente jurídico tributaria, ya que este último término es más reducido en sus alcances, por más que se trate de la relación fundamental, como es - la de pagar un tributo, a otras menos importantes, como es la de obtener autorización para elaborar aguardiente o la de presentar avisos"; refuerza su argumento con las siguientes razones:

a) Todas las normas fiscales están dotadas de contenido jurídico;

b) Todas las relaciones que se dan entre las autoridades fiscales y los - gobernados, encuentran su apoyo en normas fiscales; y

14.. Martínez Vera, R. Ob. cit., pág. 19.

c) Todas las relaciones que se dan entre las autoridades fiscales y los gobernados son de carácter jurídico-fiscal; por lo tanto define a la "relación jurídico-fiscal" como: "Toda visualización de derecho que se da entre las autoridades fiscales y los gobernados, encontrándose dentro de esta relación tanto la obligación fiscal como la tributaria".

De la Garza¹⁵, profundiza más estos temas y sostiene la diferenciación entre relación jurídica fiscal y relación jurídica tributaria; afirmando que el contenido de la primera es el pago de prestaciones no tributarias, es que el Estado o Fisco es el acreedor en su carácter de percceptor de cualquier ingreso, es el pago de una multa o de gastos de ejecución, en cambio, el contenido de la segunda es el pago de tributos, como impuestos, derechos y contribuciones especiales; además, en tratándose de las relaciones de carácter formal que tienen como contenido deberes de hacer, de no hacer o de tolerar, hace dos distinciones:

a) Son fiscales o tributarias, dependiendo de su relación con una obligación sustantiva cuyo contenido es una prestación dineraria o en especie ya sea de carácter fiscal o tributaria; y

b) Aquéllas que tienen su origen directamente en la Ley, como la de inscribirse en los registros de contribuyentes o la de presentar declaraciones; y las que nacen de una disposición administrativa, que requieren de un acto administrativo concreto para que nazcan en relación con un determinado sujeto, o como el proporcionar informes o soportar una visita o inspección domiciliaria.

En íntima relación con la última distinción citada, se encuentra el pensamiento de Rogelio Martínez Vera¹⁶, que sostiene la necesidad de separar la obligación fiscal de la tributaria, en razón de que ésta sólo puede nacer de la Ley, y la primera sólo lo hará de una disposición administrativa o reglamentaria, son

15. De la Garza, S.Feo. ob.cit. págs. 441 y 442.

16. Martínez Vera, Rogelio. ob. cit. pág. 22

la única condición de que sea general, impersonal y abstracta, y que esté proyectado en la esfera administrativa a la exacta observancia de una ley previamente expedida; además, como ejemplo cita la obligación tributaria del contribuyente consistente en pagar el tributo de la Ley del Impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio de que se trate, mediante declaración, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que termine su ejercicio fiscal, y en su obligación fiscal la del Artículo 14 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, nacido de un precepto reglamentario, que obliga a las personas físicas y morales a solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes en los términos del Artículo 19 del citado Código, debiendo presentar su solicitud de inscripción y los avisos sobre nombre, denominación o razón social, cambio de domicilio, etc.

Finalmente, el lugar donde los sujetos concretan el hecho generador, determina la eficacia de las normas tributarias en el territorio, y por ese conducto, la extensión territorial del poder tributario del Estado y de los restantes Entes públicos a los que su poder corresponda; sólo en caso de que el hecho generador se produzca íntegramente en el extranjero, pero produzca efectos en territorio nacional, existe un crédito a favor del ente que ejerce soberanía en este territorio; si los efectos no se dan en dicho lugar, no hay crédito.

Cuando resulta dudoso determinar en que lugar se ha producido el hecho generador, se aplica el criterio de territorialidad consistente en la consideración de que el hecho generador no puede existir a medias, sino en su integridad, ocurriendo todos los elementos exigidos por la norma; por lo tanto, se es que tiene producción donde se completan todos los elementos constitutivos.

TEMA 2. EL SEGURO GENERADOR DE LAS CUOTAS OBRERAS-PATRONALES ENTERADAS AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, EN EL REGIMEN OBLIGATORIO.

SUBTEMA 2.1. (El hecho imponible en la Ley del Seguro Social).

La Ley en estudio es de orden público y de observancia general en toda la República y por la finalidad que tiene la Seguridad Social de garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, se obliga al patrón a ser el responsable único del pago íntegro de la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que estos perciban como remuneración a su trabajo el salario mínimo; el pago de las cuotas obreras-patronales para el caso de no ser presentado al I.M.S.S. el aviso de baja del trabajador; a descontar las cuotas obreras y retenerlas como depositario para enterarlas junto con las patronales al Instituto, etc.

Por otro lado, en términos del Artículo II de la Ley, el Régimen Obligatorio se compone de los seguros de: Riesgos de Trabajo; Enfermedades y Maternidad; Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte; y Guarderías. Sin embargo, antes de continuar con el tema, es conveniente precisar los conceptos que en relación a las figuras jurídicas de PATRÓN y TRABAJADOR son de la Ley Federal del Trabajo vigente, cuando dice:

"Artículo 3.- Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado";

"Artículo 10.- Patrón es toda persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos".

"Artículo 11.- No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos pro-

pica suficientes para cumplir las obligaciones que derivan de las relaciones con sus trabajadores..."

"Artículo 16.-se entiende por empresa la unidad económica de producción e distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa".

En concordancia con lo anterior, la Ley del Seguro Social distingue dos grandes tipos de hechos imponibles de las obligaciones tributarias a cargo de los sujetos pasivos citados:

A).- El correspondiente a las cuotas obrero-patronales.

Las disposiciones existentes al respecto, en su parte total dicen: "Art. 19. Los patronos serán obligados a:

...III. Echar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero-patronales;"

"Artículo 22.- Las sociedades cooperativas de producción y las administraciones obreras o mixtas serán consideradas como patronos para los efectos de esta Ley";

"Artículo 23.- Para la inscripción y demás operaciones concernientes a los demás sujetos comprendidos en la Fracción III del Artículo 12, se estará a lo siguiente:

I. Las instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola y los bancos regionales a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola, tienen la obligación de inscribir a los ejidatarios, colonatos, colonos o pequeños propietarios con los que operen.... Dichas instituciones deberán incluir en sus planes de operación las partidas correspondientes y cubrirán las cuotas respectivas al Instituto dentro de los quince días siguientes a la concesión de los créditos; y

II.- La misma obligación se establece para el Fondo Nacional de Fomento -

Ejidal y otros organismos de naturaleza y finalidades similares".

"Artículo 38.- Cuando los contratos colectivos concedan prestaciones inferiores a las otorgadas por esta Ley, el patrón pagará al Instituto todos los aportes proporcionales a las prestaciones contractuales. Para satisfacer las diferencias entre estas últimas y las establecidas por la Ley, los patronos cubrirán las cuotas correspondientes.

Si en los contratos colectivos se pactan prestaciones iguales a las establecidas por esta Ley, el patrón pagará al Instituto íntegramente las cuotas obrero-patronales..."

"Artículo 39.- En caso de que el asegurado preste servicios a varios patrones... Los patronos cubrirán separadamente los aportes a que están obligados con base en el salario que cada uno de ellos pague al asegurado".

"Artículo 42.- Corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo".

"Artículo 43.- En tanto el patrón no presente al Instituto el aviso de baja del trabajador, subsistirá su obligación de cubrir las cuotas obrero-patronales respectivas...";

B).- El correspondiente a los capitales constitutivos.

Las disposiciones sobre el particular, en su parte modular dicen:

"Artículo 46.- El patrón que haya asegurado a los trabajadores a su servicio contra riesgos de trabajo, quedará relevado, en los términos que señala esta Ley, del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsabilidad por esta clase de riesgos establece la Ley Federal del Trabajo".

"Artículo 47.- El patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciera, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro, los capitales constitutivos de las prestaciones en - -

discre y en especie, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, sin perjuicio de que el Instituto otorgue desde luego las prestaciones o que haya lugar.

La misma regla se observará cuando el patrón asegure a sus trabajadores en forma tal que se disminuyan las prestaciones a que los trabajadores asegurados o sus beneficiarios tuvieran derecho, limitándose los capitales constitutivos, en este caso, a la suma necesaria para completar las prestaciones correspondientes señaladas en la ley.

Los avisos de ingreso o alta de los trabajadores asegurados y los de modificaciones de su salario, entregados al Instituto después de ocurrido el siniestro, en ningún caso liberarán al patrón de la obligación de pagar los capitales constitutivos, aun cuando los hubiese presentado dentro de los cinco días a que se refiere el Artículo 19 de este ordenamiento.

"Artículo 181.- El patrón es responsable de los daños y perjuicios que ocasionaren al trabajador o a sus familiares derechohabientes, cuando por falta de ...inscribirlo o de avisar su salario real o los cambios que sufriera éste...

En este caso, el patrón está obligado a enterar al Instituto los capitales constitutivos de las pensiones o el importe de la ayuda para gastos de matrimonio que haya de otorgarse de conformidad con esta ley".

De los dos apartados antes expuestos, se colige que son verdaderos conceptos jurídicos, presupuestos o definiciones legales, etc., que conforman la gran diversidad de factores que en un momento dado podrían considerarse elementos esenciales para hacer nacer la obligación fiscal a cargo del patrón.

SISTEMA 2.2. (La obligación tributaria en la Ley del Seguro Social).

Existe la opinión de que en materia de Seguridad Social, en términos generales (y en particular en materia de Seguro Social), la obligación tributaria -

nace cuando se dan entre otros, los siguientes supuestos, en tratándose del régimen obligatorio tradicional:

a) Que exista una relación obrero-patronal, en los términos de los Artículos 10 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, que respectivamente rezan:

"Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que la dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo Primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos"; y

"Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe".

b) Que el régimen del Seguro Social obligatorio esté establecido en el lugar donde se dé la relación de trabajo, en concordancia con el Artículo 14 de la Ley del Seguro Social que dispone:

"Se implanta en toda la República el Régimen del Seguro Social Obligatorio, con las salvedades que la propia Ley señala. Se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar servicios en los Municipios en los que aun no opera, conforme lo permitan las particulares condiciones socioeconómicas de las distintas regiones".

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, podemos señalar que en la Ley del Seguro Social, se encuentran los elementos propios de lo que la doctrina llama "obligación tripartita principal", distinta de la "obligación fiscal" o "relación jurídico fiscal", que se circunscribe a los deberes formales, como quedó señalado en el tema anterior; decir, que los conceptos o definiciones legales-

ya transcritas, se circunscriben al carácter pecuniario o económico de la obligación de los sujetos pasivos, de dar al sujeto activo del tributo, determinada suma de dinero por concepto de cuotas obrero-patronales o capitales constitutivos; además, cumple con el requisito constitucional de estar contemplado tal sujeción en una ley formalmente expedida por el Poder Legislativo, lo que da lugar a la cualidad de obligación tributaria "EX LEGE". En este sentido, bastará con reconocer en el mundo de lo concreto, de lo fáctico, los diversos factores esenciales señalados por la norma de la Ley del Seguro Social, respecto a cada caso en particular, que según la terminología que usa el Código Fiscal de la Federación en el Artículo 17, serían las situaciones jurídicas o de hecho previstas en el texto legal, para que nazca la obligación, siempre que en el momento las conozca el Instituto por medios directos que son los que provienen de los interesados o de los responsables, o bien por medios indirectos, que son los censales, los derivados de denuncias o bien, los que se deducen por investigaciones, inspecciones, visitas domiciliarias y otros medios de los que eventualmente puede disponer la Institución; sin embargo, independientemente de la manera en que el sujeto activo conozca la concreción de las situaciones jurídicas o de hecho, para que éstas produzcan el efecto legal correspondiente, deberán ajustarse estrictamente a la norma, subsumiéndose en la definición, causando o devengando el tributo.

En relación con los sujetos, es conveniente precisar los elementos que para su correcta identificación nos ofrece la Ley de la materia, como el numeral 218, que en relación al carácter fiscal del pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, da al Instituto el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos; además, de acuerdo con el numeral 3º., el I.M.S.S. es un organismo público de

centralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de organizar y administrar el Seguro Social en nuestro país. Otro precepto, el 47, lo faculta para recaudar las cuotas de los distintos ramos, sobre la base del porcentaje correspondiente del salario, y no necesariamente por el sistema de contribución real por salario devengado por cada trabajador; el diverso Artículo 240, en sus Fracciones XII, XIV y XVII, lo faculta para la recaudación mencionada, para la determinación de los créditos así como de las bases de liquidación, para cobrarlos en cantidad líquida y percibibles, y en transcurso de capitales constitutivos, para determinar y hacer efectivo su monto.

Respecto al sujeto pasivo, también en la Ley que se comenta podemos distinguir las categorías tradicionales, como son: sujeto pasivo por deuda propia, - por deuda ajena y por solidaridad; todas ellas circunscritas a la dualidad - - patron - trabajador.

El Artículo 19, Fracción III de la Ley, expresamente se refiere al patrón como sujeto pasivo por deuda propia, al enumerar sus obligaciones para con el I.M.S.S. en sentido generalizado; otras, como el 36 y el 61, relativas al Seguro de Riesgos de Trabajo, lo señalan como único obligado al pago de los capitales constitutivos correspondientes; en el Seguro de Enfermedades y Maternidad, el numeral 116 dispone que las sociedades cooperativas de producción, las administraciones obreras o mixtas, las sociedades locales, grupos solidarios o uniones de crédito, cubren el cincuenta por ciento de las primas totales y el Gobierno Federal contribuirá con el otro cincuenta por ciento; en relación con el Seguro de I.V.C.M. el diverso precepto 179 señala en igual modo a tales organizaciones, así como el Artículo 181 señala al patrón como obligado al pago de los capitales constitutivos de este ramo; por último, el numeral 180 correspondiente al Seguro de Guarderías ordena que el patrón cubra íntegramente la cuota, tenga o no trabajadoras a su servicio.

Del trabajador como sujeto pasivo por deuda propia, el precepto 12, Fracción 1, genéricamente señala que será aquella persona que se encuentre vinculada a otra por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y sus cuando está, en virtud de alguna Ley especial, exento del pago de impuestos o derechos; posteriormente, junto con el numeral 11 define a todas aquellas personas que encuadren en la situación anterior, llamadas "sujetos de aseguramiento".

Sea son los preceptos que se refieren a la dualidad patrón-trabajador como sujetos pasivos por deuda propia: el 114 del Seguro de Enfermedades y Maternidad, y el 177 del Seguro de I.V.C.M.

Del sujeto pasivo por deuda ajena, el texto legal incluye la figura del patrón como retenedor de la cuota obrera, con la obligación de enterarla al Instituto, en términos del Artículo 44 de la Ley, dice "El patrón al efectuar el pago de salarios a sus trabajadoras, podrá retener las cuotas que a éstas les corresponde cubrir.

Cuando no lo haga en tiempo oportuno, sólo podrá descontar al trabajador cuatro cotizaciones semanales acumuladas, quedando las restantes a su cargo.

El patrón tendrá el carácter de retenedor de las cuotas que descuenta a sus trabajadoras y deberá enterarlas al Instituto en los términos señalados por esta Ley y sus reglamentos".

Sobre el particular, desde el punto de vista práctico existen algunos aspectos que merecen especial atención:

1).- En relación a los trabajadores que obtienen salario fijo o variable superior al mínimo, los patrones les disminuyen el monto total a título de deducción de la cuota, por lo que al final obtienen un neto inferior al mínimo; asimismo, respecto al excedente del mínimo, los patrones no saben a quien enterar a

entregar el documento, ni al Fisco a título de Impuesto sobre Productos del Trabajo o al I.M.S.S. por el concepto de la cuota.

2).- El patrón utiliza el dinero recaudado desde la primera semana del bimestre hasta el 15 del mes siguiente, obviando financiamientos internos, elevación de su cuenta bancaria, etc., sin darle participación al trabajador; y

3).- Cuando el Organismo devuelva las cuotas otorgadas sin justificación legal, el patrón no devuelve al trabajador la parte que inicialmente le descontó.

En relación con el sujeto pasivo por solidaridad, el Artículo 278 de la Ley dispone en su parte medular:

"En caso de sustitución de patrón, el sustituido será solidariamente responsable con el nuevo de las obligaciones derivadas de esta Ley... Se considera que hay sustitución de patrón en el caso de transmisión, por cualquier título, de los bienes esenciales afechos a la explotación, con ánimo de continuidad. El propósito de continuar la explotación se presumirá en tales los casos".

Por lo que hace a la figura doctrinaria del nexo o vinculación del hecho generador con los sujetos de la relación tributaria, vista a la luz de la Ley del Seguro Social, es necesaria la existencia de un caso concreto para distinguirla, tanto de generación de cuotas obrero patronales como de capitales constitutivos; es decir, que la encontráramos justamente cuando en el mundo de lo fenoménico, determinada persona asuma la categoría de patrón y contrata a otra llamada trabajador, reuniendo las condiciones citadas en líneas anteriores; por lo tanto, cuando el Institute se informe de los datos esenciales como son: relación de trabajo, jornada de trabajo, salario, pago de salario y de prestaciones que incrementan al salario, etc., y les añada perfectamente en el precepto legal que establece el deber para los sujetos pasivos de pagar la cuota, habrá que declare expresamente la existencia de su derecho a exigir la realización

del objeto de la obligación, para que de manera simultánea, quede unido en su carácter de sujeto activo al sujeto o sujetos pasivos, al objeto, y demás elementos de la obligación.

En tratándose del objeto de la obligación tributaria, debemos reflexionar acerca de la naturaleza jurídica de la Ley que se estudia, cuyo texto en su mayor parte está dedicado a la regulación del Seguro Social Mexicano; sin embargo, como consecuencia de tal finalidad, incluye diversos artículos que le dan el carácter de Ley tributaria especial; en concordancia con lo anterior, citaremos el criterio jurisprudencial consultable en el Semanario Judicial de la Federación, 7a. época, 1a. parte: Vol. 30, pág. 52, bajo la voz: "SEGURO SOCIAL. FUNDAMENTO DE LAS CUOTAS DEL. En lo dispuesto por la Fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución como servicio público nacional", que en su parte total dice:

"Si la Fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución Federal considera la implantación del Seguro Social como un servicio público deben concurrir en su creación y funcionamiento las características generales de todo servicio público; ... En esta orden de ideas, cabe considerar que el legislador del Artículo 123 de la Ley del Seguro Social, dió el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público de origen general o profesional a cargo del patrón, que hallan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Carta Magna, y su Ley Reglamentaria".

En tal sentido, desde un punto de vista tributario podemos afirmar que la Ley del Seguro Social, grava el acto o el hecho consistente en el vínculo de esas personas con otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón. Lo señalado como objeto, es un concepto abstracto como

la renta, el patrimonio, la masa hereditaria, etc., pero definido por la Ley Federal del Trabajo, particularmente importante en cuanto a su consistencia económica que sirve como índice de capacidad contributiva.

De igual manera, el Tribunal Fiscal de la Federación ha dictado sobre el particular las siguientes resoluciones:

"RELACION DE TRABAJO PARA EFECTOS DE LA AFILIACION. Si se admite la prestación del servicio, se presume su existencia entre quien lo presta y quien lo recibe. Art. 12. Si se admite la existencia de una prestación de servicio, aun cuando se pretenda que es de carácter mercantil, se presume la existencia de la relación laboral entre quien lo presta y quien lo recibe, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo, prestando por consiguiente la afiliación al Seguro Social; debiéndose entender, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 283 del propio ordenamiento, que los intermediarios mercantiles sólo dejan de tener el carácter de trabajadores cuando el servicio no lo ejecutan personalmente, o cuando sólo intervengan en operaciones aisladas, inferiéndose de ello que cuando se pretenda alguna de esas hipótesis, la carga de la prueba recae en quien pretenda destruir la relación laboral. Revisión 1403/82, del 13-Jun-84, 5 votos y 1 en contra. Rev. 1197/81, de 13-Jun-84, 5 votos. Precedente: revisiones 1359/82, 2-Mar-83, 7 votos; 795/81, 8-Dic-84, 7 votos"

"RELACION DE TRABAJO ENTRE UNA EMPRESA Y SUS CONSEJEROS. La prueba de su existencia corresponde al I.M.S.S. Art. 12. Si el Instituto Mexicano del Seguro Social asegura la existencia de una relación de trabajo diferente a la que desempeña un consejero de esta misma empresa por prestar además servicios personales diferentes a los de consejeros, y si la empresaria niega la existencia de esta segunda relación, la corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social acreditar fehacientemente la existencia de la prestación subordinada de servicios. Revisión 493/73, de 29-May-81".

"RELACION LABORAL PARA LOS EFECTOS DE LA AFILIACION AL IMSS. Corresponde a la autoridad la carga de la prueba si el patrón niega

la prestación de servicios. Art. 68. Para que opere la presunción legal de la existencia de una relación de trabajo entre quien presta un servicio y quien lo recibe, de la que depende la obligatoriedad de la afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social es necesario que dicho organismo pruebe el supuesto esencial de dicha presunción, o sea, la prestación del servicio. Por consiguiente, cuando el supuesto patrón niega lisa y llanamente que se le haya prestado dicho servicio, la carga de la prueba recae en el Instituto mencionado, conforme al Artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que no se puede exigir su cumplimiento la prueba del hecho negativo consistente en que el afiliado no le prestó servicios (119). Revisión 1947/84 de 23-Oct.-85".

También sirven de apoyo a lo hasta aquí expuesto, los criterios jurisprudenciales que a continuación se citan:

"SEGURO SOCIAL, FUNDAMENTO DE LAS CUOTAS DEL. ES LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTICULO 133 DE LA CONSTITUCION, COMO SERVICIO PUBLICO NACIONAL. Si la Fracción XXIX del artículo 133 de la Constitución Federal considera la implantación del Seguro Social como un servicio público, deben concurrir en su creación y funcionamiento las características generales de todo servicio público; es decir, la satisfacción ininterrumpida de la necesidad social que se trata de cubrir, uniforme y poco onerosa, finalidades fijas que obligan una intervención especial del Poder Público que garantice la realización eficaz de esos objetivos, y que haciendo uso de potestad de imperium, dicte las disposiciones que sean necesarias, obteniendo la supremacía del interés en la prestación de la necesidad que se trata de satisfacer con el servicio público, en beneficio del súbdito que la padece, por encima de los intereses particulares. De tal forma que procure dejar fuera del acuerdo de voluntades de los particulares las condiciones en que se preste el servicio, haciendo derivar su obligatoriedad de la Ley que crea el servicio. En este orden de ideas, cabe considerar que el legislador del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, -

DIO EL CARACTER DE APORTACIONES FISCALES A LAS CUOTAS QUE DEBEN CUBRIR LOS PATRONES COMO PARTE DE LOS RECURSOS DESTINADOS AL - SOSTENIMIENTO DEL SEGURO SOCIAL, considerando a las cuotas como CONTRIBUCIONES DE DERECHO PUBLICO DE ORDEN GENCIAL O PROFESIONAL A CARGO DEL PATRON, que hallan SU FUNDAMENTO EN LA PRESTACION - DEL TRABAJO y su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo - 123 de la Carta Magna, y en Ley Reglamentaria: 7a. época. 1a. pte. Vol. 30. pág. 32. A.R. 4607/53 Unanimidad de votos".

"SEGURO SOCIAL. COMISIONISTAS QUE SON TRABAJADORES A PARTIR DE - LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. COBRO DE CUOTAS.- La naturaleza laboral de los comisionistas, por estar así definida en la nueva Ley Federal del Trabajo, constituye una cuestión de derecho que no admite prueba; el carácter de comisionista sufrió un cambio radical, en virtud de que en la anterior Ley Federal del Trabajo, los comisionistas mercantiles no eran sujetos laborales; en cambio, la nueva Ley Federal del Trabajo los admitió a - la rama laboral y efectivamente, el Artículo 285 de esa nueva ley de derecho considera a los comisionistas como trabajadores en todos los casos, excepto cuando no ejecuten personalmente el trabajo o que solamente intervengan en operaciones ajenas, lo que - así se deduce de su texto, que es como sigue: "Los agentes de - comercio, de seguros, los vendedores, viajeros, propagandistas - o impulsores de ventas y otros semejantes, son trabajadores de - la empresa o empresas a las que presten sus servicios, cuando su actividad sea permanente, salvo que no ejecuten personalmente el trabajo o que únicamente intervengan en operaciones ajenas". - Así las cosas, correctamente el Instituto Mexicano del Seguro - Social hace el cobro de las cuotas correspondientes a partir de la vigencia de la nueva Ley Federal del Trabajo, si el carácter de trabajadores de una empresa parte de esa fecha y no posteriormente, cuando según la misma empresa, haya celebrado un contrato de trabajo de "naturaleza mercantil laboral". Ier. Trib. - Coleg. de Circuito en mat. admn. del Ier. Circuito D.A. 140/72.- 13-Jun-72. Unanimidad de votos. 7a. época. Vol. 41. 6a. parte. pág. 108".

"GERENTE GENERAL DE SOCIEDAD ANÓNIMA. SU AFILIACION AL SEGURO SOCIAL. SU CALIDAD DE ACCIONISTA NO LE QUITA LA DE TRABAJADOR. - El hecho de que un gerente general sea simultáneamente accionista de la empresa no le quita su calidad de trabajador, pues como gerente se encuentra subordinado a la sociedad, que tiene el carácter de patrón y cuya voluntad radica en la asamblea general de accionistas y en sus órganos de administración, y como accionista tiene derechos y deberes específicos diferentes a las facultades y obligaciones que posee como gerente, por lo que no existe ninguna base para confundir esas situaciones. Lo anterior se infiere de los Artículos 2° y 87 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en los que se dispone que la sociedad anónima es aquella que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones, así como que las sociedades mercantiles tienen personalidad jurídica distinta de la de los socios, lo que significa que tienen un patrimonio propio y un nombre o denominación y un domicilio diversos a los de los miembros que las integran (socios). -- quienes se encuentran vinculados a la persona moral en tanto que deben aportar los medios necesarios para la realización del objeto social, sea con la calidad de socios industriales o de socios capitalistas, pero sin que en forma alguna puedan confundirse con la sociedad. Apéndice de Jurisprudencia 1913-1975, Pa.Época. 3a. parte. tesis Núm. 406. pág. 873".

Además, interpretando arduamente los numerales 12, 13 y 19 de la Ley del Seguro Social que detallan los sujetos de aseguramiento, así como las obligaciones de los patrones, con los diversos 60, 84 y 181 relacionadas con los capitales constitutivos, notaremos que el hecho negativo que puede constituir el patrón, consistente en no asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo, o que los asegure en forma tal que se disminuyan las prestaciones a que los trabajadores asegurados o sus beneficiarios tuvieren derecho, da lugar al objeto de la obligación tributaria consistente en la falta de hacer. Sirve de apoyo a lo expuesto, la tesis que bajo la voz: "SEGURO SOCIAL. EL ARTICULO 48 DE LA LEY DEL NO VIOLA LOS ARTICULOS 4° Y 5°. DE LA CONSTITUCION". dice:

"El Artículo 48 de la Ley del Seguro Social no limita la libertad de trabajo en general, protegida por el Artículo 4º. Constitucional Federal. En efecto, el precepto citado no se refiere en ninguno de sus aspectos a la garantía de libertad de trabajo, ya que el Artículo 48 solamente previene la obligación del patrón de pagar capitales constitutivos, lo que no significa privación ilegal, sino el fiscoamiento del deber de pagar lo que el patrón adeuda al Seguro Social por hechos que le son imputables consistentes en no registrar a un trabajador. Así, la posible privación del producto de su trabajo no es ilícita, sino originada por una falta del patrón por cuya omisión es sancionado -- por la Ley. Tampoco se obliga al patrón a prestar un trabajo -- sin la justa retribución al cobrárselo el capital constitutivo. El obrero es deudor, porque el patrón omitió la conducta de ingcribir a un trabajador, lo que constituye una condición para -- que, en caso de que suceda un accidente al trabajador no inscrito, surja la obligación del patrón de pagar las pensiones y -- prestaciones médicas. Semanario Judicial de la Federación, 7a. época. 1a. parte: vol. 38, pág. 33. A.R. 1670/70.-Tribunales y Consejos, S.A. = 13 votos".

La Ley del Seguro Social, para determinar concretamente el gravamen a que -- se encuentra obligado el sujeto pasivo, no grava solamente la relación de trabajo, pues toma como base de sus créditos fiscales la figura del salario, que -- igualmente es un concepto abstracto definido por el Artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo como: "...la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo".

La Ley Laboral también distingue al salario "mínimo", del que nos informa -- el numeral 90 en los siguientes términos: "Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una -- jornada de trabajo".

El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para pre...

veer a la educación obligatoria de las hijas.

Se considera de utilidad social...."

De lo hasta aquí expuesto, se desprende que existe estrecha relación entre las leyes que se han citado, sobre todo porque el Régimen Obligatorio del Seguro Social Mexicano, se basa en la capacidad contributiva que todo trabajador - asalariado tiene; por lo tanto, para la exacta regulación jurídica de las cuantías obrero-patronales y de los capitales constitutivos, son indispensables las - figuras propias del derecho del trabajo, como el salario; en este contexto podrá mos invocar la tesis de jurisprudencia siguiente:

"CONTRATO DE TRABAJO. ES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A LA QUE CORRESPONDE ESTABLECER O DEFINIR SUS ELEMENTOS INTEGRANTES, ENTRE ELLOS EL SALARIO. La Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, aunque emanadas del mismo órgano legislativo, como lo es el Congreso de la Unión, fueron expedidas por éste con distinto ámbito competencial. En efecto, la primera se emitió en ejercicio de la facultad que el artículo 73 de la Constitución en su Fracción X, concede al Congreso de la Unión "PARA EXPEDIR LAS LEYES DEL TRABAJO REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION" y en uso de dicha facultad el Congreso expidió la Ley Federal del Trabajo, que regula como materia privativa suya el contrato de trabajo, uno de cuyos elementos primordiales es el salario. En cambio, la Ley del Seguro Social, según la Fracción XXIX, Apartado A, del Artículo 123 Constitucional, "COMPRENDE LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, DE VEJEZ, DE CEGUERAS INVOLUNTARIAS DEL TRABAJO, DE ENFERMEDADES Y ACCIDENTES Y OTROS COS SIMILARES ANALOGOS", de donde se sigue que esta última Ley presupone la existencia del contrato de trabajo, pero no lo regula, ni establece o define sus elementos integrantes, entre ellos el salario, pues todo ello corresponde a la Ley Federal del Trabajo. Sólo, en base de que existe el contrato de trabajo, la Ley del Seguro Social desarrolla sus normas dentro del ámbito que le fija la Fracción XXIX-

antes citada. S.J.F. 7a. época. 3a. parte; vol. II, pág.39.- R.F. -
31/89. Halliburton de México, S. A. de C. V.- 4 votos. R.F. 20/89.-
Salicrutes de México.- 4 votos".

Con el fin de obtener una mejor comprensión de este trabajo, debe observarse que la Ley del Seguro Social, por sus particularidades fines que persigue, da al SALARIO una especial concepción; lo anterior se infiere del texto de los siguientes precedentes que no constituyen jurisprudencia:

"SEGURO SOCIAL. CONCEPTO DE SALARIO PARA LOS EFECTOS DE LAS COTAS -
AL.- En rigor, salario es la contraprestación entregada a cambio del
trabajo recibido. Sin embargo, este concepto estricto, que es la re-
gla general, sufre ciertas excepciones originadas por diversas pre-
ceptos de la propia Ley Federal del Trabajo, que prevén diferentes -
hipótesis en que el patrón, no obstante no recibir servicio alguno -
por parte del trabajador, se ve obligado a pagar salario, sin que -
por esta circunstancia tales pagos pierdan su naturaleza de salario.
Ser.Trib. Coleg. en Mat. Admva. del 1er.Circuito, A.D. 523/91.- Cía.
Industrial de Orizaba, S.A. 8- VIII-1974.-7a.época.Vol.68-6a. parte
pág.72".

"SALARIO.- Conforme al contenido de la cláusula primera del Contrato
Colectivo de Trabajo que rige las relaciones obrero-patronales entre
el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social y el I.M.S.S.
salario es el ingreso total que obtiene el trabajador como retribu-
ción por sus servicios y sueldo es la cuota mensual asignada al tra-
bajador en el tabulador de sueldos correspondiente, como pago efec-
tivo por su categoría, jornada y labor normal, conceptos que relacio-
nados con la cláusula 47 de dicho Contrato Colectivo, que dispone -
que los trabajadores tendrán derecho a percibir una prima de un 25%
sobre los "salarios" que les correspondan durante sus períodos vaca-
cionales, determina que en esa 25% deben tomarse en consideración -
las percepciones económicas que los trabajadores obtienen por sobre-
sueldo, otra cuota de vida, ayuda de renta, jornada discontinua y -
antigüedad, puesto que tales prestaciones las perciben con motivo -
del trabajo desempeñado, lo que está acorde con lo dispuesto en el -

artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, conforme al cual el salario no solamente se integra con los pagos hechos en efectivo por cuenta diaria, sino también por cantidades o prestaciones que se dan al trabajador por su trabajo, como gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que también sea derivada de su trabajo. A.D.3644/77-Hector González - Reyes y O.-27 III 1978. Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1978, 4a. Sala, pág.40^o.

Del contenido de las anteriores ejecutorias, se infiere que la Ley del Seguro Social, como ordenamiento tributario especial, distingue con detalle al objeto y a la base de sus créditos fiscales: pero además, en relación con la décima, en el cuerpo legal también se identifica a la figura de la base imponible o base gravable, con la cual es posible que la obligación tributaria principal -consistente en el pago de una suma de dinero-, sea expresada en numerario; además, el aspecto material del hecho generador de las cuotas o de los capitales constitutivos hace viable su medición. Esto es así en razón de que el salario obtenido por el trabajador no siempre podrá ser materia gravable.

Partiendo del mandamiento del Artículo 12] Constitucional, contenido en la Fracción VIII del Apartado A, que dice:

"EL SALARIO NUNCA QUEBRARA EXCEPTUADO DE ENERGO, COMPENSACION O DESCUENTO", el Código Laboral vigente, en su numeral 97, prohíbe expresamente la compensación, descuento o reducción del salario mínimo, excepto en tratándose de: pensión alimenticia, pago de renta de habitación proporcionada por el patrón, pago de abonos para cubrir prestaciones del IMSSAFIT y del FOAOCOR; y en el Artículo 110 prohíbe los descuentos al excedente del mínimo, salvo el caso de: pagos al guarda por anticipo de salarios, pagos al trabajador con estufa, errores, pérdidas, averías o adquisición de artículos producidos por la empresa o establecimiento, renta de habitación proporcionada por el patrón, pago de abonos para en-

brar préstamos del INFONAVIT o FONACOT, pago de cuotas para la constitución y fomento de las sociedades cooperativas y de cajas de ahorro, pensión alimenticia, - pago de cuota sindical. Sirve de apoyo a lo anterior, el ACUERDO NUM. 61 239 dictado por el H. Consejo Técnico al 12 de Enero de 1959 bajo el rubro: "SALARIO MÍNIMO, EL PATRÓN NO PUEDE HACER DESCUENTOS QUE LO DISMINUYAN, ART. 43, I. Aplíquese en las Fracciones VI y VIII del Artículo 123 Constitucional, en lo referente a esta última fracción, que dice: "El salario queda sujeta de embargo, compensación o descuento". II. Esta disposición constitucional se encuentra en el párrafo 2º del Artículo 15 del Reglamento de Pago de Cuotas, que dice: "El patrón no puede hacer descuentos por cantidades que disminuyan el salario mínimo". - - - III. Cuando el patrón haga un pequeño aumento que sobrepase el salario mínimo, -- puede descontar al trabajador la cuota obrera hasta ese pequeño aumento; pero -- "de ningún modo puede hacer algún descuento que disminuya al trabajador el salario mínimo en vigor".

La Ley del Seguro Social, en relación a la cuota obrera, libera al salario mínimo de ser gravado, cuando en su numeral 42 señala: "Corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo". Es decir, que surge la obligación tanto del patrón como del trabajador de pagar la cuota correspondiente; sin embargo, como una medida protectora del salario mínimo la norma dispone que el patrón se subroga en la obligación del obrero.

Fuera de la máxima citada, todo excedente del mínimo es susceptible de gravarse; para ello la Ley del Seguro Social contempla las reglas necesarias, aclarando que líneas atrás se indicó que el salario es un concepto estricto, pero para los efectos de las cuotas sufre excepciones a la regla general en su concepción e integración; esta amodificación encuentra su razón de ser en un precedente que se constituye jurisprudencia, identificado bajo la voz: "HORAS EXTRAORDINA---

CIAS DE TRABAJO. Su pago no queda incluido en el ingreso total que menciona el Artículo 18 de la Ley del Seguro Social relacionada con el sistema de la Ley Federal del Trabajo vigente", que en su parte final dice:

".... Así pues, cuando la Ley del Seguro Social aplicable en el presente asunto establece en su Artículo 18 que "para los efectos de esta Ley, se considera como salario el ingreso total que obtiene el trabajador como retribución por sus servicios", no cabe entender que con ello pretende independizar el concepto de salario para los efectos de esta ley, del que instituye la Ley Federal del Trabajo, sino que al hablar de "ingreso total" - que obtiene el trabajador, se refiere no sólo a la cuota diaria, sino también a todas las prestaciones adicionales que hace comprender en el salario el Artículo 84 de la vigente Ley Federal del Trabajo (Artículo 86 de la Ley anterior) Inclusive "cualesquiera otra prestación que se entregue al trabajador por su trabajo". Finalmente, cabe precisar que de haber sido...Revisión Fiscal 13/73- Pavimentos Mexicanos, S.A. T-1-1974. 3 votos. 7a. Época, vol. 60, 1a. parte, pág. 44 y 7a. Época vol. 61, 3a. parte pág. 38".

La Ley del seguro Social, en el Capítulo II denominado "De las Bases de Cotización y de las Cuotas", en su numeral 32 dispone que el salario "base de cotización" se integra con: los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, las gratificaciones, percepciones, alimentaciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie, y las demás cantidades o prestaciones entregadas al trabajador por sus servicios; pero, con la salvedad de lo siguiente: instrumentos de trabajo, fondo de ahorro, aportaciones al INFONAVIT, utilidades, despensas gratuitas, alimentación y habitación también gratuitas, premios por asistencia y el tiempo extra. Esta regla general, por sí, se comprueba con las excepciones correspondientes; es decir, que en la práctica, algunos de los conceptos excluidos por el numeral citado sí pueden integrar el salario; a mayor abundamiento, citaremos algunas tesis de jurisprudencia:

"SEGURO SOCIAL. GRATIFICACIONES, INCREMENTAN EL SALARIO. De la lectura de los artículos 18 de la Ley del Seguro Social y 84 y 86 de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que el salario comprende las gratificaciones y todas las prestaciones que se le conceden al trabajador a cambio de su labor ordinaria. Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, 6a. parte, tesis núm. 48, pág. 81".

"SEGURO SOCIAL. LAS DESPENSAS FORMAN PARTE DEL SALARIO DE LOS TRABAJADORES DEL. De acuerdo con lo dispuesto en la cláusula 142 Bis del Contrato Colectivo de Trabajo relativo, el IMSS está obligado a entregar quincenalmente una despesa a sus trabajadores, y la circunstancia de que esa despesa debe entregarse en forma regular y periódica, pone de manifiesto que dicha prestación forma parte del salario sin que tenga relevancia el hecho de que en el contrato se haga mención de los salarios y de las despesas en capítulos distintos. Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, 5a. parte, tesis núm. 340, pág. 123".

"GRATIFICACIONES ANUALES. CUANDO INTEGRAN EL SALARIO. Si las gratificaciones anuales se cubren de modo constante, regular y periódico, vienen a formar parte integrante del salario, con arreglo a los artículos 18 de la anterior Ley del Seguro Social y 84 y 86 de la abrogada Ley Federal del Trabajo. Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, 6a. parte, tesis núm. 83, pág. 111".

El numeral 36 de la Ley, establece las reglas para la determinación del salario base de cotización, por cuya importancia se transcriben:

I.- Cuando además de los elementos del salario el trabajador perciba regularmente otras retribuciones periódicas de cuantía previamente conocida, éstas se sumarán a dichos elementos fijos;

II.- Si por la naturaleza del trabajo, el salario se integra con elementos variables que no puedan ser previamente conocidos, se sumarán los ingresos totales percibidos durante el bimestre inmediato anterior y se dividirán entre el número de días de salario devengado. Si se trata de un trabajador de sueldo ingre-

no, se tomará el salario probable que le correspondiera en dicho período; y

III.- En los casos en que el salario de un trabajador se integre con elementos fijos y variables se considerará de carácter mixto, por lo que, para los efectos de cotización, se sumará a los elementos fijos el promedio obtenido de los variables en términos de lo que se establece en la fracción anterior".

En otro orden de ideas, y con fundamento en lo dispuesto por el numeral 260 de la Ley del Seguro Social, el Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo cuenta con las facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, para fijarlos en cantidad líquida, cobrables y percibirlos; el numeral citado, se complementa con las facultades y atribuciones que el diverso 240 le confiere en sus fracciones, como son:

"IV.- Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrables, percibibles..."

"V.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patronos y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuenta o los que de acuerdo con sus experiencias considere probables";

"VII.- Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley";

"Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece esta Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables";

En relación con lo ya expuesto, a continuación se citan diversos casos de jurisprudencia que en su parte medular dicen:

"SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO MEXICANO DEL. ES AUTORIDAD. A partir de la reforma del Artículo 115 de la Ley del Seguro Social, que establece la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social, para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de entenderse que el propio Instituto actúa como Organismo - Fiscal Autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad, para los efectos del amparo que contra él se interponga. - Apéndice de Jurisprudencia 1917-1973, 3a. parte, tomo n.º. 291, - pág. 412".

"SEGURO SOCIAL. INSTITUTO MEXICANO DEL. DEPARTAMENTO DE AUDITORIA A LAS EMPRESAS. LEGALIDAD DE SU CREACION POR ACUERDO DEL - CONSEJO TÉCNICO. Entre las funciones del Instituto Mexicano - del Seguro Social se encuentra la de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas (Art. 107 - fracción VIII de la Ley del Seguro Social); es por ello que reglizando dicha función a través del Consejo Técnico (esta autoridad con base en la fracción VI del Artículo 113 de la propia Ley y como administrador del Instituto, según el Artículo 112 de la citada Ley), expidió el Reglamento de Organización Interna del I.M.S.S., aprobado en el ACUERDO NUM. 2126 del 15 de Octubre de 1947. Aunque en él no se encuentra el Departamento de Auditoría a las Empresas, posteriormente, como el Instituto tenía que organizar la dependencia que pudiera cumplir con las funciones - consistentes en recaudar cuotas, inspeccionar los centros de - trabajo, realizar visitas domiciliarias, revisar listas de raya y demás documentación concaente al seguro, fue por ello que el mismo Consejo Técnico, que dictó el Reglamento de Organización - Interna, emitió los ACUERDOS 143 103 y 189 805, mediante los - cuales por el primero crea la Tesorería del Instituto, y por el segundo el Departamento de Auditoría a las Empresas. En las - condiciones antes señaladas no existe pugna alguna entre los - acuerdos emitidos por el Consejo Técnico del Seguro Social y el Artículo 39, fracción I, Constitucional, porque si el Consejo - Técnico puede emitir los reglamentos interiores a que se refie-

re la fracción I, del Art. 103 de la Ley del Seguro Social, y al Instituto corresponde organizar sus dependencias, y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, así como recaudar las cuotas (fracción II del Art. 101) inspeccionar los centros de trabajo (Art. 122) visitar los establecimientos donde prestan sus servicios trabajadores sujetos a la obligación del Seguro (Art. 9º del Reglamento de la Ley del Seguro Social en la relativa a la inscripción de Patronos y Trabajadores, del 25 de Abril de 1943), revisar las listas de raya y demás documentos conducentes para el Seguro (Art. 21 del Reglamento de la Ley del Seguro Social) relativo a la filiación de patronos y trabajadores publicado en el Diario Oficial del 2 de Septiembre de 1950). resulta claro que también puede crear el departamento respectivo que se encargue especialmente de dichas funciones con el fin de cerciorarse si los patronos están O NO CUMPLIENDO A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS RECLAMENTOS. Por lo que se considera que la creación del Departamento de Auditoría a las Empresas por parte del Consejo Técnico en su ACUERDO 169 805 del 11 de Julio de 1966, es legal y tiene su apoyo en las disposiciones que han quedado señaladas. S.J.F. 7a. Spca, 1a. parte, vol. 35, pág. 74.- A.D. 4064/72.- Construcciones Planadamas, S. A. - 4 votos".

Asimismo, tiene relación con lo expuesto, el siguiente ACUERDO del H. Consejo Técnico del I.N.S.S., núm. 1170 de 10 de Abril de 1980:

"Se facilita a los delegados para ordenar y llevar a cabo visitas de auditoría que se encuentran autorizadas mediante programas previamente sancionados. Art. 25, VI. Este Consejo Técnico convoca, con fundamento en los Artículos 249 Fracciones VIII y X, y 233 Fracción VI de la Ley del Seguro Social, reformar el Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Estatales y Regionales del I.N.S.S. aprobado por ACUERDO 135 443 del 6 de Enero de 1969, y modificado por ACUERDO 2965/79 del 28 de Marzo de 1979, con la siguiente adición: "Art. 3º...g) Ordenar y llevar a cabo, con el personal que en cada caso designe, las visi-

tas de auditoría que considere necesarias para comprobar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la propia Ley del Seguro Social y de sus Reglamentos, y el Las deudas y obligaciones y facultades que señalen otras disposiciones reglamentarias..".

Como consecuencia de aquellas o aquellas acciones del Instituto que verifican el nacimiento de la obligación tributaria, con apoyo en el Reglamento para el Pago de Cuentas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, publicado en el Boletín Oficial de 1 de Septiembre de 1950, se procede a integrar o identificar con precisión los elementos que constituyen el deber de pago del sujeto pasivo, así como el derecho del sujeto activo para exigir el cumplimiento del crédito.

Respecto a la fijación en cantidad líquida de los créditos a favor del Instituto, corresponde a la Dirección General, a través de los Delegados y Subdelegados realizar las operaciones pertinentes, inclusive las aritméticas, para precisar el monto del cuantum, con fundamento en los Artículos 140 Fracción XIV, - 138 C Fracción VII y 138 B Fracción III de la Ley en estudio; además, dichos funcionarios se apoyan para tal fin en los numerales 17, 19, 20 y 21 y demás relativos del citado Reglamento para el Pago de Cuentas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social. Sobre el particular, existen las siguientes resoluciones, dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación:

"LIQUIDACION ESTIMATIVA DE CUOTAS COOPERATIVAS. NO SE DESPRENDE ESTA FACULTAD DEL ART. 15 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.-
Art. 15. El Art. 15 Fracc. IV de la Ley del Seguro Social faculta al Instituto para determinar la cuantía de las obligaciones cumplidas por el patrón, entre ellas, la de exhibir la totalidad de la documentación requerida. Sin embargo, cuando el Instituto, con base en dicho precepto al no tener a la vista clara documentación del patrón, determine en forma estimativa el monto del adeudo empleando procedimientos en base a la data-

ción, costo y superficie de la obra en construcción, y en relación a los trabajadores identificados y no identificados, multiplicando días trabajados por el salario de cada trabajador y aplicando factores de cuotas y porcentajes de valuación, no agota dentro de un procedimiento legal, ya que en el artículo - referido no se prevé que estos son los lineamientos técnicos, o contables que deberán seguirse para determinar estimativamente el monto de las cuotas obreroempatronales. Revisión 1413/82 - de 12 de abril de 1982. 3 votos".

"LIQUIDACIONES, FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Art. 25, fracc. IV. Las liquidaciones de cuotas obreroempatronales del Seguro Social carecen de la debida motivación y fundamentación cuando no precisan las razones o motivos para fincar las diferencias, pues si en las papeletas de cebra aparece un espacio donde se señala el concepto sólo mediante una clave, y en el espacio de las observaciones no se aclara en forma debida - la causa, ni tampoco se señalan los preceptos infringidos, se padece la carencia de los requisitos exigidos por el Art. 16 Constitucional.- Revisión 1114/79. resuelta en abril 3 de - - 1980".

Una tercera resolución, en su parte final dice:

"...Y si bien es cierto que de acuerdo con el Art. 45 de la Ley del Seguro Social dicho Instituto está facultado para formular - las liquidaciones con los datos que tenga, o con los que considere probables de acuerdo con sus experiencias, ello no excluye que debe referirse a trabajadores determinados, a salarios pagados, días laborados, etc., además de que, en todo caso, el Organismo de referencia debe agotar un procedimiento específico de investigación y dar constancia de sus resoluciones, de que recabó o intentó recabar documentación suficiente para emitir sus - cédulas, sin que ello se demuestre con la referencia de una licencia de construcción, como único elemento considerado para - elaborar aquellos créditos. Revisión 1125/82 de 18 de Octubre - de 1982. 6 votos".

En otro orden de ideas, el aspecto de la exigibilidad de los créditos fiscales con motivo de la existencia de las órdenes de liquidación de cuotas obrero-patronales, está regulado por la ley del Seguro Social en su parte adjetiva; es decir, en los generales del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social siguientes:

"Artículo 23.- La exigibilidad de las cuotas vencidas nace a partir del dé cincosete día de los meses de Enero, Marzo, Julio, Septiembre y Noviembre citados en el Artículo 3°. por lo que respecta a las liquidaciones bimestrales que deben enterar los patronos de acuerdo con el propio artículo".

"Artículo 28.- Las liquidaciones confirmadas o notificadas después de agotado el recurso de inconformidad, serán exigibles a partir de la fecha en que se notifique el acuerdo respectivo que dicta el Consejo Técnico". Al respecto existe el precedente jurisprudencial identificable bajo la voz: "SEGURO SOCIAL. REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL REGIMEN DEL COMPUTO DEL TERMINO DE PRESCRIPCION.-", que dice:

"Según la prevención expresa y específica que contiene el Art. 28 del Reglamento que se menciona, las liquidaciones, confirmadas o modificadas después de agotarse el recurso de inconformidad, serán exigibles a partir de la misma fecha en que se notifique el correspondiente acuerdo del Consejo Técnico. Por tanto, desde el día mismo en que se notifique, se inicia el plazo prescriptivo, como lo dispone categóricamente el Art. 1179 del Código Civil, con arreglo al actual, "el día en que comienza la prescripción se cuenta siempre entera, aunque no lo sea; pero aquélla en que la prescripción termina debe ser completa". Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de - - 1977. Tribunales Colegiados, pág. 152".

Respecto a los intereses moratorios, el numeral 26 del Reglamento aludido, señala: "Los intereses moratorios de que habla el Artículo 12 de la anterior -

Ley) de la Ley se causarán, por mes de calendario o fracción de mes, a partir del décimosexto día de los meses de Enero, Marzo, Mayo, Julio, Septiembre y Noviembre a que se refiere el Artículo 3º. de este Ordenamiento, por lo que respecta al bimestre inmediatamente anterior computándose hasta la fecha en que se paguen las cotizaciones adeudadas". Debemos aclarar que el Artículo 32 de la Ley, citado en la transcripción anterior corresponde al 46 del Cuerpo Legal Vigente, que en lo conducente reza:

"Cuando no se enteren las cuotas, los enteros provisionales o los capitales constitutivos dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hicieran exigibles, los recargos moratorios correspondientes en los términos del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de las sanciones que procedan." Como apoyo de lo que hemos expuesto, conviene citar la ejecutoria dictada bajo la voz:

"SEGURO SOCIAL. EXIGIBILIDAD DE LOS CREDITOS DEL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL. Art. 268. De conformidad con el Art. 2º. del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, los intereses moratorios sobre el capital constitutivo que se le fiación la caja, deberían haberse pagado a partir de la fecha en que se le notificó la firma del mencionado capital constitutivo; sin que en el caso a estudio fueran aplicables, en forma supletoria, como señaló la autoridad responsable en el considerado segundo de la sentencia, - los preceptos del Código Fiscal de la Federación, en atención a que existen normas legales dentro de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y del citado Reglamento, que prevén la exigibilidad de los créditos causados a dicha Institución.- A.D. 131/80. Comentes Guadalupe, S.A. de 10 de Septiembre de 1980. Unanidad de votos".

SISTEMA 1.3. El hecho generador de las cuotas obrero-patronales.

Por razones de técnica, en los dos apartados precedentes, se expuso lo relativo al hecho imponible y a la obligación tributaria en materia de Seguro Social, desde el punto de vista tributario; ahora, toca el turno al hecho generador de las cuotas obrero patronales.

Sin embargo, conviene aclarar que en estricto orden la secuencia a seguir debió hacer figurar al hecho generador en un lugar intermedio; podría ser, pero con el fin de hacer comprensible el tema de este trabajo, reservemos su exposición hasta el final.

Recordemos que en la fase inicial de su existencia, las cuotas despertaron polémica porque se les atribuyó la naturaleza de créditos de crédito, por lo que su exigibilidad y cobro se rigieron por el derecho común.

A través del tiempo, y atendiendo al fin conferido a dichos créditos, por razones de práctica jurídica, el pago de los mismos se calificó de carácter fiscal; tal naturaleza ha sido vista en las últimas anualidades a la luz de los progresos obtenidos por la doctrina y el derecho comparado, por lo que se han encontrado motivos y fundamentos de peso para aceptarlos como exacciones parafiscales o paratributarias, como oportunamente lo expusimos.

En nuestro foro jurídico, algunos fiscalistas quisieron demostrar cuáles eran las situaciones jurídicas o de hecho previstas en la Ley de la Materia, que generaban a las cuotas obrero-patronales; en este sentido, en uno de diversas inspecciones afirmaron que era la circunstancia consistente en la prestación de servicios al patrón. Al respecto, el H. CONSEJO TÉCNICO DEL SEGURO SOCIAL dictó en 1956 un ACUERDO SEN. 16 145, en el que se determinó que el mecanismo y funcionamiento del Instituto se basaba en el importe obtenido por el trabajador como retribución por sus servicios, manifestando en consecuencia, que no procedía cubrir cuotas en periodos no retribuidos; en concordancia con lo anterior,

Los patronos argumentaron que no existía obligación a su cargo de cubrir cuotas obrero-patronales cuando un trabajador faltaba a sus labores, pues al no existir en su favor la prestación del servicio, al recibir el trabajador salario alguno, no existía fundamento para pretender el cobro de cuotas.

En un intento posterior de superar la tesis anterior, se sostuvo que la situación generadora de los créditos, era la operación consistente en el pago del salario. En este sentido, el H. Consejo Técnico dictó su ACUERDO NUN. 333 917- del 27 de Octubre de 1971, que entre otros objetivos, tuvo el de resolver el problema de la procedencia del cobro de cuotas durante aquellos lapsos en los cuales, los trabajadores faltaban a sus labores injustificadamente, mismo que en su momento fue colateral al que se expone; para tal fin, se apoyó en una configuración de la suspensión de los efectos de la relación de trabajo, que gira entorno a la dualidad inseparable compuesta por dos figuras: la obligación de prestar el servicio y el deber de pagar el salario. En términos generales, tal Acuerdo constituye el principio de que los patronos quedaban liberados del pago de cuotas, en relación con el ausentismo, comprobando la falta de pago del salario al asegurado, mediante la exhibición de listas de raya o nóminas donde no apareciera el trabajador ausente, pero siempre y cuando se presentara el aviso de baja respectivo. - Sobre el particular, conviene hacer las siguientes observaciones:

I.- El ACUERDO que se comenta, confundió la suspensión de los efectos de la relación de trabajo con la suspensión de la misma relación de trabajo;

II.- Nunca precisó que era el ausentismo; y

III.- No delimitó el área de aplicación, así como la correlación entre la figura propia del Régimen de Seguro Social como es la "Afiliación" de los sujetos de aseguramiento, con las diversas del derecho Del Trabajo, a saber: contrato o relación de trabajo, los efectos de éstos, el ausentismo, etc.

Por su parte, el Sector Empresarial invocó como principal fundamento legal-

para no cubrir cuotas por los días de ausentismo --concepto impreciso--, el Artículo 10 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social que establecía el procedimiento para determinar las cuotas que deban cubrirse bimestralmente, sobre la base de los días de salario que se hubiesen percibido en el bimestre, a dividirse entre siete. Argumentaban que de la redacción del Artículo citado, se desprende que la base para cubrir las cuotas era el salario y que no existiendo éste, resultaba inexistente la obligación de pagar la aportación por concepto de cuotas al Instituto. En este aspecto se confundió el hecho generador de los créditos tanto con la actividad del sujeto activo del tributo consistente en verificar si aquí existía o no, como con la base para cuantificar el importe del débito.

Hay que afirmar que la polémica ha terminado, diversos preceptos y criterios jurisprudenciales sirven de apoyo a lo manifestado. La base del Régimen del Seguro Social Mexicano, no la constituye la prestación de un servicio personal subordinado visto aisladamente, ni la percepción del salario como expresaba el sector patronal, sino la existencia de la relación laboral. Esto es así porque al mantenerse vigente la relación de trabajo, aun cuando no se percibe salario o se presta servicio alguno, deben cubrirse las cuotas, ya no por el total de Ramos de Seguro, cuando se excluye al de Riesgos de Trabajo, pues subsiste la obligación de enterar las correspondientes al de Enfermedades y Maternidad. En tal sentido, es un hecho que el Instituto, aun en los periodos en que al trabajador se labora por determinadas circunstancias que se consideran ausentismo, como las faltas injustificadas de los trabajadores, al solicitarse servicios por parte de los asegurados o sus beneficiarios, está obligado a prestarlos y los presta, otorgando también prestaciones que representan fuertes erogaciones a su accounta, independientemente de que el asegurado, se encuentre laborando o no, percibiendo salario o se encuentre en el supuesto del ausentismo.

El criterio anterior se sanciona en la vigente Ley del Seguro Social, cuyo numeral 37 establece las bases para la regulación del ausentismo, que por su importancia transcribimos:

"Artículo 37.- Cuando por ausencias del trabajador a sus labores no se paguen salarios, pero subsista la relación laboral, la cuantía bimestral - - se ajustará a las siguientes reglas:

I.- Si las ausencias del trabajador son por períodos menores de 15 días consecutivos e interrumpidos, se cubrirá y pagará por dichos períodos únicamente en el Seguro de Enfermedades y Maternidad. En estos casos los patronos deberán presentar la aclaración correspondiente, indicando que se trata de cuotas - omitidas por ausencias y comprobando la falta de pago de salarios respectivos, mediante la exhibición de los libros de raya o de los nóminas correspondientes. Para este efecto el número de días de cada bimestre se obtendrá restando al total de días que contenga el período de cuotas de que se trate, el número de - - ausencias sin pago de salario correspondiente al mismo período.

Si las ausencias del trabajador son por períodos de 15 días consecutivos e imprevistos, el patrón quedará liberado del pago de las cuotas obrero patronales, - siempre y cuando proceda en términos del Artículo 41.

II.- En los casos de las fracciones II y III del Artículo 36, se seguirán las mismas reglas de la fracción anterior (tratándose de salario variable, sala fija mixta y del trabajador de nuevo ingreso);

III.- En el caso de ausencias de trabajadoras comprendidas en la fracción - III del Artículo 36, cualquiera que sea la naturaleza del salario que perciben, el Reglamento determinará la procedente conforme al criterio sustentado en bases anteriores (salario estipulado por día trabajado o por unidad de tiempo, - jornadas reducidas, etc.); y

IV.- Tratándose de ausencias amparadas por incapacidades médicas expedidas-

por el Instituto no se cubrirán en ningún caso las cuotas obrero patronales y dichos períodos se considerarán como cotizados para todos los efectos legales en favor del trabajador".

De lo expuesto, hasta aquí, se colige que cuando el patrón informa al I.M.-S.S. de la existencia de la relación de trabajo, o en su defecto al Organismo - verifica tal circunstancia, con fundamento en la Fracción I, del Artículo 19 de la ley se procede a concretar la figura denominada AFILIACION, entidad jurídica que se compone de diversas conductas de los sujetos pasivos: Registro e inscripción de los trabajadores, comunicación de sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y otros datos, dentro de plazos no mayores de 5 días, cuyo principal consecuencia desde el aspecto que nos interesa, es la generación de cuotas obrero patronales; y se agota cuando el Instituto se hace sabedor de que la relación de trabajo se extingue o se rescinde, en términos del Artículo 43 que dispone: "En tanto el patrón no presente al Instituto el aviso de baja del trabajador, subsistirá su obligación de cubrir las cuotas obrero patronales respectivas; sin embargo, si se comprueba que dicho trabajador fue inscrito por otro patrón, el Instituto devolverá al patrón mismo, a su solicitud, el importe de las cuotas obrero patronales pagadas en exceso".

En apoyo de este precepto, podemos citar la Resolución dictada por el H. -- Consejo Técnico en el ACUERDO NOM. 3957/75 del 23 de Abril de 1975 en el expediente C.T.M.F.2226/74 , cuyo considerando tercero en su parte medular dice: --- "...aparece el aviso de inscripción del trabajador Ricardo Escoto de Luna, con fecha de ingreso al trabajo el día 11 de Julio de 1970... y con fecha 12 de Enero de 1971 se dió aviso de baja del trabajador asegurado por el mismo patrón sin que aparezca en el expediente aviso de reinscripción con el recurrente, En tal virtud, es procedente declarar justificado al presente recurso de inconformidad, ya que durante el tercer bimestre por el que se le cobran al quejoso cuotas per-

al trabajador Nicasio Santos de Lora, ya no se encontraba afiliado con él, procediendo dejar sin efecto la cédula de liquidación de cuotas obreroempatronales - impugnada..."

En el mismo sentido se dictó la Resolución en el ACUERDO SUM.6011/75 del 23 de Abril de 1975, en el expediente C.T.GTO. 104/74 ISC., que en la parte coguocente reza:

"...encontré en la Titularidad propiedad del quejoso, a ocho trabajadoras sin registrar, sin encontrarse entre ellas el trabajador Bernardo Calderón Andrade, por cuya afiliación se le cobra al quejoso la cantidad de ...Las pruebas que obran en este expediente...acreditan plenamente que no se pudo demostrar la existencia de la relación de trabajo, entre el trabajador Bernardo Calderón Andrade y el patrón quejoso, de acuerdo con el Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo y Art. 12 Fracción I. de la Ley del Seguro Social...procediendo por lo tanto dejar sin efecto el cobro de cuotas obreroempatronales que se hace al patrón inconforme... y por ende, dejarse sin efecto el arrendo antes citado...."

Por otra parte, en tratándose de las cuotas que se generan en el período de huelga, existe la Resolución del 12 de Mayo de 1970, dictada en el juicio 1/70/3902/69, en el recurso de revisión interpuesto por el C. Director General del I.M.S.S., contra la sentencia de la H. Segunda Sala del Tribunal Fiscal de la Federación el 13 de Septiembre de 1969 en el juicio Sum. 3901/69:

"Es obligatorio para la empresa cubrir las cuotas obrero patronales devengadas durante el período de huelga siempre que haya sido condonada el pago de salarios caídos por serle imputable el movimiento, y esto es así, porque el patrón debe asegurar a sus trabajadoras y por ello cubrir las cuotas obreroempatronales hasta en tanto no se presente el aviso justificado de baja con forma lo dispuesto por los Artículos 4º, y 29 de la Ley del Seguro Social (12 y 43 de la Ley vigente); como esta obliga---

el caso deviene de un contrato de trabajo, al ocurrir la suspen-
sión de éste, no desaparece el deber jurídico de enterar las
cuotas al cual debe cumplirse desde la época en que surgió -
la suspensión".

Finalmente, es apropiado señalar, aunque parezca obvio, que atendiendo a -
los lineamientos establecidos por la doctrina para la total consumación de todo
hecho generador, el aspecto territorial es importante; según éste se nos puede
informar en que circunscripción territorial se surte el último efecto del hecho
generador. Al respecto, citáremos la resolución dictada el 14 de Febrero de -
1970 en el juicio 36/69/833/68, en el recurso de revisión interpuesto por el C.
Director General del I.M.S.S. contra la sentencia de la E. Tercera Sala del -
Tribunal Fiscal de la Federación en el juicio 833/68, promovido por Isabel -
Santiago Piliago:

"No obstante que la Ley que incorporó al Régimen del Seguro
Social a los Productores de Cafa de Arábica y a sus trabaja-
dores, publicada el 6 de Diciembre de 1963, para entrar en
vigor en el primer bimestre de 1964, obliga a los patronos
a inscribirse y afiliar a sus trabajadores en el Régimen
del Seguro Social, no es posible que a partir de ese perio-
do se pretenda exigir cuotas obrero-patronales a los sujetos
de dicha Ley, sino que ES MENESTER que SE ACREDITE QUE LOS-
SERVICIOS MEDICOS SE IMPLANTARON EN LA CIRCUNSCRIPCION TE-
RRITORIAL RESPECTIVA PARA QUE EL I.M.S.S. se encuentre fa-
cultado a recaudar dichas cuotas".

CONCLUSIONES

1.- Considero que de entre los tributos tradicionales, la contribución especial se asemeja a la exacción parafiscal percibida por organismos públicos que generen obras o servicios de Seguridad Social para la colectividad, exigida a determinados individuos beneficiados especialmente por la obra o servicio.

Creo que en México las aportaciones de Seguridad Social, como son las aportadas al I.M.S.S., I.S.F.O.S.A.V.I.T., I.S.S.S.T.L. e I.S.S.F.A.M., responden a las características particulares de la exacción parafiscal en su aspecto de créditos fiscales, percibidas por el Estado a través de organismos públicos descentralizados que satisfacen necesidades colectivas investidas para tal fin del carácter de Organismos Fiscales Autónomos.

Estimamos que actualmente está formándose un concepto unificado de la Seguridad Social visto como un derecho universal inalienable al ser humano, pero en nuestro país se acepta que contiene al Seguro Social como parte de la política social de estado constituyendo una rama de la administración Pública. Se distingue de otras formas semejantes por su mecanismo de operación así como por los sujetos que protege y su estructura financiera y económica.

La facultad exclusiva del Congreso de la Unión Legislativa en materia de Seguridad Social, concebida como un derecho público obligatorio cuyo marco jurídico se compone de: la Ley del Seguro Social, Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, y Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Consideramos que el Régimen de Seguridad Social garantiza los derechos de salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales, sin requerir de una relación jurídica definida entre los sujetos

Involucrados; su realización corresponde al Estado conforme a las Leyes que instituyen los sistemas o formas que cumplen fines de aquéllo, siendo el hábito el Seguro Social que él exige relaciones jurídicas concretas entre los sujetos asegurados, inscritos al régimen, legitimándolos para exigir las prestaciones legales. El Seguro Social se subrege en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por los ordenamientos de la materia a cargo de los patronos o empleadores en los términos de la legislación laboral nacional.

En particular, el Seguro Social sólo beneficia a los trabajadores y contribuye para beneficiar a los grupos marginados protegidos por la Seguridad Social; ésta beneficia a los sujetos que carecen de capacidad contributiva para las contingencias vitales que resuelve no son excluyentes de la clase trabajadora, y su destinatario es el hombre con necesidad de esas prestaciones. El marco jurídico de nuestra Seguridad Social se integra por leyes emanadas del Artículo 113 Constitucio-
cional y las prestaciones que establece se derivan de las consagradas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, conformando el contenido actual del Régimen.

Los organismos descentralizados que desarrollan la Seguridad Social responden a fines que corresponden específicamente al Estado, tanto en el marco de la política social de estado, como en el de Solidaridad Colectiva, cuyo principio es el servicio esencial para la preservación y mejoramiento de la condición humana; se agrupan en el Sector de Desarrollo Social para complementar los programas de Seguridad Social, adaptando principalmente la forma del Seguro Social.

Podemos afirmar que las exacciones parafiscales son pagos obligatorios establecidos por el Estado con carácter de créditos fiscales a favor de organismos públicos descentralizados, denominados Aportaciones de Seguridad Social y afectados a los servicios de Seguridad Social.

II.- El Seguro Social Mexicano surge en 1943 como un servicio público Nacio-

nal, protegiendo sólo a ciertas personas integrantes de grupos económicos activos que permitieran la fijación de cuotas y la obtención de recursos para financiar tanto las prestaciones como al organismo encargado de administrarlo.

La cobranza a los deudores morosos, motivó al Decreto Presidencial del 4 de Noviembre de 1944, que otorgó el carácter de fiscal a la obligación de pagar las aportaciones debidas al I.M.S.S., facultándolo para determinar el monto de los créditos y las bases para su liquidación.

El I.M.S.S. es un organismo público descentralizado, auxiliar del Ejecutivo Federal, dotado de autonomía orgánica y financiera que le permite organizar y administrar el régimen del Seguro Social Mexicano al amparo del Derecho Público.

Las cuotas recaudadas por el I.M.S.S. en su carácter de organismo fiscal autónomo, mediante su actividad financiera, son las principales exacciones para-fiscales del género denominado Aportaciones de Seguridad Social, afectándose a sus gastos determinados en relación con sus fines específicos y con la necesidad social que ha de satisfacer; además, tienen figuración específica en el Presupuesto del Estado Federal.

III.- Considero que las cuotas obrero-patronales son exacciones para-fiscales que participan del carácter de créditos fiscales, para facilitar su cobro a los particulares y reforzar la economía del I.M.S.S., quien como organismo fiscal autónomo, las afecta al fin específico del servicio público que presta en administración indirecta del Estado; resultan de las relaciones de trabajo entre patronos y trabajadores y se incluyen permanentemente en la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal anual.

IV.- Podemos afirmar que el hecho generador de las cuotas obrero-patronales, lo constituye la vigencia de la relación de trabajo, aun cuando el trabajador no perciba salario o no preste servicio alguno por razones de ausentismo, huelga, "

ese., subsistiendo para el patrón la obligación de cubrir la cuota y enterarla al I.M.S.S., quien queda obligado a prestar sus servicios a los asegurados y sus beneficiarios al solicitárselos.

ADAM ADAM, ALFREDO Y BECERRIL LOZADA, GUILLERMO. La fiscalización en México, México, U.N.A.M., 1988, c(1988) pp.250.

AGUILAR, JORGE I. "Las cuotas del seguro social". Revista de Investigación - Fiscal No. 12, México, S.N.Y C.P., 1968.

AMBRASE MONREAL, JUAN ANTONIO, "Algunos aspectos actuariales de los seguros sociales". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año III, No. 14, - México, Jul-Ago. 1973, pp. 9-25.

ARIAS LOZANO, AGUSTIN. "Los servicios de solidaridad social en la Ley del - Seguro Social". Boletín de Información Jurídica I.M.S.S., año III, No. 13, México, May-Jun. 1973, pp.8-13.

ATHIE CARRASCO, CARLOS. "Los capitales constitutivos en la Ley del Seguro Social". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año I, No. 2 México, Jul-Ago., 1973, pp.43-55.

BRICEÑO RUIZ, ALBERTO. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, México, Ed. Marín, 1987 c (1987) 363 p.

CAVAZOS FLORES, BALTAZAR. 35 lecciones de Derecho Laboral, 5a. ed., México, Ed. Trillas, 1986, c (1982) 385 p.

CURIEL CUETO, ROBERTO. "Seguro de Riesgos de Trabajo en la Nueva Ley del Seguro Social". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año I, No. 3, México, - Sept-Oct. 1973, pp. 41-48.

CRAVEZ ARANDA. Diccionario de tecnicismos contables, Guadalajara, Jal. Ed. De-Chávez Aranda, 1988, 296 p.

DE BIEN LOZANO, HECTOR. "El seguro social y la seguridad social en la nueva ley". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año III, No. 12, México, Mar-Abr., - - 1975, pp. 9-21.

DE CANTO FURTADO, RAUL. "Los mecanismos de operación del I.M.S.S.". Boletín de - Información Jurídica, año II, No. 10, México, Nov-Dic. 1974, pp.9-20.

DE JUANO, MANUEL, "Curso de finanzas y derecho tributario", (3 t.) Ed. Melchiro, Buenos Aires, 1983.

DE LA GARZA, SERGIO F. "Derecho financiero mexicano, 14a. ed., México, Ed.Porrón, 1986, c (1984) 981 p.

- DE QUIROS, JUAN BERNARDO. "La nueva Ley del Seguro Social en relación a la norma internacional". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año I, No. 4, México, Nov-Dic. 1973, pp. 29-38.
- ROFORTE RAMÍREZ, HÉCTOR. "Incorporaciones a la Ley del Seguro Social". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año I, No. 2, México, Jul-Ago. 1973, pp. 8-19.
- FLORES LAVALLA, ERNESTO. Finanzas públicas mexicanas. Volumen I. "Los impuestos". Ed. Porrúa, México, 1959.
- GÁLVEZ CARDENAS, SERIQUE. "Las obligaciones patronales en la Ley del Seguro Social". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año III, No. 13, México. - - - May-Jun. 1975, pp. 15-19.
- GARCÍA CUERBERO, GUSTAVO. "Prescripción y caducidad en materia fiscal". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año I No. 3, México, Sept-Oct. 1973. - - - pp. 9-26.
- GERARD BERTHAUD, ALEJANDRO Y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, GILBERTO. "Obligaciones y derechos patronales contenidas en la nueva Ley del Seguro Social". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año IV, No. 19, México, May-Jun., 1976, pp.21-34.
- GIULIANI FONDACCE, CARLOS M. "Derecho financiero". Ed. Depalma, Buenos Aires, - 1962.
- GUERRERO LARA, ESQUIVEL Y GUADARRAMA, ENRIQUE. "La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". México, U.S.A.M., 1986.
- GUTIÉRREZ SAINZ, RAÚL. "Introducción a la lógica". 14a. ed., México, Ed. Estigma, 1979, 334 p.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Diccionario Jurídico Mexicano". (B I) 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1984, c (1984).
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. "Esquema de aseguramiento". México, Departamento de Estadística, 1978, 150 p.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. I.M.S.S. 1963-1981. 40 años de historia. = Historia de la Ley del Seguro Social. Marco Legal. México, I.M.S.S., 1983. - - - 313 p.
- JONSSON KRISTÉN, EDUARDO ANDRÉS. Equilibrio entre presión fiscal y justicia fiscal (en el sistema tributario mexicano). México, Ed. Pac, S.A., 1983, c (1983) - - - pp.181.

- LOPEZ SANCHEZ, CUAUTEMOC. "La extensión de la seguridad social al campo". - Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año I, No. 2, México, Jul-Ago. - - 1973, pp. 19-43.
- MAGAÑA ORTEGA, MELCHOR. "Pagos efectuados sin justificación legal al I.M.S.S." Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año I, No. 3, México, Sep-Oct. - - 1973, pp. 37-40.
- MARCAIN MANANTOU, EMILIO. "Introducción al derecho tributario mexicano", 8a. ed. San Luis Potosí, S.L.P., Ed. Universitaria Potosina, 1983, U.A.S.L.P., 365 p.
- MARTINEZ LOPEZ, L. "Derecho fiscal mexicano", 2a. ed., Ed. Porrúa, 1983.
- MARTINEZ VERA, ROGELIO. "La evasión de las obligaciones fiscales", Ed. Pac,S.A. México, 1985.
- MORINAGON SOLÍS, AUSTREBERTO. "La sociología de la seguridad social". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año III, No. 14, México, Jul-Ago. 1975, - pp. 27-38.
- MORA ABELLANO, ANA ALICIA. "El problema del ausentismo, su solución en la nueva Ley del Seguro Social". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año I, México, May-Jun. 1973, pp. 31-38.
- MORENO PADILLA, JAVIER. "Características de la retención de la cuota obrera por el patrón". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S. año IV, No. 19, México, May-Jun., 1976, pp. 9-17.
- MORENO PADILLA, JAVIER. "Ley del Seguro Social comentada" 14a. ed., México, Ed. Trillas, 1987, c (1973) 743 p.
- MULLER DE LA LAMA, ENRIQUE. "Dirección de relaciones laborales", 2a. ed. México - Ed. Trillas, 1986, c (1981) 273 p.
- MUNUETA SANCHEZ, ALFRIDO. "Como se integra el salario para cotizarse al Seguro Social", 2a. ed., México, Ed. Pac. S. A., 1986, c (1986) 128 p.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, Arrojos al Informe del Grupo de Trabajo _ sobre Seguridad Social, México, 1982. PRI-Comisión de Seguridad Social y Salud. 100 p.
- PERALTA VALDEZ, JUAN ANTONIO. "Las finanzas públicas y el seguro social". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año II, No. 4, México, Mar-Abr. 1974, - - - pp. 49-56.

- BANOS, EUSEBIO y TAPIA, ANA MARIA. Socios de derecho del trabajo y de la seguridad social, México, Ed. Pac. S. A., 1986, 180 p.
- BETCHKIMAN, BENJAMIN y GIL VALDIVIA, GERARDO. El federalismo y la coordinación fiscal. México, U.N.A.M., 1981, c (1981), 103 p.
- BOLEDO SANTIAGO, EDGAR. Epigonalario de la seguridad social, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, 110 p.
- BOJISA VILLEGAS, RAFAEL. Compendio de derecho civil. Teoría general de las obligaciones. Ed. Porrúa, México, 1980.
- SANCHEZ LEON, GREGORIO. Derecho mexicano de seguridad social, México, Ed. Cárdenas editor y distribuidor, 1987, c (1986) 337 p.
- SANCHEZ VARGAS, GUSTAVO. "Los servicios de solidaridad social". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año III, No. 12, México, Mar-Abr. 1975, pp. 31-40.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho administrativo (2 t.) 13a. ed., México, Ed. - - - Porrúa, 1985, c (1983).
- TAPOLLA MACKLEN, ROLANDO. "Los créditos fiscales del I.M.S.S., atendiendo a su concreción con lo fiscal en el plano de las finanzas del Estado". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año III, No. 11, México, Ene-Feb. 1975, - - - pp. 29-37.
- TENA SUCK, RAFAEL e ITALO, HUGO. Derecho de la seguridad social. México, Ed. - Pac. S. A., 1986, c (1986) 160 p.
- TRUJEA, ALBERTO y TRUJEA, JORGE. Legislación federal del trabajo burocrático, - 2da. ed., México, Ed. Porrúa, 1986, c (1986) 603 p.
- TRUJEA URBINA, ALBERTO. Nuevo derecho del trabajo. 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 1980, 300 p.
- URISTA BORIA, MANUEL. "Siglos de aseguramiento del Régimen obligatorio". Boletín de Información Jurídica, año I, No. 1, México, pp. 11-19.
- VELARDE SCHISTAM, ALFONSO. "Seguro social, seguridad social". Boletín de Información Jurídica, I.M.S.S., año II, No. 2, México, Jul-Ago. 1974, pp. 9-48.
- VILLASORDOA LOZANO, JOSE MANUEL. "Comentarios acerca del sistema de cotización establecido en la Ley del Seguro Social". Boletín de Información Jurídica, - - - I.M.S.S., año I, No. 4, México, Nov-Dic. 1973, pp. 19-20.

LEGISLACION NACIONAL CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

LEY DEL SEGURO SOCIAL. (L. S. S.)

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. (L. I. S. S. S. T. E.)

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. (L. I. S. S. F. A. M.)

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (L. In. Fo. Na. Vi. T.)

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

CODIGO CIVIL FEDERAL.

REGLAMENTO PARA EL PAGO DE COTAS Y CONTRIBUCIONES DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL.

REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL EN LO RELATIVO A LA AFILIACION DE PATRONES Y TRABAJADORES.

REGLAMENTO POR EL QUE SE DETERMINAN LAS ATRIBUCIONES DE DIVERSAS DEPENDENCIAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO.