

289
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"
FACULTAD DE DERECHO

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
CARLOS FCO. PEREZ RAMOS

Asesor de Tesis: Lic. Isidro Casas Reséndiz

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

San Juan de Aragón, Edo. de Méx.

1991





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.

INDICE

CAPITULO PRIMERO

SEGURIDAD SOCIAL

- I.1.- SEGURIDAD SOCIAL.
 - A).- ORIGENES.
 - B).- DEFINICION.
- I.2.- LA SEGURIDAD SOCIAL COMO FUNCION DEL ESTADO.
- I.3.- POLITICA SOCIAL.
 - A).- DEFINICION Y PRINCIPIOS BASICOS DE LA POLITICA SOCIAL.
- I.4.- LOS SISTEMAS PRECURSORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
 - A).- EL AHORRO.
 - B).- LA MUTUALIDAD.
 - C).- EL COOPERATIVISMO Y
 - D).- LOS SEGUROS SOCIALES.

CAPITULO SEGUNDO

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

II.1.- EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.

A).- ORIGENES Y EVOLUCION.

B).- CRITERIOS SUSTENTADOS SOBRE EL SEGURO SOCIAL.

C).- JUSTIFICACION Y NECESIDAD DEL SEGURO SOCIAL.

II.2.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

II.3.- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL NO VERSA SOBRE CONTRIBUCIONES.

CAPITULO TERCERO

IMPUESTOS.

III.1.- IMPUESTOS.

A).- ANTECEDENTES.

B).- DEFINICION.

C).- CLASIFICACIONES.

D).- FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL.

- E).- JUSTIFICACION DE LOS IMPUESTOS.
- F).- PRINCIPIOS SUPERIORES EN MATERIA IMPOSITIVA.
- III.2.- DERECHOS, PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS, DEFINICIONES.
- III.3.- TEORIA DEL SEGURO COMO JUSTIFICACION DE LOS IMPUESTOS.

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

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL.

- IV.1.- LA CUOTA.
 - A).- DEFINICION.
 - B).- ANALISIS LEGAL.
- IV.2.- ANALISIS COMPARATIVOS ENTRE LOS DERECHOS Y LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL.
- IV.3.- LA APARENTE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO QUE MODIFICO LA LEY DEL SEGURO SOCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 28 DE FEBRERO DE 1949.

IV.4.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL.

CONCLUSIONES.

INTRODUCCION

JUSTIFICACION DEL TEMA.

El objeto principal que encierra este trabajo, es el consistente en determinar como su propio título lo indica lo que es "LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL" en relación con la del impuesto y con la de los derechos, por ser a mi juicio, conceptos cuyas naturalezas jurídicas encierran gran semejanza; por tal motivo y sin ahondar por el momento por ser uno de los puntos especiales que trataré en el desarrollo de mi tesis, diré que los impuestos constituyen el capítulo principal de los recursos en los Estados Modernos y que en grueso modo son los que sacan adelante la economía de un país como el nuestro, que en estos momentos atraviesa por una de las peores crisis de su historia, ya que el Seguro Social es una de las Instituciones de mayor importancia en nuestro país en cuanto a la seguridad social se refiere, trataré de determinar de donde y como provienen las cuotas de dicha Institución, ya que son fondos correspondientes para la satisfacción de las necesidades públicas, fondos que como mas adelante explicaré pueden provenir de: IMPUESTOS, DERECHOS, PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS.

CARLOS FCO. PEREZ RAMOS.

CAPITULO PRIMERO

SEGURIDAD SOCIAL

1.- La Seguridad Social. a) orígenes, b) definición. 2.- La Seguridad Social como función del Estado. 3.- Política Social. a) definición y principios básicos de la política social. 4.- Los sistemas precursores de la Seguridad Social. a) el ahorro, b) la mutualidad, c) el cooperativismo y d) los Seguros Sociales.

CAPITULO PRIMERO

SEGURIDAD SOCIAL

La falta en nuestro país de una institución de Seguridad Social que proteja a todos y cada uno de los mexicanos de posibles riesgos a eventualidades de la vida; que les proporcione a los desheredados de la fortuna lo necesario para llevar una vida decorosa; que preste, en fin, un verdadero "Servicio Público" sin hacer distinciones de sexos, edades, condiciones económicas, culturales, religiosas, etc.. Trataremos en este capítulo de dar una verdadera imagen de lo que en si es la Seguridad Social, su origen y evolución.

a) SU ORIGEN: Se afirma como razón justificada que la Seguridad Social tiene un origen esencialmente americano y se atribuye al gran libertador Simón Bolívar el primer uso de este concepto, al realizarse en -- los siglos XIX las cruentas luchas por conseguir la independencia de América, el prócer usó esta idea como anhelo supremo para garantizar la estabilidad política y económica de los nacientes gobiernos democráticos del hemisferio

occidental. En febrero de 1819 en un discurso pronunciado en la angostura hizo un pronóstico filosófico que 136 años después llegó a constituir una novedosa verdad, reconocida por todas las naciones:

"EL SISTEMA DE GOBIERNO MAS PERFECTO - ES AQUEL QUE PRODUCE MAYOR SUMA DE FELICIDAD POSIBLE, MAYOR SUMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y MAYOR SUMA DE ESTABILIDAD POLITICA".

En el lapso comprendido entre las dos últimas guerras mundiales se enfatizó el concepto de Seguridad Social, para significar la creación de un aparato de equipo médico social, que permitiera establecer condiciones propicias para la conservación de la salud y de la seguridad de la política mundial.

En agosto de 1935 al promulgarse la ley norteamericana de protección a los ancianos, menores, incapaces, ciegos y tarados, se usó con tanto acierto al concepto de Seguridad Social, que fué luego ampliamente difundido, al pasar a expresar ideas esenciales en el párrafo quinto de la carta del atlántico; en las bases constitutivas de la organización internacional del trabajo; en las declaraciones de Filadelfia y de Santiago de Chile; en la

carta de Bogotá, y en la declaración universal de los derechos del hombre del 10 de diciembre de 1948.

Cuando aún no concluía la segunda guerra mundial, los gobernantes y los pueblos empezaron a considerar que un mundo nuevo y mejor tendría que nacer basado en organizaciones sociales más humanas y más justas y con el propósito de que todos los hombres pudiesen obtener trabajo, progreso económico y Seguridad Social.

En Inglaterra, Sir William Beveridge - presentó en 1942 un documento llamado "Informe sobre el Seguro Social y sus Beneficios Conexos", en el cual se asentaban las bases para una nueva organización social del país, se definía a la Seguridad Social como "el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia", y en un sentido más general se afirmaba que "la meta del plan de Seguridad Social es acabar con la indigencia en cualesquiera circunstancias". (1)

En este informe se señalaba que había

(1) Teodoro Ortiz, Las bases de la Seguridad Social, (versión española). Méx. Fondo de Cultura Económica, 2d. -- 1969, Pág. 37.

que terminar con los siguientes males sociales: en primer lugar la 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"; en segundo lugar la enfermedad, que debía combatirse sobre una base mejor y mas completa de los aspectos preventivos, curativos y paliativos; en tercer lugar la ignorancia, que debería abatirse con mas y mejores escuelas y con un tipo de instrucción para adultos que les proporcionaría nuevas y mejores oportunidades.

Cuando terminó la segunda guerra mundial y se creó la Organización de las Naciones Unidas en 1948 se emitió la declaración de los derechos humanos, que en el artículo 25 dice: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia la salud, el bienestar, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de empleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdidas de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Una nueva meta que se planteó insospechadamente fué la de lograr una Seguridad Social integral mediante la que se protegería plenamente al individuo y a la sociedad.

Esto fué la consolidación de la Seguridad Social en el ámbito internacional y por lo que respecta a México esto se consolidó después de la revolución - mexicana, al promulgarse nuestra Carta Magna (la Constitución Mexicana), así como la Ley Federal del Trabajo, la creación del Seguro Social y demás leyes que protegen la integridad del mexicano.

b).- DEFINICION.- La definición de Seguridad Social es diversa porque además de su contenido filosófico y su doctrina, cada país tiene un pensamiento social diferente que está en función de sus exigencias y necesidades basadas en el desarrollo económico y social.

La Seguridad Social definida por Abraham Epstein, se expresa como: "El deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la conservación de la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente

el trabajo adecuado y seguro". (2)

Arthur J. Almejar, sostiene que "en la Seguridad Social, su campo será una meta, nunca una cosa terminada, porque las aspiraciones humanas son infinitamente ensanchables, así como la naturaleza es infinitamente perfectible". (3)

La Seguridad Social es relativa en el tiempo y en el espacio y con una gran pluralidad de valores que, sin embargo, siempre coincidirán en su esencia, ya que su esfuerzo está encausado a satisfacer las necesidades sociales básicas y fundamentales para la vida colectiva.

El campo de la Seguridad Social se define constantemente en forma mas clara y con un contenido mas amplio a fin de cubrir un mayor número de eventualidades. Por esta razón el concepto de Seguridad Social siem-

(2) Miguel García Cruz, La Seguridad Social en Méx., Méx. S. Acosta Amic. ed. 1973, Pág. 14.

(3) Instituto Mexicano del Seguro Social, 40 años de Historia 1943 - 1983, Pág. 152.

pre está abierto a la posibilidad de asimilar los elementos que mejoren su estructura y le den vigencia.

En el año 1955 se publicó el resultado de una encuesta que realizó la OIT en marzo de 1952. En ese estudio se llegó a la conclusión de que más que fijar una definición del concepto de Seguridad Social, en la cual difícilmente podrían encuadrarse las diversas situaciones que prestan los países, era conveniente partir del principio de que existe un régimen de Seguridad Social que cumple con las tres condiciones siguientes:

Primera.- 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.

Segunda.- Que el sistema o servicio es té instituido por un acto legislativo que atribuya derechos individuales determinados o bien imponga obligaciones definidas a un organismo público, paraestatal o autónomo.

pre esté abierto a la posibilidad de asimilar los elementos que mejoren su estructura y la den vigencia.

En el año 1955 se publicó el resultado de una encuesta que realizó la OIT en marzo de 1952. En ese estudio se llegó a la conclusión de que más que fijar una definición del concepto de Seguridad Social, en la cual difícilmente podrían encuadrarse las diversas situaciones que prestan los países, era conveniente partir del principio de que existe un régimen de Seguridad Social que cumple con las tres condiciones siguientes:

Primera.- 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 estas y también proporcionar un ingreso suplementario a las personas que tengan cargas familiares.

Segunda.- 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.

Tercera.- Que el sistema o servicio -- sea administrativo por un organismo público, semipúblico o autónomo; sin embargo es admisible una excepción en el caso del régimen de indemnización por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. (4)

La Seguridad Social es un derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal, - para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que aseguran a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de - miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente, el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados eliminados de la vida productiva. (5)

En su conjunto y mas amplia generali--

(4) Instituto Mexicano del Seguro Social, Op. Cit. Pág. 153

(5) Miguel García Cruz, Op. Cit. Pág. 31.

dad, la Seguridad Social mas paz mundial, ideal que trasciende del individuo y se convierte en colectivo y social, aunque el concepto en sí de la Seguridad Social, es un nuevo concepto de la vida individual y social. (6)

Se ha pretendido equipar los términos y significados de Seguridad Social, al de Seguro Social y al de previsión social.

Los Seguros Sociales no son toda la Seguridad Social, no pueden por lo tanto confundirse estos - los términos. Los Seguros Sociales pueden ser y son en -- realidad, una de sus partes mas importantes, el instrumento mas eficaz para su realización, al menos en los actuales planes de la Seguridad Social, pero no agota todo su contenido. Los Seguros Sociales (su misma pluralidad nos la dice) son parciales, inadecuados; la Seguridad Social - es integral y unitaria o no es nada. Los Seguros Sociales son instrumentos técnicos para una finalidad; la Seguridad Social es esta finalidad, que puede admitir diversos medios. Por eso aún tomando a ésta en un sentido limitado, no puede confundirse, ambos términos, porque están entre -

(6) A. López Núñez "Idiario de Previsión Social". ed. 1943
Pág. 13.

sí subordinados como instrumento y fin.

La Seguridad Social es una novedad institucional que ha de tener en su concepto algo nuevo y específico que la separe de las realidades existentes con anterioridad. Ese algo, superior y distinto a los Seguros Sociales, es su nota específica, lo que la separa de todas ellas, y de todo lo anterior.

Respecto al de previsión social, sobre este particular se ha espuesto que la previsión puede ser virtud o técnica, ya sea innata o adquirida, voluntaria o impuesta. Como virtud, es conocimiento y contemplación -- del futuro deducido del pasado y relacionado con el presente; ver por anticipado, proveer, como técnica es precaver y prevenir ese futuro.

En esta última acepción podría confundirse con la Seguridad Social.

Pero esta ha nacido como virtud y técnica que prevee, precave y previene los males sociales con atención preferente a la seguridad mas que al individuo. La previsión lo hizo, a pesar de su calificativo social, -

atendiendo directamente al individuo e indirectamente a la sociedad, no creyendo nunca que la Seguridad Social estuviese vinculada tan estrechamente a la seguridad individual. Tal cual lo proclama como uno de sus fundamentos básicos la Seguridad Social. La previsión social se basa sustancialmente en los Seguros Sociales, ya que el concepto de estos presupone la de aquella. La Seguridad Social puede tener otros instrumentos distintos del seguro, como son efectivamente la asistencia y los servicios sociales en muchas de las legislaciones. Debe concluirse pues, que su concepto abarca la amplitud de un fin sin limitación estrecha de los medios, como le sucede a la previsión. (7)

Gascon y Marín sobre este punto han afirmado que la posible confusión entre Seguridad Social y previsión social se trata de una cuestión previa de mera terminología y que debe conceptuarse a la Seguridad Social como el nuevo planteamiento y concepción moderna de la previsión social, pero esa novedad, si es sustancial y específica, requiere un nuevo término, y este es precisamente el

(7) Maravael H., Previsión y Seguridad Social en su Concepción y Diferencias, ed. 1956, Pág. 17 - 19.

I.2 LA SEGURIDAD SOCIAL COMO FUNCION DEL ESTADO.

Este punto de vista, parte de la abreviación de la Constitución, que sin la mas ligera duda, atribuye al Estado la función de actuar en el campo de la Seguridad Social, que no es ni mas ni menos que la garantía para el individuo de seguridad de amparo en el infortunio. Esta vinculación directa del Estado, que no puede ser puesta en duda, tiene un inevitable sentido jurídico, con todas sus consecuencias, y por lo tanto, al Estado corresponde la ordenación, jurisdicción e inspección de la Seguridad Social y es a él a quien corresponde desarrollar la actividad para asegurar esa garantía de amparo en el infortunio, a la que el individuo tiene derecho.

Según Durand, "El Estado debe intervenir siempre en la gestión de la Seguridad Social para conseguir los fines públicos deseados". (9)

(8) Gascón y Marín, "En torno a la política de Seguridad Social". Ed. Losada, ed. 1973, Pág. 9 - 10.

(9) Paul Durand, La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale, Ed. Paris Librairie Dalloz, ed. 1965, Pág. 16.

Sin embargo, el Estado no provee sino excepcionalmente a esas actividades de un modo directo, pero existen personas jurídicas encargadas concretamente de realizar esa actividad que la Seguridad Social impone,

El problema se desplaza y se centra en la consideración de esas entidades. En consecuencia, la posición del Estado, con respecto a la Seguridad Social es: - Las entidades en cuestión, realizan un papel instrumental con respecto a la actividad estatal.

La existencia de estos organismos de Seguridad Social con personalidad jurídica propia y que tienen poder de decisión sobre una materia determinada, como es la Seguridad Social, lleva a un supuesto de descentralización administrativa, esto es, el Estado, en determinadas ocasiones, desplaza una función propia sobre un organismo que como consecuencia se reviste de unas especiales características en lo que respecta a su estructura y actividad.

Algunos autores caracterizan el régimen jurídico de estos organismos al establecer los siguientes elementos: "Son entes públicos"; El Estado tiene la potestad de impartir las directrices para la actuación del en

te; Se impone la aprobación preventiva de los presupuestos como medio para esta labor directiva; Nombramientos de los titulares de los órganos directivos; El Estado puede inspeccionar la actividad del ente; Este debe rendir cuentas periódicas de su actividad; En el consejo que controla la actividad del ente hay un representante estatal o varios; Existe la posibilidad de anular los actos ilegítimos realizados por el ente; Existe la posibilidad de disolver los órganos directivos del ente".

El dato del que hay que partir, en la existencia de las entidades creadas por la ley y encuadradas en la administración estatal, adscritas a un fin determinado, con personalidad jurídica propia.

El Estado a través del Congreso de la Unión, dicta las disposiciones para la Constitución, régimen orgánico y funcionamiento de los organismos, así como para la modificación e integración de los mismos. Tomando como base lo anterior, se concluye: El Estado crea y estructura los organismos encargados de la Seguridad Social, los modifica e integra.

Estos organismos son de utilidad pú-

blica, por lo que no deben quedar sujetos al vaivén que corren las instituciones económicas - privadas. No son unos cuantos individuos aislados, es la colectividad entera, la que sufriría las consecuencias, y es el Estado a quien toca vigilar que esas consecuencias no sean nocivas sino benéficas.

Los fundamentos y características de la Seguridad Social son:

- a).- Sentido Unitario
- b).- Procedimientos y criterios de --
máxima eficacia
- c).- Supresión del lucro mercantil

1.- SENTIDO UNITARIO: El profesor --
Venturè, catedrático de la Universidad de Milán, consideró que no es posible crear el sentido de Seguridad Social en una población, si no es garantizada la mas eficaz y recta administración de aquella mediante su adecuada estructuración orgánica y funcional.

Altmayer, "estima esencial para la vida democrática de una nación un amplio y unificado régi-

men de la Seguridad Social. (10)

Paul Durand, "dice que la organiza-
ción administrativa de la Seguridad Social, obliga a conciliar exigencias contradictorias y a realizar un equilibrio entre la unidad necesaria y la flexibilidad deseable. (11)

En todos los tratadistas de la Seguridad Social se manifiesta la idea del sentido unitario.

No obstante, la Seguridad Social no obedece a un plan de conjunto, sino que es producto de múltiples circunstancias de tipo político, económico y social y por estas causas se ha llegado a una situación de pluralidad o multiplicidad de instituciones protectoras.

La falta de uniformidad entre estas organizaciones, con distintos sistemas financieros, técnicas y administrativas es motivo suficiente para que exis-

(10) Arthur J. Altmeyer, Cooperación Internacional para Desarrollar la Seguridad Social, Ed. Librería Gral. de Vitoriano Suárez, ed. 1967, Pág. 39.

(11) Paul Durant, Op. Cit. Pág. 39.

tan duplicidades y lagunas dentro del campo de la Seguridad Social.

Dentro de las lagunas de la Seguridad Social, el aspecto que mas interesa es el relativo a las personas protegidas. Al estudiar el contenido de la Seguridad Social se hace notar que el Seguro Social no es el único contenido de esta materia, sino que existen otras fuentes que lo integran; no obstante lo anterior, las personas protegidas son sin exagerar la médula de la Seguridad Social y por desgracia, actualmente hay muchos sujetos en México y en el mundo entero que carecen de Seguridad Social las causas a que obedece lo anterior son:

- a).- La circunscripción territorial
- b).- La naturaleza de la actividad de las personas
- c).- La legislación

El territorio, es un factor de dispersión de la Seguridad Social, al establecer limitaciones -- respecto de los sujetos domiciliados en un Estado solo por el hecho de vivir en él.

La naturaleza de la actividad de las personas, es otra causa que disminuye el rendimiento que debe observarse en la Seguridad Social, pues ofrece un sistema de privilegios a determinados sujetos con relación a los beneficios de otros.

Legislación, el sistema general sobre esta materia ha disgregado en carácter solidario que debe existir en esta materia, en virtud de encontrarnos con diversas legislaciones que establecen variantes con relación a beneficios y personas.

2.- PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS DE MAXIMA EFICACIA: El tratadista Carmelo Mesa Lago, en su obra Planificación de la Seguridad Social, opina que ante todo lo que debe tenerse en cuenta es un sistema, entendiendo por éste aquello que reuna o combine los distintos elementos de la Seguridad Social, de acuerdo con un conjunto de principios que formen un solo cuerpo doctrinal e integren todo organizado y ordenado, con los métodos adecuados que permitan desplegar una acción preconcebida en consecución de un fin determinado.

En México no existe un solo cuerpo --

doctrinal, sino que, por el contrario, hay faltas de unidad dentro de la legislación sobre la Seguridad Social; en principio, mi opinión es poder estructurar y organizar el régimen de Seguridad Social conteniendo dentro de la unidad todas las medidas y beneficios destinados a ofrecer a cuantos viven de su trabajo, la seguridad que reclaman; esto no debe obedecer a distintas legislaciones, con diversas fuentes de producción y múltiples campos de aplicación, sino a la idea de uniformidad entre leyes e instituciones.

Aún existe unidad dentro del plan de Seguridad Social en México, hay diversas instituciones que operan en beneficios de los ciudadanos, pero el objeto de observar la aplicación de un sistema de unidad dentro del plan anteriormente apuntado operaría en beneficios colectivos, independientemente del ahorro y esfuerzos tanto para el beneficiario como para el Estado.

3.- SUPRESION DEL LUCRO MERCANTIL: La incompatibilidad del lucro mercantil con la noción de Seguridad Social es una cuestión que en el terreno doctrinal no ofrece ninguna duda en nuestros días, acepta siempre como punto de partida. Ya en el año de 1944, la conferencia

internacional del trabajo, celebrada en Filadelfia, que -- desarrolló el quinto principio de la carta del atlántico, señalaba como unas de las bases de la Seguridad Social la ausencia de finalidad lucrativa, principio que se ha repetido posteriormente en otras reuniones convocadas por la - Oficina Internacional del Trabajo y por la Asociación In- ternacional de Seguridad Social celebradas en diversos paí ses.

1.3. POLÍTICA SOCIAL.

a) .- DEFINICION.- Es un conjunto de normas y principios que tienden a establecer bases capaces de garantizar a la mayoría de la población la eleva- ción de sus índices de bienestar social, haciendo menos in- tensas las grandes diferencias sociales y a realizar una -- equitativa y justa distribución de la riqueza.

Esta política tiende a garantizar per manentemente el bienestar de la colectividad, mediante una justa distribución de la renta nacional, para proporcionar a las mayorías los medios económicos, políticos y sociales que les permitan desarrollarse en condiciones de libertad, seguridad y confianza en sus propios - - - - -

destinos. (12)

Para México su política social podría definirse como una figura poliédrica, sólida y compacta, - donde cada uno de sus lados simbólicamente nos representaría: La Reforma Agraria; La Ley Federal del Trabajo; La -- Constitución Política; El Seguro Social; El Crédito Agrícola y Ejidal; El Plan General de Asistencia y Salubridad Pública; La lucha para abaratar los artículos de primera necesidad y todas las demás medidas que dicta el Estado con el propósito de proteger y amparar a la mayoría de la población, que constituye la principal riqueza del país.

En estas condiciones, la Seguridad Social constituye en la vida de México un aspecto importantísimo de nuestra política social, tan trascendente como -- nuestra Reforma Agraria, La Campaña de Alfabetización, La Legislación Laboral, etc..

Por los motivos anteriormente expuestos debe concluirse que la política social tiene necesariamente que ser amplia y polarizada en su acción para elevar

(12) García Cruz Miguel, Op. Cit., Pág. 32.

los niveles de vida, evitando la existencia de esa injusticia social que limita el progreso general de los países.

a).- PRINCIPIOS BASICOS DE LA POLITICA SOCIAL.- La injusticia social, o sea la conservación de grandes estratos de la población con miseria y privaciones, frente a una minoría de privilegiado que disponen en abundancia o con exceso de los bienes o satisfactores que la civilización ha creado, constituye un hecho evidentemente in~~mor~~al, y es preciso desarrollar un plan general de Estado, tendiente a liquidar esas diferencias, como medio y condición indispensables para combatir esa in~~mor~~alidad.

La injusticia social no es un modo aislado, es un mal evidentemente contagioso, que la buena sociedad exige se le combata en todos los órdenes y en todos los campos.

Nadie puede permanecer indiferente, la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro y amenaza la existencia del hombre, lo que lógicamente provocaría no solo el desconocimiento absoluto sino la inexisten-

cia misma de la seguridad social a que tienden todos los regimenes politicos.

Es evidente que el progreso social debe ser gradual, armónico, conjunto y solidario, para librarnos hasta donde sea posible de los contagios derivados de la injusticia social, pues no debe olvidarse que la politica social tiene antecedentes remotos, inspirada siempre en las inquietudes de seguridad. (13)

Imperando hay tantas filosofías sobre la faz de la tierra, es mas importante que nunca poner de manifiesto la significación de la Seguridad Social en una sociedad democrática, ya que la misma tesis que sirve de fundamento a la democracia sirve de fundamento a la Seguridad Social. Es pues indispensable el establecer que una paz universal y permanente solo puede fundarse sobre la base de una estricta justicia social.

1.4 LOS SISTEMAS PRECURSORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Los tres sistemas que en breves lí-

(13) La Seguridad Social en el plan Beveridge, ed. 1948.

mas apuntará y que son: el ahorro, la mutualidad y el coope-
rativismo, que en sí tienen muchas ventajas y producen mu-
chos beneficios sociales, no eran ni pueden ser suficien-
tes para cumplir con la finalidad de la Seguridad Social,
ya que sus campos de acción no pueden abarcar con la ampli-
tud necesaria toda protección que justamente deben tener -
el trabajador y sus familiares dentro de la vida civiliza-
da y darle la tranquilidad necesaria para el momento que -
el infortunio llame a sus puertas.

Afortunadamente, como ya se ha dicho -
antes, los Estados progresistas e industriales han tenido
la honda preocupación de garantizar día a día en mayor es-
cala la Seguridad Social y al efecto, se han tomado las me-
didas justas y necesarias para poder crear un nuevo siste-
ma de relaciones entre los trabajadores y los patrones, te-
niendo el Estado una intervención definitiva, necesaria y
útil en beneficio de la clase débil que indiscutiblemente
es el trabajador.

Los patrones y los obreros están ac- -
tualmente unidos por lo que en derecho de trabajo se donomi-
na: Contrato de Trabajo; este contrato se caracteriza por
derivar más que de la voluntad autónoma de las partes, de

ciertas disposiciones legales investidas de finalidad protectoras en lo tocante a los trabajadores. Pero no obstante la justificada parcialidad de la Ley, el contrato de trabajo sólo asegura a los asalariados modestos remuneraciones en su actividad, y esto, no sólo en relación con las necesidades de las condiciones modernas, sino también tomando en cuenta los grandes beneficios de los patrones. La situación precaria de los trabajadores no sólo es la consecuencia del funcionamiento de principios o leyes de orden económico, sino preponderante es debido a factores sociales espontáneos que han exigido con urgencia la contribución del poder público para regular o mas bien, para establecer el equilibrio jurídico y económico necesario.

Varios remedios se han intentado para mejorar las condiciones de los obreros, al grado de que han tenido las verdaderas características de reformas políticas.

Pasaré breve revista a los diversos tipos de instituciones sociales, de carácter privado, que en algún tiempo tuvieron preponderancia y con los que se creyó poder llegar a solucionar una situación que solamente el Seguro Social pudo llegar a resolver en forma favora-

ble, tanto para los intereses de los trabajadores como para los industriales y aún para el mismo Estado, que tiene la obligación de velar por el bienestar social.

EL AHORRO: En algún tiempo, la escuela liberal vió en el ahorro de los trabajadores la solución de todos sus problemas.

Lentamente tuvo que irse modificando esta idea, en virtud de haber encontrado que era sumamente deficiente para cubrir todas las necesidades que sobrevinieran con motivo de su trabajo, a los obreros.

La razón es bien sencilla, los trabajadores se encontraban colocados en una situación verdaderamente difícil para poder sostener cajas de ahorro, en virtud de que siendo sus salarios sumamente bajos y apenas suficientes para cubrir las necesidades del momento, tanto la de ellos como la de sus familiares, estaban en situación de no poder, aún en el caso que trataran de hacerlo, formar un fondo de reserva, aprovechable en los momentos difíciles ya fueran originados estos por riesgos fisiológicos o económicos.

Los defensores de este sistema de previsión trataron de salvarlo, atribuyendo su insuficiencia a cuestiones internas, esto es, a falta de organización adecuada y se dedican a buscar infinidad de métodos para lograr inútil éxito.

LA MUTUALIDAD: La mutualidad, (o sociedades de socorros mutuos) está basada en la repartición de riesgos. Su objeto es repartir riesgos, o mejor dicho, su repartición, entre el mayor número posible de adherentes, teniendo de peculiar que los que pertenecen a la sociedad de socorros mutuos, son a la vez, asegurados y aseguradores.

Esta forma de previsión a mi juicio, es también incompleta, para el fin de la Seguridad Social, ya que únicamente puede cubrir indemnizaciones para riesgos temporales y no puede tratar de ampliar su radio de acción, en virtud de que sería necesario imponer a todos los miembros de ella, cuentas sumamente altas y quizá hasta mayores que el mismo salario, cosa materialmente imposible de llevarse a cabo.

EL COOPERATIVISMO: Este sistema tiene

por objeto excluir a cualquier intermediario para obtener las utilidades que deberá percibir como tal; es una forma superior de la mutualidad y su radio de acción es sumamente amplio, pues abarca todas las actividades comerciales e industriales, teniendo como finalidad el buscar la emancipación completa del trabajador, facilitándole desarrollar su actividad como tal, y a la vez, formar un capital que le asegure en la medida de su esfuerzo una subsistencia decorosa. El cooperativismo es interesante como fenómeno social y como fenómeno jurídico, toda vez que han invadido esferas de derecho privado, acusando un período de transición entre el absolutismo capitalista y socialista.

Este régimen encuentra serios obstáculos para poder prosperar, si no tiene ayuda externa, pues atendidos los trabajadores a su propio esfuerzo se enfrentan a situaciones difíciles de salvar.

En primer lugar, el trabajador se encuentra colocado, en forma desventajosa, para poder cumplir con el industrial, ya que no tiene la educación y conocimientos industriales y mercantiles de éste.

Por otra parte, la falta de capital --

propio del trabajador, lo hace situarse en un plano de inferioridad respecto de las grandes negociaciones, y por lo tanto, imposibilitado para competir con ellas.

Es pues, lógico y natural que las cooperativas para poder subsistir y lograr algún éxito, tengan necesidad forzosa de una decidida protección del Estado.

He tratado de analizar brevemente tres sistemas de previsión para los trabajadores, que como he indicado antes, indiscutiblemente hasta la fecha rindieron grandes beneficios a la colectividad, pero nunca pudieron ni podrán cumplir con los beneficios de Seguridad Social.

LOS SEGUROS SOCIALES: El cuarto sistema al que se ha recurrido para defender al trabajador y a sus familiares de la miseria y del desamparo, es el Seguro Social, que día a día va mejorando sus sistemas, de acuerdo con sus experiencias y las necesidades del mundo moderno.

Este sistema, mundialmente aceptado en la actualidad, tenía un antecedente muy importante en el -

derecho, que es el seguro como contrato mercantil; procuraré esbozar lo que es el seguro mercantil antes de tratar lo relativo al Seguro Social.

Thaller en su tratado elemental de derecho comercial dice: "El seguro es un contrato por el cual, un asegurador se compromete, mediante una prima, a cubrir un riesgo, (incendio, naufragio, muerte prematura) -- que amenace al asegurado y pagarle una indemnización en caso de siniestro". (14)

Sigue diciendo el mismo autor en su tratado: "Cuando el seguro de una convención aislada, con efectos solamente para dos personas, el seguro no es acto de comercio, sino contrato civil". (15)

Pero cuando el seguro es explotado en sociedad, se modifica el problema.

Compañías de Primas Fijas: Esta forma

(14) E. Thaller, Traite Elementaire de Droit Commercial, Ed. Paris Librairie Si Rey, ed. 1959, Pág. 33.

(15) E. Thaller, Op. Cit. Pág. 34. Traducciones en Español

orgánica de seguros, se constituye por cierto número de -- personas que crean una necesidad por acciones, a la que aportan un capital determinado, que servirá como fondo de -- garantía o reserva.

La sociedad trata con los asegurados, los que son extraños entre sí.

Si el seguro cubre el valor total del bien, el asegurador deberá entregar una indemnización equivalente al valor del bien sin reducción alguna, si sobreviene la destrucción de ésta.

Actuando en esa forma, se obtiene uno de estos dos resultados:

1o.- Si el monto de los siniestros anuales es inferior al conjunto de primas, entonces el excedente queda en beneficio de la compañía.

2o.- En caso de que el monto de los siniestros sea superior a las primas percibidas, la compañía sufre una pérdida y tiene que hacer uso de sus reservas, - pero no tiene derecho a exigir a los asegurados una amplia

ción complementaria de primas.

Por otra parte, el mecanismo del seguro es algo que aunque a simple vista parece un juego de azar, actualmente se encuentra perfectamente bien regulado y colocado sobre bases completamente sólidas y jurídicas.

La institución del seguro se funda en el cálculo que se hace, sobre las probabilidades existentes respecto a determinada persona o cosa, para que suceda cierto acontecimiento.

Rocco, en su tratado denominado: Principios de Derecho Mercantil, dice: "Si todas aquellas personas o cosas están sujetas a ciertos acontecimientos, -- son evidentes las ventajas de semejante unión". (16)

Cada una de las personas en las cuales pueda darse ese acontecimiento y que por lo tanto quedan expuestas a que les sobrevenga esa necesidad económica, tendrán la seguridad de poder afrontar esa necesidad

(16) Hugo Rocco, Principios de Derecho Mercantil, Ed. Herrera, ed. 1973, Pág. 41.

futura cuando se realice, mediante un sacrificio cierto, pero limitado, y al garantizarla, se asegura contra una necesidad eventual, pero inmensamente mayor.

LLámese riesgo, la posibilidad de realización de cierto acontecimiento, a una persona determinada; la necesidad, previamente fijada, para afrontar la situación económica que se presente con el riesgo se denomina "cantidad asegurada"; la que cada asegurado debe constituir para satisfacer las consecuencias de la realización del riesgo, se llama "prima".

Es necesario hacer notar que el riesgo, no solamente debe considerarse para el caso de que sobrevenga alguna desgracia, sino que también puede y debe considerarse para el caso de que el seguro se haya tomado para ser cubierta cierta suma al producirse algún acontecimiento posible, como por ejemplo: cumplir cierta edad..

Hay seguros que tienen como fin reparar daños (seguros contra los daños), pero hay también seguros cuyo objeto es atender a las diferentes necesidades económicas que origina la vida humana y a las cuales se les denomina "seguro de vida". Este seguro tiene combina

ciones tan variadas, como distintas son las situaciones de la vida que tienen repercusión económica.

Las necesidades producidas por el desarrollo industrial se hicieron cada vez mas apremiantes, -- hasta que llegó un momento en que era imprescindible reparar sus consecuencias. Así se fueron creando los seguros, de acuerdo con el grado de urgencia producida por los distintos riesgos. Como cada vez era mayor el número de máquinas y de obreros, se producirían mas accidentes y enfermedades y como estos infortunios se sucedían en relación con el trabajo, se entenderá porqué el seguro de accidentes y enfermedades profesionales fué el primero en aparecer; de la misma manera según transcurría el tiempo, aumentaba el número de trabajadores ancianos que quitaban oportunidades a los jóvenes, y al continuar trabajando disminuían la producción por lo tanto, se llegó al seguro de vejez. Fué así como poco a poco fué surgiendo la idea de -- los Seguros Sociales, que derrocaron de una manera terminante los seguros privados, que atendían los riesgos en -- forma comercial y deficiente.

El Seguro Social se deriva del seguro privado, heredando sus técnicas: cálculos actuariales, e-

laboración de estadísticas, y con bases en éstas, la estipulación de tarifas con relación a las cuotas, las indemnizaciones y prestaciones, etc., pero como dice Inocencio -- Jiménez en su libro "El Seguro Social y Privado", se diferencian notablemente, pues mientras el Seguro Social es -- obligatorio, nace de la ley, no persigue lucro, es un servicio público que protege a los económicamente débiles o a los que tengan derecho de acuerdo con la ley, y la administran instituciones públicas; el seguro mercantil nace de un contrato, persigue la obtención de ganancias, protege a todo el que satisfaga las primas, sus riesgos se seleccionan y la administran particulares. (17)

El Estado Francés, inspirado por la -- doctrina y jurisprudencia y siguiendo los precedentes y modelos del derecho Alemán, introdujo una modificación trascendental en los principios de responsabilidad civil: la ley del 9 de abril de 1898 sancionó la teoría del riesgo profesional. Los empresarios tendrán que indemnizar a los trabajadores por los accidentes que sufrían en su trabajo independientemente de toda idea de culpa.

(17) Inocencio Jiménez, El Seguro Social y el Privado, Ed. Mínerva, ed. 1967, Pág. 15.

La doctrina Alemana, por conducto del
canciller Bismarck, convencido de que la prosperidad eco-
nómica de un pueblo no puede constituirse sobre la mise-
ria de sus hombres, hizo brotar la idea de los Seguros So-
ciales, anunciando el establecimiento de esta institución
el 17 de noviembre de 1881.

CAPITULO SEGUNDO

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- 1.- El Seguro Social en México. a) origenes evolución, b) criterios sustentados sobre el Seguro Social, c) justificación y necesidad del Seguro Social. --
- 2.- El Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismo Fiscal Autónomo.
- 3.- La Ley del Seguro Social no versa sobre contribuciones.

CAPITULO SEGUNDO

II.1 EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.

En México, el movimiento del Seguro Social es relativamente reciente, apenas data de la segunda década de este siglo sus mas caros antecedentes no van mas allá de los últimos 61 años.

El Instituto Mexicano del Seguro Social surgió como respuesta a la necesidad de programas de apoyo y Seguridad Social para los trabajadores y sus familiares, las diferentes prestaciones otorgadas resultaron ser parte de una política gubernamental que intentaba subsanar la limitación en las condiciones de vida de ciertos grupos de población, y como parte de éstos beneficios los servicios médicos cumplieron la tarea de restaurar su salud.

a).- SUS ORIGENES Y EVOLUCION.

Los Constituyentes: Los primeros de éste régimen o sea los constituyentes de 1917, no obstante -

su gran visión, no tenían una concepción exacta de la Seguridad Social, entonces se abordaba esta cuestión vital sobre ideas vagas e imprecisas, fué necesario el transcurso del tiempo para aclarar conceptos y determinar propósitos, que coronaron sus anhelos y consagraron sus más caros pensamientos. Al terminarse la lucha armada de la revolución en 1910, se inició en el país una época de prosperidad en todas las actividades económicas. Este resurgimiento industrial y comercial se reflejó en el aumento de trabajadores, personas que disponían solo del salario diario para su sustento y el de sus familiares; la magnitud de éste desarrollo ascendente, multiplicó lógicamente los riesgos a que está sujeta la clase trabajadora. Estos fenómenos, ya bastante ostensibles en la etapa inmediata que siguió a la lucha armada, constituyen la causa de dos hechos que se derivan de entonces:

Primero.- Para disminuir las consecuencias económicas derivadas de los riesgos a que está sujeta la población trabajadora, se organizan en la república diversas sociedades mutualistas, que algunas evolucionan hacia formas de organización sindical y otras continúan viviendo precariamente como tales, y

Segundo.- En la organización jurídica de la república se engendran transformaciones importantísimas; al aprobarse la Constitución Política de 1917 se declaró en la fracción XXXIX de su artículo 123:

"Se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo de accidentes y de otros con fines análogos, para lo cual tanto el gobierno federal, como el de cada Estado, deberán formar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".

El precepto constitucional anterior impulsó a probar medidas similares en la Constitución Política de diversas entidades federativas, todas ellas tendientes a establecer formas eficientes de previsión; en esos ordenamientos se encuentran antecedentes valiosos del Seguro Social, que sirvieron para crear en los diferentes ambientes del país fuertes corrientes de opinión en pró de la Seguridad Social.

El 6 de septiembre de 1929 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la --- fracción XXXIX del artículo 123 constitucional, modificándose en la forma siguiente: "Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos". (19)

Las mismas ideas políticas que establecen medidas en la Constitución General de la República en contra de las contingencias que afectan a la población trabajadora, sirve también de eje vital para proteger y capacitar económicamente a los asalariados. En la fracción VI del artículo 123 constitucional se consigna un anhelo: "En toda empresa agrícola, comercial, industrial o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en -- las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

Por su parte, esta fracción establece: "La fijación del tipo de salario mínimo y de la participa-

(19) Diario Oficial de la Federación del 6 de Septiembre de 1929.

ción en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales, que se formaran en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, que se establecerá en cada Estado. En defecto de esas comisiones, el salario mínimo será fijado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva".

Los legisladores revolucionarios interesados por capacitar jurídica y económicamente a los trabajadores, establecen preceptos legales que los autorizan constitucionalmente para que los trabajadores tengan participación en las utilidades de las empresas y puedan atender sus necesidades en las horas de adversidad; pero fatalmente, después de 73 años de promulgada la Constitución Política, muy poco se ha hecho para cumplir específicamente con este precepto fundamental de la Carta Magna.

Don Venustiano Carranza:

En las dos décadas que siguieron a la revolución, la promulgación de una Ley del Seguro Social habían constituido un verdadero clamor nacional: Don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder en 1917 decía: que solo mediante la in-

plantación legal de un régimen de Seguros Sociales las -- instituciones políticas de México cumplirían su cometido atendiendo satisfactoriamente a las necesidades del pue-- blo. Por eso se consagraron fervientes anhelos de los go biernos emanados de la revolución en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, que declaró de utilidad pú-- blica la expedición de una Ley de Seguros Sociales.

General Alvaro Obregón:

En 1912 el gobierno del General Alva- ro Obregón elaboró el primer proyecto del Seguro Social - que, aunque no llegó a promulgarse, tiene en su favor el mérito de haber servido para canalizar una corriente de - opinión favorable en tanto el Seguro Social. Fué tal el interés que tuvo el General Alvaro Obregón por la expedi- ción de ésta Ley, que en el gobierno 1927 - 1928, durante su segunda campaña política para presidente de la repúbli- ca, adquirió el compromiso de promulgar una Ley del Segu- ro Social capaz de garantizar los intereses de la pobla- ción económicamente débil. Pero este programa no llegó a realizarse, porque el presidente electo fué asesinado. - Sin embargo, la corriente de opinión gestado durante esta campaña presidencial cristalizó posteriormente en mas ba-

ses generales elaboradas en el año de 1929 que sirvieron para reformar la Constitución y hacer predominar la idea de obligar a trabajadores y patrones a depositar en un banco del 2 al 5% del salario mensual, para entregarlo posteriormente a los obreros en cuyos beneficios se creaba.

En el segundo semestre de 1929, en el discurso del Sr. Lic. José Vasconcelos, candidato a la Presidencia de la República, al referirse a la trascendencia del Seguro Social, manifestó: "Hay que dedicar empeño preferente y organizar la prevención y previsión sociales, a fin de dar a todos los hombres que trabajan seguridad económica para ellos y los suyos, creando una institución nacional de seguros que cubra en lo posible, todos los riesgos físicos o económicos que agotan la capacidad adquisitiva del trabajador o la vuelven insuficiente para cubrir -- sus necesidades vitales".

El Presidente Pascual Ortiz Rubio:

El 27 de enero de 1932, durante el gobierno del Ing. Pascual Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión expidió un decreto otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que, en un plazo que terminaba -

el 31 de agosto de ese año, expidiera la Ley del Seguro Social obligatoria, pero desgraciadamente también esta autorización fué frustrada por la precipitación de importantes acontecimientos políticos que cambiaron ese gobierno.

En los años posteriores la promulgación de la Ley Federal del Trabajo incrementó los conflictos obrero patronales, haciendo cada vez mas imperiosa la promulgación de una Ley del Seguro Social, así lo demuestra el hecho de que, en diferentes reuniones de trabajadores y de patronos, se haya terminado pidiendo al Estado la implantación inmediata de un régimen de previsión que garantizara los derechos de los trabajadores consignados en la Ley Federal del Trabajo y en los contratos colectivos.

El Primer Plan Sexenal. 1934-- 1939.

El problema del seguro obrero despertaba una discusión pública, que llenaba de entusiasmo e inquietudes a los estudiosos de estas cuestiones; por eso, en el primer Plan Sexenal 1934 - 1940 se acordó establecer:

"será capítulo final en materia de --

crédito dar los primeros pasos para la integración de un sistema de seguros, que sustraiga del interés privado este importante ramo de la economía".

El Presidente Lázaro Cárdenas.

El período correspondiente al desarrollo del primer Plan Sexenal, que estuvo bajo la responsabilidad del señor General de División Lázaro Cárdenas, fué sin género de duda, uno de los mas activos en la discusión del anteproyecto de Ley; se elaboraron iniciativas en el departamento del trabajo; en el de Salubridad Pública; en la Secretaría de Hacienda; en la Secretaría de Gobernación, y en la oficina de estudios de la Presidencia de la República. Ya en las postrimerías del gobierno del General Lázaro Cárdenas se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley elaborada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pero antes de discutirse se impuso como pretexto una nueva revisión que no llegó a realizarse, pues el propósito de grandes intereses económicos fué evitar la promulgación de tal ordenamiento.

Ley General de Sociedades de Seguros:

Por su parte, la Ley General de Sociedades de Seguros estableció en su artículo VIII transitorio:

"El Ejecutivo de la Unión dictará las medidas complementarias de la ley que sean procedentes para establecer el Seguro Social".

Ley Federal del Trabajo:

La Ley Federal del Trabajo tampoco ha sido ajena al establecimiento del seguro, pues en su artículo 305 crea a los patrones la facultad de cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización. El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional.

Los armadores de los barcos están obligados a constituir el seguro a que se refiere el presente artículo siempre que el contrato lo celebren por tiempo indefinido.

Cuando por causa del patrón no se obtengan los beneficios del seguro, subsiste la obligación de indemnizar en los términos legales.

El Segundo Plan Sexenal: 1940 - 1946.

Al discutirse el Segundo Plan Sexenal 1940 - 1946, captando la importancia técnica que implica - ejercer acción de continuidad en los estudios básicos que sirven para estructurar un régimen de Seguridad Social, en el artículo 20 del capítulo de Trabajo y Previsión Social se estipuló:

"Durante el primer año de vigencia de este plan se expedirá la Ley del Seguro Social, que debe cubrir los riesgos profesionales y sociales mas importantes debiendo aportar el capital necesario para ello la clase patronal y el Estado, y en cuya organización y administración debe intervenir la Clase Obrera Organizada".

El Presidente Manuel Avila Camacho:

En el período mas algido de la jornada cívica (1939 - 1940) para elegir Presidente de la Repú-

blica, los dos programas en los grupos políticos contendientes, tenían postulados en torno de la promoción del Seguro Social, pues la política sindical de los últimos años, no hera suficiente para garantizar a los trabajadores el pleno goce de sus derechos. Los contratos colectivos que otorgan mayores ventajas a los trabajadores habían sido -- firmados bajo la presión intensa de la huelga, o con la -- amenaza inmediata de colgar en la puerta de la fábrica la bandera roji-negra, pero los obreros no siempre estaban en esa actitud para exigir el cumplimiento del contrato, y su cedía en la práctica que el obrero acostumbrado por tradición al déficit de su salario vital, se conformaba ante la modesta e ilusoria conquista obtenida en el contrato colectivo y no exigía para garantizar sus nuevos derechos, las reservas económicas correspondientes.

Este agudo problema levantó una ola de agitación en la última contienda y el Sr. Presidente de la República, General de División Manuel Avilá Camacho, -- compenetrado del clamor popular y del contenido social de la Ley Federal del Trabajo y de los contratos colectivos, en el mensaje leído ante el Congreso de la Unión el día -- 10. de diciembre de 1940 al hacerse cargo de la primera Magistratura de la Nación, expresó:

"No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado; el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país, reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes, y por otra parte, todos debemos unir desde luego el propósito de que en un día próximo la Ley del Seguro Social proteja a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para sustituir este régimen secular en que por la pobreza de la nación hemos tenido -- que vivir".

El C. Presidente de la República al expresarse en tales términos, significó a la nación que se había compenetrado profundamente de una deuda revolucionaria y aceptó desde luego el compromiso cívico que implica realizar los anhelos consagrados en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que considera de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social.

El artículo VIII transitorio de la -- Ley General de Sociedades de Seguros y el artículo 305 de

la Ley Federal del Trabajo, eran otras obligaciones no cumplidas que justifican ampliamente el propósito del Sr. Presidente de la República, General de División Manuel Avila Canacho.

Todos los intentos por establecer un régimen integral de Seguridad Social tuviera una gran justificación o razón de ser; en aquella época se elaboró un cuadro general, al que se dió amplia publicidad, exponiendo los argumentos de orden económico, social y político, - que deberían esgrimirse para defender la tesis tendiente a promulgar la Ley del Seguro Social, la síntesis de esas razones que se discutieron con calor, son las que a continuación se enuncian:

a).- Razones de Orden Económico.

1.- Con los fondos del Seguro Social la nación podrá ayudarse para integrar su economía con recursos genuinamente mexicanos:

2.- Las reservas técnicas y los créditos del Seguro Social constituirán una fuerza económica poderosa para consolidar la situación financiera de las ins-

tituciones creadas y promovidas al amparo de las ideas que engendró la Revolución Mexicana.

3.- La implantación del Seguro Social obligatorio es motivo de orden y tranquilidad pública, las aportaciones que hagan al seguro las empresas serán cantidades fijas que permitieran hacer previsiones, planeando -- con relativa seguridad la organización financiera de las - empresas.

b).- Razones de Orden Social:

1.- El Seguro Social constituye el me dio mas eficaz de la previsión para disminuir los altos -- coeficientes de morbilidad, mortalidad y mendicidad, tan - agudos en México.

2.- El Seguro Social constituye un me dio poderoso para elevar el nivel social de la población e incrementar su índice de paz y bienestar social, pues, - - constituye un valioso auxiliar para mejorar cualitativa y cuantitativamente la riqueza humana de la nación.

c).- Razones de Orden Político:

1.- El Gobierno de la República necesita cumplir con los compromisos adquiridos en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional; en el artículo VIII transitorio de la Ley General de Sociedades y de Seguros; en el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 22 del capítulo de Trabajo y Previsión Social del Segundo Plan Sexenal, y en el considerando sexto del Acuerdo Presidencial del 2 de junio de 1941.

2.- Es preciso establecer el seguro como medio tranquilizador en las relaciones obreras-patronales y satisfacer las ansias de estos dos factores de la producción, que en diferentes reuniones han llegado a concluir pidiendo al Estado la implantación inmediata del Seguro Social. Nunca debe olvidarse que la paz tiene su mayor garantía en la justicia social. (20)

Con motivo de la inauguración del edificio central del Instituto Mexicano del Seguro Social, el 10. de septiembre de 1950, el Sr. Licenciado Miguel Aleman, Presidente de la República, y Don Antonio Díaz Lombardo, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, - - -

(20) Revista publicada por el Departamento de Seguros Sociales de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de fecha 10. de febrero de 1941.

- -, acordaron implantar el subsidio familiar seleccionando veinticinco familias de los que tuvieran mayor número de hijos y menores ingresos, otorgándoles \$100.00 mensuales durante seis años.

El propósito fué observar esta experiencia para deducir conclusiones y poder, en un futuro no lejano, reformar la Ley del Seguro Social y establecer con jurisdicción nacional y carácter obligatorio el régimen de subsidios familiares, complementando así la política social del Estado.

En México hay varios ejemplos de empresas que conceden prestaciones familiares para los hijos, en subsidios para compra de casas, de autos, etc., entre estas empresas cabe citar a Petroleos Mexicanos, la Comisión de Luz y Fuerza y muchas empresas más.

Los habitantes de la Ciudad de México todavía no alcanzan a ver coronado su anhelo en el sentido de que la Ley del Seguro Social establezca un amplio régimen de asignaciones familiares; pero el propósito de promover la protección necesaria a la madre y al niño, se observa con evidentes resultados en la obra materno infantil --

que desarrolla el Gobierno Federal, los gobiernos locales. Las principales empresas patronales, algunas organizaciones obreras y la acción bienhechora de diferentes organizaciones de carácter mutualista.

Fué durante el régimen presidencial del Sr. Licenciado Miguel Alemán cuando se inició un vastísimo programa de obras nacionales, y sentó a través de reformas a la ley, bases para iniciar la consolidación económica del régimen, superando el equipo médico social al servicio de la clase trabajadora. Por otra parte el señor -- Don Antonio Díaz Lombardo, tercer Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, con un amplio plan de construcciones, estableció toda una nueva red de edificios administrativos, clínicos y hospitales, para superar la calidad de la prestación de servicios, expeditando y haciendo factible su próxima extensión.

Bajo el régimen Presidencial del Sr. Don Adolfo Ruiz Cortines, el Sr. Licenciado Don Antonio Ortiz Mena, cuarto Director General del Instituto, con visión técnica, económica y administrativa y altas dotes de -- eficiencia y honestidad, logró asegurar el equilibrio financiero de dicho Instituto, mediante una efectiva reorga-

nización administrativa y habilísimo plan de que permitió poner en marcha las grandes unidades hospitalarias, dotar de casas a los trabajadores, asegurando el pago oportuno de subsidios y pensiones, superando la calidad de los servicios y haciendo posible su extensión a los principales centros industriales y agrícolas del país.

Bajo el régimen Presidencial del Sr. Lic. Don Adolfo López Mateos, la extensión del régimen del Seguro que caracterizó al mandato de dicho Presidente, fué posibilitada por las reformas a la ley de fines de 1959. Estas fueron promovidas por el propio Jefe de la Nación, - el proyecto pretendía modificar 26 de los artículos de la ley y contaba además, con 11 transitorios. Su intención fundamental era crear los instrumentos adecuados para aumentar las prestaciones en dinero y mejorar los servicios otorgados por el seguro y para implantar la incorporación al régimen de ciertos grupos de trabajadores rurales y urbanos. El fundamento de la propuesta radicaba en la convicción de que instalar el Seguro Social era un requerimiento central del programa de la Revolución Mexicana y se explicaba que:

"El régimen de Seguridad Social cons-

tituye uno de los propósitos esenciales de nuestras instituciones democráticas. Los trabajadores del país encuentran en él a uno de los mejores instrumentos para la realización de los postulados de justicia social que instauró - la Revolución Mexicana. En consecuencia, dentro del programa que está siguiendo el gobierno en beneficio de las - grandes mayorías nacionales, se considera el constante fortalecimiento de la Seguridad Social tanto para ampliar las prestaciones que actualmente concede como para extender -- sus beneficios a nuevos núcleos de la población". (21).

Regimen Presidencial de Gustavo Díaz Ordaz.

La reforma a la Ley del Seguro Social correspondiente al periodo de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz se originó en la iniciativa presentada por él mismo a - la Cámara de Diputados, con fecha 15 de diciembre de 1965. Allí proponía la modificación de los artículos 8, 63, 64, - 94 y 95 del ordenamiento vigente, a fin de realizar la ampliación del régimen entre los campesinos. La argumentación presidencial al promover la reducción de las aportaciones

(21) Fundamentos de la Reforma a la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1959.

nes estatales en el caso de trabajadores con el patrón -- era la de que, a la larga, tal medida repercutiría en mejoras para la economía nacional, de las que incluso disfrutarían los empresarios cuya cotización se viera incrementada; además, se decía, las acciones del tipo de esta protección a los campesinos deberían sustentarse, ante todo, en una conciencia de solidaridad social compartida por todos los componentes de la colectividad. (22)

"La primera lectura del dictamen de las dos comisiones de diputados encargadas de redactarlo -- fué el 24 de diciembre". (23)

Y la segunda el día 28, misma ocasión en la que se puso a debate. Todos hablaron para apoyar el proyecto, entre ellos varios representantes populares pertenecientes a diversos partidos políticos. Antes de proceder a la votación que resultó favorable al dictamen y a la iniciativa, tanto en lo general como en lo particular, el

(22) El Seguro Social en México, Instituto Mexicano del Seguro Social 1971 T. 11, Pág. 233 - 234.

(23) DDC. Diputados, XLVI, Legislatura, año II, Período Ordinario, T. No. 35, 24 de diciembre de 1965, P.P. 5 - 8.

Diputado Ramirez y Ramirez, se refirió a la necesidad de que la discusión sobre la materia transcurriera a gran altura y que el diálogo en ella desarrollado, a pesar de diferencias ideológicas profundas, resultará positiva, además, apunto que:

"Los Diputados de la mayoría queremos declarar que el desarrollo y resultado de este debate nos satisface profundamente. Muchas cuestiones quedan -- por aclarar pero nunca un debate en los límites de tiempo obligado es suficiente para agotar problemas complejos y profundos.

"Esto es para nosotros el diálogo, - sin quebrantos de las posiciones de principios y de los - intereses legítimos de cada partido, y queremos manifes- - tar, una vez mas, que estamos aquí de buena fé, que no -- creemos tener la verdad unica, que apreciamos la contribu- - ción sana y limpia que quieran o puedan proporcionar to- - dos los partidos y que seguiremos debatiendo alta, reñida - mente, para bien de México. Nos vamos de aquí con la espe - ranza de que hemos dado un paso mas en el camino hacia un - mejor parlamento - - - - -

mexicano". (24)

Una vez en la Cámara de Senadores, fué la Comisión del Seguro Social la que expuso su opinión sobre el proyecto de referencia y enseguida, con dispensa de segunda lectura, se aprobó unánimemente el viernes 30 de diciembre de 1965.

Período Presidencial de Luis Echeverría.

Menos de un mes después de asumir la Presidencia Luis Echeverría, el 22 de diciembre de 1970 se terminó un proyecto de reformas a la Ley del Seguro Social mismo que al día siguiente se turnó a las Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados. Dicha iniciativa pretendía la modificación de 22 artículos del texto vigente y constaba además de tres santitorios. (25)

Al exponer la justificación de su proyecto de decreto el titular del poder ejecutivo partía de la aceptación de que resultaba necesario comenzar con los

(25) El Seguro Social en México, Op. Cit. P.P. 243 - 268.

trabajos previos para la redacción de un articulado totalmente diferente para la Ley de referencia. Sin embargo, mientras éste pudiese quedar debidamente terminado, era impositiva la tarea de poner de acuerdo, así fuera transitoriamente, al cuerpo jurídico ya existente con la nueva Ley de Trabajo últimamente expedida:

"Las demandas manifestadas por distintos sectores y el ajuste de los mecanismos adecuados para universalizar los beneficios del Seguro Social requerirán, sin duda, una reforma mas amplia de la ley, y posiblemente, su completa reestructuración. Se estimó, sin embargo, que al no darse por ahora las condiciones económicas que lo permitan era conveniente emprender solamente las reformas indispensables para fortalecer la acción del Instituto, atender necesidades inaplazables y eliminar o modificar figuras jurídicas que no concuerdan con las de la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el día 10. de mayo de este año". (26)

Como se ve, la pretensión fundamental de los cambios sugeridos entonces era solo la de actuali--

(26) Ibid., T. II, P. 243.

zar el contenido antiguo de la ley de acuerdo con las nuevas circunstancias y los nuevos ordenamientos legislativos. Así se proponía la creación de tres nuevos grupos de cotización cuya necesidad resultaba obvia ante el incremento de los salarios, lo mismo que el aumento de las pensiones otorgadas por el régimen al cual había de llegar, para, la cuantía mínima de las de invalidez y vejez, a un 300% con relación a los todavía vigentes que databan de 1959. - (27)

Pero también se propusieron algunas modificaciones de mayor envergadura, como la del artículo -- primero en que se quería dejar sentado que el Seguro Social obligatorio se establecía nada menos que "para 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, tesis que México ha sostenido de manera constante y reiterada y que culminó con la declaración universal de -- los derechos humanos, documento que fué suscrito y ratificado por nuestro país". (28)

(27) Ibid., T. II, P. 247.

(28) Ibid., T. II, P. 243.

Mismos que fueron aprobados el 30 de -
diciembre de ese mismo año.

La Nueva Ley de 1972 - 1973.

Momento Histórico.

Los treinta años transcurridos entre --
1943 y 1973 no habían pasado en balde. El México que go--
bernará el Licenciado Luis Echeverría era muy diferente al
de la época del General Avila Camacho. Eso, sin dejar de
ser el uno descendiente en línea directa del otro, y am--
bos, lo mismo que todos los regímenes del país en los últi
mos setenta años, esencialmente inspirados en los ideales
de la revolución de 1910.

Pero había sido precisamente la cir--
cunstancia de que el país marchaba encausado por una con--
vicción política mayoritariamente compartida la que había
permitido un notable progreso, origen a su vez de una --
transformación radical de la estructura socioeconómica de
la nación en esos sus lustros: de una sociedad eminentemen
te agraria, México había pasado a ser, al iniciarse la oc--
tava década del siglo, una nación primordialmente urbana -

dentro de la cual la proporción de trabajadores industriales y de servicios habían crecido enormemente.

La política de asignar al crecimiento económico el lugar central dentro de la actividad pública había cumplido en buena medida con sus propósitos, de modo que al terminar el período presidencial de Gustavo Díaz Ordaz resultaba ya un hecho la capitalización del país hasta donde lo permitía la situación de dependencia económica -- del exterior y el acceso de los sectores medios de la población a niveles de vida francamente superiores a los que nunca antes habían tenido.

Sin embargo, con datos tan halagueños, el régimen revolucionario sabía que para seguir siendo fiel a su origen y a sus compromisos debía dedicarse a tratar de que todos los mexicanos en todos los extractos sociales se beneficiaron equitativamente de la riqueza nacional. Como había advertido el propio Licenciado Díaz Ordaz, el movimiento de protesta estudiantil de 1968, con todo y su anarquismo ideológico y su carencia de claridad de muros había hecho salir al exterior, para que lo comprendiera quien supiera escudriñarlo con sutileza, verdaderas exigencias de una mejor forma de administrar a la nación.

Finalmente, el 27 de enero de 1973 --
Luis Echeverría firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social, remitiéndola a la Cámara del Congreso de la Unión. Según consta en el Diario de los Debates del 10. de febrero de ese año. El proyecto mencionado constaba de 284 artículos contenidos en siete títulos, a más de 17 transitorios. Los títulos eran los siguientes:

"Primero, Disposiciones generales (artículos del 1 al 10).

"Segundo, Del Régimen Obligatorio del Seguro Social (divididos en 8 capítulos, artículos 11 al 223).

"Tercero, Del Régimen voluntario del Seguro Social (un solo capítulo, artículos 224 a 231).

"Cuarto, De los servicios sociales (capítulo único, artículos 232 a 239).

"Quinto, Del Instituto Mexicano del Seguro Social (6 capítulos, artículos 240 a 266).

"Sexto, De los procedimientos de la --
prescripción (constaba de 3 capítulos, artículos 267 a 280).

"Septimo, De las responsabilidades y -
sanciones (artículos del 281 al 284).

Así pues el dictamen salió unánimemen-
te favorable, quedando así decretada por el Congreso de la
Unión la nueva Ley del Seguro Social y abrogada la ante--
rior del 31 de diciembre de 1942. El decreto comenzó a te-
ner vigencia el 10. de abril de 1973 y apareció en el Dia-
rio Oficial del 12 de marzo.

El 4 de diciembre de 1979 fué turnada
a la Cámara de Senadores una iniciativa relativa a la modi-
ficación de 19 artículos de la nueva Ley del Seguro Soci--
al, precisamente los números 13, 33, 34, 37, 39, 40, 41, -
65, 71, 92, 101, 106, 114, 156, 164, 165, 167, 168 y 177,
con el propósito fundamental de proporcionar atención médi-
ca a todos los miembros del grupo familiar así como de me-
jorar en general el monto de las pensiones económicas que
se incrementarían, además, con una cantidad anual concedi-
da a título de aguinaldo. Según el inicio de la exposici-
ón de motivos que acompañaba al proyecto de decreto envia-

do por el Jefe de la Nación, esas reformas pretendían perfeccionar el funcionamiento del Seguro Social en México. Mismos que fueron aprobados.

Período Presidencial de José López Portillo.

Durante el gobierno del Licenciado José López Portillo se llevaron a cabo seis procesos distintos de modificación a la Ley del Seguro Social. Dos de esas reformas establecían, reformaba, adicionaban y derogaban diversas disposiciones fiscales, la primera de tales disposiciones modificó el artículo 46 de la ley y la segunda, el 271, ambos referentes al pago de las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social.

En tres ocasiones se modificó el artículo 169 relativo a la cuantía mínima mensual de las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada. Las motivaciones de índole solidaria que llevaron al mandatorio en turno a solicitar tales aumentos sucesivos ante la disminución que progresivamente resentía el poder adquisitivo del dinero.

La otra reforma a la Ley del Seguro So

cial aprobada durante ese periodo presidencial se refirió a los artículos 75, 76, 172 y 173, y fué en el sentido de disponer que anualmente se revisara el monto de las pensiones que otorga el Instituto, pues anteriormente se estipulaba que tal cosa se realizaría cada cinco años.

Periodo Presidencial de Miguel de la Madrid.

Con objeto de preparar la implantación del sistema nacional de salud, el ejecutivo elaboró un plan para reforzar y adicionar varios artículos del Código Sanitario y de las Leyes del ISSSTE y del Seguro Social, en cuanto a este último, se trataba de una modificación al párrafo segundo de su artículo 252, en el sentido de que el Secretario de Salubridad y Asistencia fuera siempre obligatoriamente, uno de los representantes estatales en el consejo técnico, con objeto de que tenga ingerencia directa en la planeación y el gobierno de una de las mas importantes instituciones públicas que, en México se dedican a la prestación de servicios médicos.

Hasta la fecha, ésta es la última transformación sufrida por la Ley del Seguro Social Mexicano, muy de acuerdo como se ha visto, ya que las preocu-

paciones centrales de los actuales regímenes se ha visto encaminada a la unificación de todos los esfuerzos nacionales tendientes a promover la salud de todos los habitantes del país.

b).- CRITERIOS SUSTENTADOS SOBRE EL SEGURO SOCIAL.

1).- El Seguro Social es una técnica aceptada universalmente, como medio para disminuir las consecuencias económicas derivadas de los siniestros y evitar en parte, la pobreza y el desamparo general de la población.

2).- El Seguro Social es un sistema colectivo de protección, establecido por el Estado para atender a las necesidades originadas por la pérdida, disminución o insuficiencia de salario, de ciertas clases sociales.

3).- El Seguro Social se basa en el principio de que, si individualmente no es posible calcular un siniestro, si es factible cuando se trate de un conjunto o de un grupo ya que los accidentes de la vida ocu--

rren con bastante regularidad y son susceptibles de pre-
verse o medirse con cierta exactitud.

Ejemplificando, si no es decir individualmente qué persona morirá, enfermará o se accidentará - dentro de los próximos diez años, sí en cambio, puede estimarse la proporción de que un grupo determinado se accidenta, se invalide, se enferme, muera, durante el mismo período.

Arthur Birnie, expresa que la posibilidad de predecir y medir los acontecimientos con relación a los grupos, permite considerar en un gran número de personas, los riesgos a que están expuestos los individuos, cada uno de los cuales soporta solo una pequeña proporción de la pérdida que cae sobre unos cuantos al principio. (29)

El progreso de las naciones, impone al Estado como preocupación de primer orden y podría decirse que es signo distintivo de la época, la organización de un sistema eficaz de Seguro Social que robustezca la suposición política ante los sectores populares.

(29) Arthur Birnie, Historia Económica de Europa, Ed. Gran des Ediciones, 1961, Pág. 98.

La importancia que revisten los problemas demográficos y económicos ha superado la época de las soluciones aisladas, parciales e incongruentes y demandan una atención general completa donde sea posible -- que el Estado realice esta tarea con los esfuerzos mancomunados de todo el pueblo, al margen de ese liberalismo económico decadente que no ha permitido soluciones integrales en beneficio de las economías nacionales.

Los fines fundamentales del Seguro Social son:

1.- Prevenir la pérdida prematura de la capacidad de trabajo.

2.- Cesar o acentuar la incapacidad de trabajo, ya suministrando al trabajador medios de subsistencia o rehabilitándolo para que vuelva a su actividad profesional, y compensar, mediante el otorgamiento de prestaciones en metálico, el perjuicio económico resultante de la interrupción o cesación de su actividad profesional. Las definiciones que se han dado al Seguro Social son numerosas, y así tenemos que el Ing. García Cruz en su obra "La Seguridad Social", cita a González Roth, qui-

en afirma que los Seguros Sociales son organizados por los Estados, generalmente con su apoyo económico, en favor de los trabajadores, con la finalidad de neutralizar las consecuencias económicas que a los mismos o a sus derechohabientes ha de producir la pérdida del salario por la imposibilidad de aplicar la actividad de aquellos trabajos remunerados, imposibilidad motivada, ya por causas que se derivan directamente de la organización o el ejercicio de la industria agrícola, manufacturera o comercial; pero forzo- zo, accidente de trabajo, enfermedades profesionales; ya - por causas fisiológicas extraprofesionales; enfermedad, in- validez, vejez y muerte.

A. López Nuñez sostiene que el Seguro Social es el que garantiza contra las consecuencias económicas de los riesgos que pueden disminuir o extinguir la - capacidad del hombre para el trabajo.

García Oviedo dice que el Seguro Soci- al es el que garantiza contra las consecuencias económicas de los riesgos que pueden disminuir o extingir la capaci- dad del hombre para el trabajo. (30)

(30) García Oviedo, Consideraciones acerca del Empleo To- tal, Ed. Herrero, ed. 1948, págs. 276 - 278.

El Lic. Guillermo Vargas Cuéllar, de Colombia, en su brillante artículo "La unificación de los Seguros Sociales", expresa: "La Institución de los Seguros Sociales es el efecto, la resultante de la moderna teoría socialista conocida con el nombre de internacionalismo, la cual actúa sobre una nación organista de la sociedad, que asigna una función reguladora al Estado frente a las diversas clases que la integran, con sus naturales conflictos de intereses, en miras de superar la eventual lucha de clases en una resultante superior, ya se llame razón de Estado o mancomunidad de interés de la economía nacional". - -

(31)

c).- JUSTIFICACION Y NECESIDAD DEL SEGURO SOCIAL.

Siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo, causa a todos ellos perjuicios trascendentales.

(31) "Artículo sobre la Unificación de los Seguros Sociales", Guillermo Vargas Cuéllar, Excelsior 3 de mayo de 1958.

En el desempeño de sus labores el obrero se halla constantemente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa, y cuando tales amenazas se realizan causando accidentes o enfermedades fatalmente acarrearán la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo ocurre con otros riesgos no profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura, que si bien a todo ser humano amenazan, es entre los trabajadores mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto a que para el hombre que no tiene otro ingreso la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición.

Si es cierto que no existe una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, si existe, en cambio, un medio para proteger el salario que coloca a la economía familiar al cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Ese medio es el Seguro Social, que al proteger al jornal aminora las penalidades en los casos de incapacidad, vejez u orfandad, y

auxilia al obrero y a la esposa del trabajador en el noble transe de la maternidad, cumpliendo así con una elevada misión que ningún país debe excluir de su legislación.

Si desde el punto de vista del interés particular del obrero es legítima la implantación de un sistema como el Seguro Social, que esta destinado a proteger su economía familiar, también desde el mas amplio punto de vista de los intereses de la sociedad, tal medida halla una plena justificación, porque con la misma se tiende a evitar que la miseria y la angustia azoten a grandes sectores de la población nacional.

Desde una perspectiva amplia y certera no se puede considerar el salario solo como el precio del trabajo, sino como un hecho social, como el único ingreso del obrero y la fuente exclusiva para la satisfacción de todas sus necesidades y no puede desdeñarse la imperativa exigencia humana y justa de que éste ingreso único tenga la amplitud suficiente para que el trabajador pueda obtener todo aquello que le es imprescindible.

El régimen del Seguro Social representa un complemento del salario en la medida que otorga pres

taciones que el obrero tendría que obtener de su único ingreso, por lo cual constituye un excelente vehículo para -estabilizar el tipo de vida de la capa económicamente débil de la población, estabilización a la que debe aspirarse, tanto porque su logro vendría a satisfacer nobles aspiraciones de la convivencia humana, cuanto porque al elevar las condiciones de vida del sector mayoritario de la nación, automáticamente se operaría un crecimiento vigoroso de la economía general del país.

Las circunstancias antes señaladas permiten destacar en primer término, que el régimen del Seguro Social no es susceptible de aplicarse de modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población de un salario o sueldo; y en segundo lugar, por los lineamientos de este sistema de seguridad se tengan en cuenta la presencia de las necesidades y de la condición general en que se encuentra el sector de la comunidad al cual, específicamente, ampara dicho sistema; es decir, que el Seguro Social no considera el riesgo particular de cada persona que se asegura, sino que atiende a las condiciones económicas del sector de la colectividad que trata de asegurar. Debe destacarse también que como la protección impartida por el Seguro Social en-

traña una función de interés público, no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que el Estado tiene el deber de intervenir, en su establecimiento y desarrollo, por que quien sufre en última instancia los riesgos de la pérdida de capacidad de trabajo de los obreros, es la colectividad entera, que con motivo de esos acontecimientos vé transformadas sus actividades y amplificadas muchas de sus problemas.

Para todo el mundo es evidente la obligación que tiene el Estado de vigilar la salubridad y la higiene en el país. Esa misma obligación existe para proteger la salud y la vida de los individuos que no cuentan con recursos para resguardarlos por sí mismos ni tienen la preparación suficiente para prevenir las contingencias del futuro. Esta vigilancia y esta protección se realizan por medio del Seguro Social y deben abarcar, una forma perdurable, a la mayor cantidad de posible de personas.

Una antigua y vasta experiencia ha demostrado la incapacidad de ahorro individual espontáneo para formar fondos de previsión, debido a que el volumen de los salarios nunca permite reunir recursos bastantes para defenderse contra los riesgos profesionales y naturales, y

a la deficiente educación previsora. Además, como en la conservación de las energías productivas no solo va de por medio el derecho del asalariado, sino también el beneficio de los empresarios y el interés todo de la colectividad, compete al Estado encausar el Seguro Social como un servicio público encomendado a un instituto descentralizado que con la aportación oficial, de los trabajadores y la de los patrones, acuda prestamente a cumplir la responsabilidad económica que nace de la solidaridad nacional. La asistencia pública como método para contrarrestar las consecuencias de los riesgos, también resulta, por grandes que sean los empeños que se pongan en mejorarla, insuficiente, pues esta institución, en razón de su naturaleza orgánica y de los propósitos que norman su programa, por cuantiosos que sean los fondos destinados a remediar situaciones de insatisfacción provocadas a consecuencia de la estructura económica, no podrá disminuir eficazmente el desnivel entre la miseria y la riqueza.

En cambio, el Seguro Social limita la protección del capital humano a los seres mas débiles económicamente quienes como trabajadores, contribuyen directamente a la prosperidad del país, y esta protección se hace en forma proporcional al servicio creador prestado por e-

llos, o sea en relación con el monto de su salario, su antiguedad, etc.

Por lo tanto, la Institución del Seguro Social fomenta el bienestar económico y garantiza la protegción al trabajador y a su familia, para contribuir a la estabilidad de las energías humanas a que aspira la moderna - democracia industrial.

La experiencia lleva también a la conclusión de que el Seguro Social debe establecerse con el carácter de obligatorio, para garantizar la estabilidad y la permanencia del sistema y también para extenderlo al mayor número posible de las personas que deben quedar comprendidas en él colocándose el Estado dentro de la posición tutelar, que, tanto la Constitución de 1917, entre nosotros, -- cuando los principios universales del derecho moderno, le reconocen en aquellas cuestiones de vital interés público. El carácter obligatorio del Seguro Social, hace imposible el hecho de que la falta de previsión y mas concretamente la falta de pago de primas, ocasiona, como ocurre en los seguros privados, la pérdida de los derechos del asegurado, -- pues el aseguramiento y el pago de cuotas es forzoso.

Si la defensa y conservación de los recursos naturales de un país constituyen un imperativo general, con mayor razón debe cuidarse el patrimonio humano, - que es la riqueza por excelencia de las naciones.

El trabajo lleva en sí los riesgos propios de toda empresa audaz, de todo empeño de dominación - de las fuerzas naturales y del desarrollo del maquinismo - contemporáneo. En las arduas tareas de las industrias mineras, transportes, textil, metalurgica, del petroleo, electrica, etc., miles de trabajadores caen victimas del infortunio, se consumen por las enfermedades o, inválidos, - se convierten en penoso lastre social.

NECESIDADES DEL SEGUROS SOCIAL.

Por diversos factores de órden económico, social y político, las capas pobres de la población mexicana viven en condiciones permanentes de insatisfacción, al grado de que resultan victimas de la alimentación insuficiente, la vivienda antihigienica, la insalubridad. Estas causas mantienen en un nivel muy bajo la vitalidad del pueblo y la capacidad productiva de los individuos.

La medida de carácter central para --
contrarrestar esos factores de previsión social no es otra
que la de elevar el nivel adquisitivo de los sectores po--
bres, a fin de capacitarlos para la obtención de la mayor
parte de los satisfactores de una necesidad, por esta razón
fundamental, la implantación del Seguro Social repre--
senta una cuestión de primera importancia en México, pues
el colocar al obrero en posibilidad, mediante tal sistema,
de recibir diversos servicios y prestaciones en los casos
de enfermedad, la vejez, de invalidez y de los demás ries--
gos que por la ley natural amenazan al hombre, se les capa
cita para adquirir alimentos sanos o mas abundantes, para
alojarse en viviendas cómodas e higienicas y para educarse
física e intelectualmente. El apoyo a los seres económica
mente débiles proporciona mayor tranquilidad y da mas brío
os para la lucha en la que los batallones de trabajadores
mejor armados con los instrumentos de la técnica, acrecien
tan en campos y fábricas, los rendimientos necesarios para
elevar el nivel de la vida de nuestro pueblo que, en consi
derable proporción, continúa desnutrido, habitando en jaca
les o sufriendo endemias, salarios de hambre y jornadas a--
gobiantes. (32)

(32) Luis Trujillo Domínguez, El Seguro Social en México,
Ed. ERA, ed. 1955, Págs. 82 - 89.

II.2 EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

El problema de la determinación del -- Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autonomo, encuentra sus raíces en el texto del artículo -- 267 de la ley, que lo consideran como tal; por lo que, para comprobar dicho carácter, se hace necesario el análisis del referido precepto, el que, por otra parte, ha sufrido diversas reformas lo que demuestra que el propio legisla-- dor, tuvo poca confianza en los primitivos términos de redacción del artículo 267. En resumen, podemos decir que -- con el objeto de obtener el apoyo inmediato de las aportaciones, considero indispensable atribuir a ésta, el carácter de fiscal y en esta forma otorgarle el privilegio de -- "Ejecutoriedad", que tienen los otros recursos del Estado; carácter de ejecutoridad que consiste esencialmente en la facultad de poder reclamar a los sujetos pasivos del crédit^o fiscal en forma inmediata, el pago del importe de los -- mismos, sin que estos estén en posibilidad de oponerse a -- dicho pago inmediato el juicio previo ante autoridades judiciales consagrado en el artículo 14 de nuestra Constitución. Dicho privilegio de ejecutoriedad fué definido por -- el Tribunal Fiscal de la Federación. En los términos que

a continuación se expresan: "Es necesario hacer notar claramente en esta resolución, que en cualquier caso ya sea - que se trate de obligaciones directamente emanadas de la - ley o de obligaciones derivadas de un contrato, se requiere que el Estado, como persona de derecho público dicte -- una resolución que al mismo tiempo que establezca unilateralmente su derecho al cobro, ordene la percepción inmediata de la prestación que se adeuda; sin ésta resolución unilateral, denominada en la doctrina extranjera "resolución ejecutoria", no es posible que en caso alguno pueda pretenderse el cobro de créditos por la vía administrativa", (resolución del pleno Tribunal Fiscal de la Federación del 16 de noviembre de 1937).

Ahora bien, para determinar que los aportes y capitales constitutivos del Seguro Social gozarían del privilegio de "resolución ejecutoria", mencionado en la resolución arriba citada, no era necesario que la -- ley diera al Instituto Mexicano del Seguro Social carácter de organismo fiscal autónomo, ni asimilar las aportaciones a los créditos fiscales originando con ellas confusiones y problemas de complicada resolución.

Había sido suficiente que el Estado de

legara en el Instituto Mexicano del Seguro Social algunas de sus atribuciones de poder público, para que éste estuviera autorizado para determinar unilateralmente los aportes y capitales constitutivos y declara que el cobro de las cuotas debidas estaría a cargo de las oficinas federales de Hacienda y que éstas, de acuerdo con su propia naturaleza, quedarían en el procedimiento de ejecución, sujetas a las normas del Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer la inconformidad con el cobro de las cuotas, había bastado que la ley hubiera ampliado la jurisprudencia del tribunal, como organismo administrativo que es. No era necesario tampoco para este fin, dar carácter de fiscal a la obligación de pagar los aportes y los capitales constitutivos.

Tal posible actividad podría haberse adoptado sin necesidad de redactar los términos de la ley en tal forma que origina problema, pues hubiera bastado con establecer como ya lo hemos indicado, que el cobro directo de las cuotas estuviera a cargo de las Oficinas Federales de Hacienda, que estas por propia naturaleza quedarían sujetas en el procedimiento de ejecución, a las nor-

mas del Código Fiscal de la Federación; consecuentemente, la facultad del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las controversias originadas por el cobro o liquidación de las cuotas del Seguro Social, encuentra su fundamento tanto en la fracción I como en la VIII del artículo 160 del citado ordenamiento y podemos citar en apoyo de esta tesis, el caso de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal y la Ley de Pensiones Militares y Civiles. A partir del decreto del 4 de noviembre de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del citado mes y año, que reformó el artículo 135 hoy 267 de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, asumió el carácter de organismo fiscal autónomo y por ende, de autoridad cuando actúa dentro de los términos de la citada reforma, o sea, cuando hace la determinación de créditos a su favor por concepto de cuotas o bien cuando da las bases para su liquidación y las fija en cantidad líquida.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al pronunciar dicho fallo, no estudió a fondo el origen, naturaleza y funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, que es un organismo descentralizado encargado de un servicio público y no de la determinación de

contribuciones, por lo que, el Instituto no tiene carácter, ni remoto, de autoridad fiscal; la Suprema Corte de Justicia se fundó en que, el artículo 267 de la ley atribuyó al Instituto Mexicano del Seguro Social, carácter de organismo fiscal autónomo, sin considerar que esa declaración es falsa por que el Instituto no es dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni encargada de determinar impuestos; y que si ese precepto dió facultad al Instituto para fijar unilateralmente los créditos a su favor, tal competencia quedó supeditada a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, sin sujeción en lo absoluto, ni en ninguna situación a normas del Código Fiscal de la Federación.

II.3 LA LEY DEL SEGURO SOCIAL NO VERSA SOBRE CONTRIBUCIONES.

El mismo artículo 267 y 268 del que ya hemos hecho referencia, al Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo fiscal autónomo, nos da base para ratificar que la Ley del Seguro Social no versa sobre contribuciones e iniciar mas adelante el estudio de la verdadera naturaleza jurídica de las cuotas de dicho instituto percibe; para ello es necesario realizar un análisis del -

mencionado precepto para descubrir los elementos que el mismo nos puede proporcionar.

En efecto dicho artículo a la letra dice: "El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación; fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieren sido cubiertas directamente al instituto, se realizarán por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regula las fases oficiosas y contenciosas del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de los créditos por la vía económica - coactiva, ajustándose en todo caso, a las bases, señaladas, bajo su responsabilidad, entregarán al instituto las sumas recaudadas". (33)

(33) Diario Oficial de la Federación del 24 de noviembre de 1944.

"Del texto del mencionado artículo - - 267, se desprende que solo la obligación de pagar las cuotas, los recargos, y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal, no así el crédito mismo. El Legislador otorgó esa fiscalidad exclusivamente para los efectos procesales de cobro y dió facultades al instituto para - - que, en su carácter de organismo fiscal autónomo, pudiera determinar los créditos a su favor y dar las bases para su liquidación y concedió además, el uso de la facultad económica - coactiva a la Oficina Federal de Hacienda correspondiente, no al instituto para exigir mediante el procedimiento administrativo de ejecución los créditos de éste.

De lo anterior se concluye que la Ley del Seguro Social en el caso del artículo 267, no es una ley que verse sobre contribuciones o impuestos, ni contiene disposiciones de orden hacendaria".

Las cuotas del Seguro Social no son de rechos, porque aunque el Estado contrapresta un servicio, éste no puede considerarse como "administrativo", el artículo 4o. del citado ordenamiento lo define como "servicio público nacional".

Las aportaciones al Seguro Social no son impuestos, porque las cargas que aportan los particulares no tienen la característica de generalidad para la satisfacción de las necesidades de toda la colectividad; su objeto es limitado a la prestación de un servicio público a solo en sector de la población, "la clase trabajadora".

Tampoco los aportes son "contribuciones especiales", porque ese término está definido en el inciso IV del artículo 31 de la Constitución Federal como cargas económicas a los particulares para cubrir los gastos públicos, éste es, del propio Estado o de los habitantes de la nación. En el desarrollo del presente apartado, asentaré las razones por las cuales considero que las cuotas no deben ser consideradas como derechos, ni impuestos, ni tampoco contribuciones especiales y a mi juicio no hay necesidad de recurrir a denominaciones o definiciones con distinta connotación; los aportes al Seguro Social son cuotas impuestas a un grupo determinado de individuos para que el Estado pueda prestar un servicio público especial a través de un organismo descentralizado. Precisamente por no estar comprendidas las aportaciones al Seguro Social dentro de los artículos 2o. y 3o. del Código Fiscal de la Federación. La Ley las asimiló a créditos --

fiscales. Si las aportaciones pudieran considerarse jurídicamente como "impuestos" o "derechos", no había necesidad de esa asimilación; los aportes serían específicamente "prestaciones fiscales" y el artículo 267 de la ley de la materia resultaría superfluo.

a.- Carácter Fiscal de las Cuotas del Seguro Social.

El artículo 267 de la ley dice: "El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal".

Obligación y derechos son correlativos, tienen entre sí una estrecha relación, no se pueden concebir separadamente y no es jurídico atribuirle características distintas. En consecuencia, si la obligación de pagar las aportaciones al Seguro es fiscal, el derecho que nace del incumplimiento de ese deber, tiene que ser necesariamente fiscal. Sin embargo las razones que siguen demuestran que los aportes y capitales constitutivos debidos al Seguro Social no son en el fondo, substancialmente, conforme a su naturaleza jurídica, fiscales.

El Legislador al redactar el artículo 267 de la Ley del Seguro Social, consideró que para obtener el pago inmediato de las aportaciones, era necesario dar a éstas el carácter de "fiscal", gozando así del privilegio de ejecutoriedad que tienen los recursos del Estado y que consiste en que se puede exigir su pago a los particulares, sin que éstos estén en aptitud de reclamar en juicio previo ante las autoridades judiciales, que garantiza el artículo 14 constitucional; no obstante lo anterior, debe asentarse el principio de que si bien es cierto que a las cuotas del Seguro Social se les ha otorgado el carácter de fiscal simplemente para sus efectos de cobro, no deberá de identificárseles con dicho carácter, cuando se trate de precisar su naturaleza jurídica.

Las aportaciones al Seguro Social, no son contribuciones, impuestos ni derechos.

El inciso IV del artículo 31 de la Constitución, establece la obligación de contribuir para los gastos públicos y esa contribución debe de ser impuesta por el Congreso de la Unión, conforme al inciso VII del artículo 73 de la propia Constitución. Las aportaciones al Seguro Social no son contribuciones porque su fina-

lidad no es la de cubrir los gastos públicos ni satisfacer las necesidades de toda la colectividad, sino solo de un sector, la clase trabajadora; y no son establecidas por el Congreso de la Unión; el artículo 267 de la ley establece que corresponderá al Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo la determinación de los créditos y las bases para su liquidación; fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro de conformidad con dicha ley y disposiciones reglamentarias.

Por otra parte, al citado inciso IV -- del artículo 31 de la Constitución Federal estatuye la obligación de todos los habitantes del país, de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, que no pueden ser sino las fiscales o tributarias que son las que regulan la percepción de los recursos del Estado. La Ley del Seguro Social no es fiscal, porque no fija ingresos de la Federación, de los Estados o municipios, ni la manera de recaudarlos. El Código Fiscal de la Federación sí tiene como fin normar la recaudación de los fondos para cubrir los gastos públicos. "Su artículo 10. establece que, "los impuestos", "derechos", "aprovechamientos", que establezca la Ley de Ingresos del Erario Federal, se regularán por las disposiciones

de este mismo código y en su artículo 20. define los impuestos como "prestaciones en dinero o en especie . . . ", etc.

La generalidad de los impuestos significa que sean una carga para los habitantes de todo el país que se encuentren en la situación prevista en la ley, y con la finalidad de que el Estado cubra con ellos los gastos públicos; los impuestos son una modalidad de las contribuciones a que se refieren los incisos IV del artículo 31 y VII del artículo 73 de la Constitución Federal. Las aportaciones al seguro carecen de ese requisito de generalidad porque no son cargas para todos los habitantes de la nación y para que éstas satisfagan las necesidades colectivas; solo las reportan los trabajadores y patrones para que queden satisfechas las prestaciones instituidas en favor de los propios trabajadores.

Como se ha expuesto, las cuotas del Seguro Social no constituyen "un verdadero impuesto". Es cierto que la fracción III del artículo 60. del Código Fiscal de la Federación autoriza que se apliquen los ingresos federales al fin especial de constituir el patrimonio propio de los organismos públicos, pero se hace notar que las

cuotas del Seguro Social no son ingresos federales, no están determinadas en la Ley que expida el Congreso de la -- Unión conforme al inciso VII del artículo 73 de la Constitución, sino que son establecidas por el propio Instituto Mexicano del Seguro Social de acuerdo con el artículo 267 de su Ley.

Tampoco pueden ser consideradas las -- aportaciones al Seguro Social como derechos. El artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, establece que "son derechos las contraprestaciones requeridas . . . ", etc. -- No pueden considerarse como derechos, porque si bien el Estado presta un servicio por medio de un organismo descentralizado, ese servicio no es administrativo.

El artículo 4o. de la Ley del Seguro Social estatuye que, "el Seguro Social constituye un servicio público nacional", existen diferencias entre servicios administrativos y servicios públicos. Este tiene como finalidad la satisfacción de una necesidad permanente de la colectividad, en cambio los servicios administrativos están instituidos sólo en beneficio de quienes lo soliciten y derivan de la actuación de una autoridad administrativa y no de un organismo descentralizado como es el Instituto

Mexicano del Seguro Social.

Para tener una idea más clara se definirá la definición de:

Servicio Público.- Es toda actividad - mediata o inmediatamente estatal, que se verifica en provecho del conglomerado social; características que ofrece la Institución de referencia cuya gestión se realiza a través de un organismo descentralizado y tiene como finalidad la protección de los trabajadores.

Aún cuando la Ley de Ingresos del Erario Federal comprende los aportes y capitales constitutivos del Seguro Social, considero equivocada esta postura, pues de ser así, tendrían carácter de contribución en los términos de los incisos IV del artículo 31 y VII del artículo 73 de la Constitución Federal; pero no, los derechos que consignan la citada Ley se refieren a las contraprestaciones del Estado por servicios de carácter administrativo -- prestado por las autoridades a particulares que lo soliciten de modo accidental.

Las aportaciones al Seguro Social tam-

poco son "prestaciones", ni "creditos fiscales". El Tribunal Fiscal de la Federación estableció que solo tienen el carácter de prestaciones fiscales los impuestos y derechos, como a continuación lo demuestro como diversas sentencias pronunciadas por el referido Tribunal "prestaciones fiscales", "tienen ese carácter, solo aquellos créditos que provengan de una contraprestación del Estado, por un servicio general o específicamente determinado, esto es, impuesto o derecho" (expediente 4270/940), "creditos fiscales", "tampoco pueden considerarse las cuotas del Seguro Social como -- créditos fiscales, pues lo que da el carácter fiscal a un crédito es la circunstancia de que el sujeto activo de él sea el factor público y no afecte al sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adeudada; el sujeto activo y no el pasivo proporciona el criterio necesario para -- precisar si la relación jurídica es o no fiscal". (Resolución del pleno del Tribunal Fiscal de la Federación del 16 de noviembre de 1937).

CAPITULO TERCERO

IMPUESTOS.

I.- a) antecedentes, b) definición, -
c) clasificaciones, d) fundamentación constitucional, e) -
justificación de los impuestos, f) principios superiores -
en materia impositiva. 2.- Derechos, Productos y Aprove--
chamientos, Definiciones. 3.- Teoría del Seguro como Jus--
tificación de los Impuestos.

CAPITULO TERCERO

III.1 IMPUESTOS.

a) ANTECEDENTES.- Los antecedentes mas remotos de los sistemas impositivos contemporáneos, se encuentran en los censos, derechos y servidumbres que se percibían en la edad medio y que en cierta forma han subsistido hasta nuestros días con las modificaciones y transformaciones que el progreso de la ciencia de las finanzas y las múltiples necesidades económicas que los Estados han impuesto; pero sin duda alguna un gran número de los gravámenes actualmente existentes, se encontraban en germen de las prestaciones que exigían los señores feudales. Un somero análisis de la situación tributaria en la edad media, hace notar de inmediato que los orígenes históricos de ciertos gravámenes contemporáneos, tales como los impuestos aduanales, los que gravan el consumo, el impuesto sobre la propiedad territorial y aún el impuesto sobre la renta, cuya aparición hace datar desde 1789 cuando ya en Inglaterra en plena edad media, se exigía un quinto, un sexto o un décimo de los productos de la tierra o de la renta de los capitales o de los productos de la industria incipiente. Algunos autores refiriéndose a este mismo capítulo aseguran que dentro de la --

edad media el señor imponía a sus vasallos dos tipos de obligaciones: las relativas a prestaciones económicas y las prestaciones relativas a prestaciones personales; el maestro Flores Zavala afirma que "entre las segundas, debe citarse la del Servicio Militar, que consistía en acompañar a su señor a la guerra; esta obligación muy amplia originalmente, se fué restringiendo poco a poco por la costumbre, pues ya en el siglo XIII solo consistía en acompañar al señor hasta los límites de determinada región poco lejana y por un término de cuarenta días. Entre las prestaciones de carácter económico estaban precisamente las ayudas en dinero. Estas ayudas fueron primero arbitrarias, después se reglamentaron limitandolas y llegaron posteriormente a través de un proceso evolutivo a convertirse en los subsidios que en épocas posteriores concedían los parlamentos a la corona: así también por ejemplo, los derechos de peaje fueron desapareciendo y solamente han subsistido transformados en impuestos de importación o de exportación, gravando la entrada o salida de los productos del país, teniendo mas que una finalidad de carácter fiscal, una finalidad --proteccionista". (35)

(35) Ernesto Flores Zavala, Elementos de Finanzas Públicas Tomo I 23a., ed. 1981, Ed. Porrúa, Pág. 21 - 30.

A lo anterior debe agregarse que el -- crecimiento constante de la magnitud de los gastos del Estado, obliga a éste a buscar siempre nuevos ingresos, por lo que llegó históricamente un momento en que no bastando lo obtenido de su propio patrimonio, industrias, negocios y derechos, hubo de recurrirse a esta forma de obtener medios económicos que denominaron impuestos, lo cual ha venido a constituir la mas característica de todas las por él empleadas y la que le proporciona en muy elevada escala, a mayor parte de los medios económicos de que precisa. Además no debe olvidarse que, con la mas elevada organización política de un pueblo, lo es el Estado, el cual asume la representación de los intereses colectivos con la garantía y salvaguarda de los particulares, de sus ciudadanos, requiere para la realización de estos fines, la de estar investido de la mas alta y plena facultad de resolución y acción: la soberanía en virtud de la cual sus decisiones serán obligatorias para todos los individuos que lo constituyen. En el orden económico financiero, esta soberanía se manifiesta en la facultad de traer una parte de los ingresos de las economías individuales que se agrupan en él, a fin de satisfacer con sus productos los gastos originados en la realización de sus fines.

Por todos los motivos anteriormente ex puestas, llego a la conclusión que todo el sistema impositivo de un Estado debe respetarse como un fenómeno que -- preocupare necesariamente la existencia de una economía na cional organizada sobre las bases individualistas, es decir, una organización en que la actividad productiva esté totalmente en manos de las economías individuales sin que el Estado tenga intervención directa alguna en ella, limitándose su actividad, en este respecto, a una regulación general de las actividades individuales a crear las condiciones jurídicas y políticas mas favorables a la propiedad de éstas; se requiere pues la existencia de un Estado de - tipo liberal y capitalista mas o menos acentuado.

b) DEFINICIONES.- La mayor parte de -- los autores que se han dedicado al estudio del derecho administrativo y concretamente al capítulo tributario, han formulado definiciones en torno a lo que debe de entenderse por impuestos, por tal razón, punicamente citaré los -- que a mi juicio me llevan a la concepción mas completa de este término.

Así tenemos por ejemplo, José Alvarez de Cienfuegos al referirse a los impuestos dice "que son :-

la parte de la renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación alguna específica y recíproca de su parte". (36)

Elber Boesler, al respecto afirma "los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman en virtud de un poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas".

Guillermo Ahumada, ha definido el impuesto diciendo "que es una cuota de dinero, recabado por el Estado de los particulares, compulsivamente, de acuerdo a reglas fijas, para financiar servicios de interés general, de carácter indivisible".

Para aclarar la anterior definición, -

(36) José Alvarez de Cienfuegos, Hacienda Pública, Ed. Trillas, ed. 1944, Págs. 83 - 85.

su propio autor agrega "que el impuesto a diferencia de la contribución especial, está determinado a cubrir los gastos de interés general y que los beneficios que esos gastos producen son en interés de la colectividad sin que nadie pueda afirmar que obtiene frente a otro, un beneficio particular y divisible. Concluye Ahumada, sosteniendo la teoría de que la causa de la obligación tributaria radica en el principio imprescindible de la capacidad contributiva, que está en constante juego con los beneficios generales que el individuo obtiene como miembro de la colectividad y en los beneficios accidentales particulares que pueda obtener de esos servicios públicos". (37)

El tratadista Salvador Oria, hace una introducción importante a mi juicio, sobre el capítulo relativo a los impuestos, y así afirma "que dentro del renglón destinado a los recursos del Estado y entre los que pertenecen a las rentas derivadas del derecho público, figura en primer término el impuesto, continúa diciendo Salvador Oria, que a fines del siglo XIX, se advirtió en los impuestos, la tendencia franca y definitiva a ocupar una posición relativamente decreciente, fenómeno este que se

(37) Guillermo Ahumada, Tratado de Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, ed. 1978, Págs. 200 - 201.

experimentó aún en los presupuestos americanos, lo que no puede discutirse, es que en las finanzas contemporáneas, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, los impuestos han adquirido una importancia excepcional y que de ellos - obtiene la mayor parte de los recursos, cualquier Estado - que tenga una organización normal. En la actualidad pueden ofrecerse pocos ejemplos de países como Venezuela, cuyas rentas por explotación del petróleo y regalías que afectan la extracción de minerales, producen cerca del cincuenta por ciento de los recursos necesarios para un ejercicio anual". (38)

De lo expuesto por Salvador Oria, puede concluirse que solo se trata de un caso que necesariamente debe refutarse como un hecho extraordinario, que no corresponde ni podría darse en un país como el nuestro, de transformación económica mas completa y con mayores recursos, dado que el o los ejemplos que puedan darse bajo diversos aspectos y en distintas épocas no siempre sirven para la teoría general. Así pues, los impuestos constituyen no solo un recurso en marcha ascendente, sino que en los últimos cincuenta años ha sido usado en forma intensa, y -

(38) Salvador Oria, Tratado de Finanzas, Tomo VII, Ed. Lozada, ed. 1978, Págs. 83 - 85.

aún en algunos casos en forma abusiva, proporcionando casi invariablemente la mayor parte de los recursos totales de cada ejercicio.

La razón de ser de esta participación del impuesto en la carga pública debe buscarse en el principio según el cual el Estado representa el interés común de la sociedad, es un exponente de las necesidades de la misma, de los sentimientos de solidaridad que han elaborado los ideales democráticos y expresión de la voluntad soberana de esa misma comunidad.

Recaredo F. de Velasco al hablar de -- los ingresos de un Estado "hace mención de los medios económicos y agrega que estos están constituidos por las contribuciones, por las rentas, por los impuestos propiamente dichos, propiedades, valores y derechos que pertenecen al Estado. Todos estos medios económicos afirma, deben refutarse como el conjunto de recursos allegados por actos civiles, privados o de imperium, públicos, y de que las administraciones disponen para la organización y funcionamiento de los servicios públicos. Para los particulares sostiene este autor, tales gastos económicos implican una serie de limitaciones; para la administración pública las ac

tividades desarrolladas en la percepción de esos recursos denota claramente la idea de su superioridad, aunque esté doblemente condicionada; primeramente por las leyes mismas que determinan las distintas imposiciones; después, - por la de presupuestos que condicionan el ejercicio del poder financiero de la administración. Continúa diciendo este autor, que el impuesto constituye una entrega obligatoria de dinero que hace el Estado, por que tiene cierta capacidad contributiva, y que el Estado aplica a la realización general e indistinta de los fines públicos.

La existencia misma de la administración determina la necesidad del impuesto; aquella necesita emplear fondos para la realización de sus funciones, y esos fondos, solamente pueden percibirlos de los administrados.

Finalmente afirma Velasco, que el problema no solo se limita a la provisión de fondos, cuestión sencillamente económica sino de ordenación y determinación de la forma en que la percepción deba de realizar y de la proporción en que ha de contribuir y del rigor con que se ha de emplear; problema que es de estricta naturaleza jurídica y cuya solución compete en particular al de

recho administrativo.

En tal virtud, la política y la legislación financiera se informan en estos tres principios: un principio de necesidad pública, un principio de interés social y un principio de justicia distributiva, mismos principios que conjugados nos llevan a la siguiente fórmula -- que es: todo Estado moderno requiere necesariamente de un perfecto equilibrio de su economía, una inalterable correspondencia entre los servicios públicos y las contribuciones y finalmente una estricta distribución equitativa de las cargas entre los ciudadanos". (39)

Rodolfo Salrich al referirse a los impuestos, afirma "que el Estado como autoridad, como órgano representativo de la sociedad tiene a su cargo la satisfacción de los servicios públicos que demanda la colectividad que representa; por tal razón la organización de todo servicio público presupone el conocimiento y disposición de fondos suficientes que permiten establecerlo y desarrollarlo.

(39) Recaredo F. de Velasco, Resumen de Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración, Tomo II, págs. 128 - 129.

Finaliza diciendo que todo lo que se -- realice al control de la administración tiene como punto de partida fundamental, el control de los ingresos de un Estado". (40)

Francisco Nitti sostiene: "el impuesto es una cuota parte de su riqueza que los ciudadanos dan --- obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. . Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible. En -- cierto sentido, se podría definir como el sacrificio de cada ciudadano por su común participación en la vida de relación. El derecho al impuesto es de la esencia misma del Estado, es de su exclusiva pertenencia y solo por el puede -- ser delegado a los poderes administrativos o a otras personas jurídicas.

Existe según afirma Francisco Netti, -- una variedad infinita de definiciones sobre lo que debe de entenderse por impuestos, por tratarse precisamente de un --

(40) Rodolfo Bulrich, Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft - - Ltda, ed. 1973, Pág. 22.

término que puede ser considerado en concepciones muy opuestas. Es fácil que las diferentes escuelas económicas -- que fundan las finanzas públicas sobre principios distintos, formulen y ofrezcan distintas definiciones; de tal -- suerte que a juicio de este autor algunos confunden lo que es con lo que debería ser, otros, bajo la influencia de -- teorías éticas, asignan al impuesto una función de que carece y que es imposible que tenga. Algunos otros autores le confieren al impuesto una naturaleza análoga a la de -- las primas de seguro, pagadas al Estado por los ciudadanos en cambio de la seguridad que este les proporciona; otros aseguran que los impuestos son prestaciones en cambio de -- servicios recibidos y en fin, hay quienes opinan que los -- impuestos representan los gastos generales del ejercicio -- del capital social". (41)

 Mi opinión sobre lo expuesto por este último autor, es que las nociones que citó sobre los impuestos son poco precisas, como es también la noción del impuesto mediante principios morales, pues el fin bueno o malo para el cual se destinan las contribuciones de los ciudadanos nada tiene que ver con los principios de la imposi

(41) Francisco Nitti, Principios de la Ciencia de las Finanzas, París, Librairie Dalloz, Sexta ed. 1973, Págs. 289 - 292.

ción. No es raro que los pueblos mas oprimidos sean los mas sobrecargados de impuestos.

Existen servicios públicos individuales como la seguridad interior y exterior, la justicia, la higiene pública, la conservación del territorio, etc., todos los ciudadanos necesitan seguridad, pero nunca podrá decirse hasta que punto y mucho menos que esto sea lo que constituya la finalidad esencial de los impuestos. El impuesto es pues, haciendo una interpretación a la definición de Nitti, como la parte de riqueza que los ciudadanos dan al Estado o a los poderes locales de derecho administrativo para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Algunos autores alemanes y especialmente Wagner Scheel y Neumann sostienen que al impuesto corresponde una acción preponderante que tiende a atenuar los roces mas asperos y a mejorar la distribución de la riqueza. No se excluye que esto pueda suceder, pues existen impuestos cuya acción repercute sobre esta distribución, pero hay también otros que bajo este respecto son los mas perjudiciales que puedan haber. No es pues, una de las atribuciones fundamentales del impuesto, aún donde no tie-

ne fines elevados de política social, el Estado existe como una necesidad para la vida del todo e igualmente percibe impuestos y tiene un sistema financiero propio.

La grandeza de los Estados modernos -- que normalmente resultan de enormes agregaciones de 40, 60 y 90 millones de individuos, requiere que los ingentes gastos necesarios a la vida colectiva sean sufragados principalmente por los impuestos.

En tal virtud, cumple al Estado proveer a los grandes fines colectivos con medios adecuados habiendo naciones en las cuales este y los poderes locales toman de los ciudadanos en concepto de contribución monetaria, millares de millones por año. (42)

Objeto de las finanzas son precisamente, las reglas que reciden a esta extracción de capital y los fenómenos que con ella se relacionan, así como la organización técnica y administrativa de una obra tan vasta.

Vitri de Marco: "el impuesto es una --

(42) Francisco Nitti, Op. Cit. Pág. 294.

parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales". (43)

Luigi Cassa afirma que los impuestos son: "una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducida por la autoridad pública, a fin de proveer aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales". (44)

Leroy Beaulien sostuvo que el impuesto "es pura y simplemente una contribución, sea directa, sea disimulada, que el poder público exige de los ciudadanos para subvenir a los gastos del gobierno". (45)

(43) Vitti de Marco, *Economía Financiera*, Librairie DU Si Rey, ed. 1969, Pág. 46.

(44) Luigi Cassa, *Premiers Elements de la Ciencia des Finances*, Ed. Pris Libraire, Pág. 71.

(45) Leroy Beaulien, *traite de la Science des Finances*, -- Ed. Paris Librairie Si Rey, ed. 50., Págs. 313 - 315. (consulta a traducciones en español).

El maestro Guillermo López Velarde al referirse a los impuestos asegura "que son el renglón de mayor significado para los ingresos del Estado, el cual al mostrarse imposibilitado para subsanar y cumplir por sí solo la demanda que requería la satisfacción de los servicios públicos y las necesidades colectivas, se ve ante la necesidad de recurrir en forma impositiva a las economías -- particulares, basándose en el principio de soberanía de -- que está dotado". (46)

Adam Smith al respecto afirma: "los sujetos de cada Estado deben contribuir a mantener el gobierno, cada cual en la proporción mas exacta posible con sus facultades, es decir, según las sendas rentas de que gozan bajo la protección del Estado". (47)

El maestro Gabino Praga, al hacer mención a los impuestos, manifiesta; "que entre los ingresos del Estado, debe refutarse a los impuestos, con la parte -

(46) Guillermo López Velarde, Apuntes de Derecho Advo., -- Ed. Losada, Pág. 50.

(47) Adam Smith, La Recherche des Nations, Libro V, Capítulo II.

de la riqueza con que el particular debe contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos". (48)

La Suprema Corte de la Nación, al referirse al concepto de impuestos ha sostenido el siguiente -- criterio en las ejecutorias que al efecto señalaré a continuación:

"Los impuestos no son tributos establecidos en virtud de un derecho superior, sino una contribución que se basa en las cargas de la vida social". (49)

"Para que el cobro de un impuesto sea -- fundado se requiere que haya una Ley que lo establezca". -- (50)

"El pago de los impuestos constituye un

(48) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, ed. 1984, Págs. 420 - 421.

(49) Tomo XXXII, Pág. 810. Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(50) Tomo XXXIV, Pág. 2035, Idem.

adeudo que es el resultado de una necesidad política y no el de un contrato sancionado por la Ley Civil". (51)

"Los impuestos no constituyen un beneficio para los causantes, sino un deber de contribuir a los gastos públicos". (52)

Nuestro Código Fiscal de la Federación al referirse a los impuestos los ha definido en los siguientes términos:

Artículo 2.- "Son impuestos las prestaciones de dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente y con carácter de obligatorio, a todos -- aquellos individuos cuya situación coincida con lo que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

b).- DEFINICION.

(51) Tomo V, Pág. 326, bis.

(52) Tomo VI, Pág. 501, bis.

Análisis de la Definición: a).- "El impuesto es una prestación": la Ley ha requerido oponer el -- concepto de impuesto como prestación al concepto de derecho como contraprestación y significar fundamentalmente, que ha cambio de la cantidad que el particular entrega al Estado - por concepto de impuestos, no percibirá algo concreto; la prestación del individuo no es seguida por una contrapresta ción del Estado, es decir, el particular debe hacer su apor tación económica al Estado por que está obligado a ello, -- sin finalidad utilitarista inmediata.

Sin duda alguna que gran parte de los - impuestos recaudados por el Estado los invertirá éste en la satisfacción de los servicios públicos, pero ello no permi te establecer de manera alguna, una relación directa o inme diata entre el pago que hace el particular del impuesto y - la actividad del Estado.

b).- Continúa diciendo el citado Códig o: es una prestación "en dinero o en especie", ello signifi ca que no puede refutarse como impuesto de los servicios personales obligatorios: Vgr. el servicio militar, el de ju rados, los cargos concejiles, etc., para que la prestación pueda calificarse como impuesto, es menester indispensable

que sea en dinero o es especie.

En la actualidad la mayor parte de los impuestos se pagan en efectivo; sin embargo, todavía subsisten algunos que se pagan en especie. El artículo 8, inciso B, párrafo VI de la Ley de Impuestos y Derechos relativos a la Minería, al hablar de porcentaje para el cobro de los impuestos, establece que el impuesto a pagar tratándose de oro, en cualquier forma de prestación, será cubierto en especie. Además, en la misma Ley, aparece que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultada para exigir el pago del impuesto sobre producción de plata y el adicional correspondiente en especie. La misma facultad se concede a la Secretaría de Hacienda para cobrar el impuesto sobre producción de cobre y adicional correspondiente cuando se trata de barras impuras.

c).- Sigue sosteniendo la definición: prestación que "el Estado fija", es decir, la obligación de pagar el impuesto, tiene como fuente inmediata la voluntad del Estado; no se deriva de la existencia de un contrato social; tampoco se deriva de leyes naturales superiores

al mismo Estado.

El impuesto se deriva de la voluntad del Estado expresada por medio de la Ley. Por tal motivo, los impuestos no deben considerarse como un derecho superior, sino como contribuciones destinadas en la mayoría de las cosas a lograr la satisfacción de las necesidades públicas, por ello su justificación inmediata la encontramos en nuestra propia Constitución. (Art. 31, fracción IV Constitucional).

d).- Agrega la definición: "Prestación que el Estado fija unilateralmente"; esto es, que no es necesario para su establecimiento un acuerdo previo de los sujetos del impuesto, ni la expresión de su aprobación o conformidad; El Estado establece los impuestos por medio de sus órganos constitucionalmente facultados en virtud de su poder, de su autoridad, este poder no es arbitrario por que se encuentra limitado, por una parte, por las necesidades financieras del Estado derivadas de las atribuciones que le han sido conferidas y por otra parte, por la capacidad económica de los afectados por el impuesto.

e).- Sigue diciendo la definición; "Y

con carácter de obligatorio"; ello significa que no queda a la voluntad del particular cooperar o no a los gastos del Estado; es el Estado unilateralmente, el que impone la obligación de hacerlo y puede, por lo mismo, ejercer la coacción. Así pues, el Estado puede obtener el pago del crédito fiscal por medio de la facultad económica coactiva, o bien puede establecer sanciones, para el que no cumpla con su obligación, Vgr.: retener las cosas grabadas, perseguirlos, obligar a terceros a proporcionar los datos necesarios para el control del impuesto, exigir la colaboración de los funcionarios públicos y de los que tengan la fé pública etc.

f).- Finaliza diciendo la definición antes citada "A todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal". Es decir, cada Ley de impuestos provee la realización de una situación que da nacimiento a un crédito fiscal: Vgr. la percepción de ingresos o utilidades a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta, la transmisión hereditaria para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Herencias y Legados, etc., o lo que es lo mismo, al coincidir la situación de un individuo con la situación prevista en la Ley Tributaria, automáticamente se genera el crédito fiscal.

c).- CLASIFICACIONES.

Guillermo Ahumada ha asegurado que los impuestos pueden ser clasificados bajo distintos criterios; "una primera y general clasificación que puede hacerse de ellos es la de los impuestos directos o indirectos. La diferencia entre ambos impuestos radica según la práctica administrativa y basandose en la tesis de De Porien en que -- los primeros son aquellos que se recaudan en virtud de empadronamientos o listas y los segundos o indirectos, los que se recaudan por determinados hechos o actos del contribuyente.

El propio autor agrega a lo anterior, -- que en realidad la distinción así establecida, no obstante ser práctica, resulta poco substancial y que por consecuencia lógica, tampoco constituye un índice en el cual podemos fundarnos para establecer la diferente naturaleza funcional de ambos impuestos; llega a la conclusión de que las dos -- clases de impuestos antes citadas, son a veces recaudados -- mediante listas o empadronamientos, o bien mediante la tasa ción en la fuente, eliminando todo cuanto entre el fisco y el contribuyente, y agrega que cualquiera que sea el criterio que se adopte, la verdad es que en el fondo la debatida

cuestión de distinción entre impuestos directos o indirectos descansa mas que nada en cuestión jurisprudenciales, en tradiciones históricas, mas que en criterios científicos rigurosos.

Impuestos en Especie y en Dinero.- Tomando como factor para esta segunda clasificación al aspecto de la recaudación, los impuestos pueden ser en especie o en dinero. Esta distinción no tiene sino un carácter histórico, ya que en los países civilizados modernos la característica del impuesto consiste esencialmente en una prestación monetaria.

Las experiencias impositivas en especie son aisladas, explicable en épocas de quiebra de la economía monetaria y para una categoría especial de contribuyentes: los contribuyentes agrícolas. Se debe a Vauban el haber popularizado con su proyecto de Dime Royale, el pago del impuesto en especie que fué establecido el año III de la Revolución Francesa, y suprimiendo el año V después de una experiencia lamentable.

Impuestos Ordinarios y Extraordinarios.- Una distinción en función de la prioridad o permanencia de

los impuestos dentro de un sistema tributario, es la que se refiere a los impuestos ordinarios y extraordinarios. Aquellos que se producen todo el año con periodicidad regular son los que constituyen los impuestos ordinarios, y los extraordinarios los que surgen en periodos de crisis, de alteraciones profundas en la economía de un país, como para lograr con ellos ajustes en la política del gasto. Desde este punto de vista deberían ser considerados como extraordinarios aquellos impuestos regulares que después de haber sufrido alteraciones fundamentales, no sean sino el recuerdo de lo que fuera en su origen.

Impuestos Personales y Reales.- Los primeros son aquellos que tienen en cuenta las situaciones individuales de las cuales depende la capacidad contributiva del particular; en cambio, los impuestos reales hacen abstracción de esas situaciones personales. Estas situaciones personales son las que se refieren al monto de la renta, o a su naturaleza, o a las cargas de familia, o a las deudas y cargas que la renta soporte, etc. un caso típico que ejemplificaría a las primeras lo es el impuesto sucesorio, porque se tiene en cuenta para el gravámen, el grado de parentesco del beneficio con respecto al causante. La gran ventaja de los impuestos personales sobre los

reales, es que aquellos hacen intervenir como elementos -- subjetivos la persona del individuo, formándose mas que -- los reales a los principios de uniformidad y justicia. -- Las complicaciones y dificultades de organización de dicho impuesto, desde el punto de vista administrativo, las posibilidades de que puedan ser una arma o instrumento político de persecución, las dificultades para establecer la verdadera capacidad imponible del contribuyente, etc., no pueden hacernos olvidar las enormes ventajas que ellos representan en la vida de los Estados actuales, como un medio de alcanzar manifestaciones reales de capacidad contributiva, en función de los distintos índices y procedimientos -- que se aplican a esos fines. La mayor parte de los impuestos, son susceptibles de ser organizados con las características esenciales de los impuestos personales, siempre y cuando se tengan en cuenta especialmente la capacidad -- contributiva de los deudores; si todavía en los sistemas impositivos alternan los reales con las personales, se debe al hecho de objetivos prácticos perseguidos por la administración, y mas que nada, a la fuerza de una tradición -- fiscal poderosa.

Impuestos de Cuota y de Repartición.-

La repartición existe según Guillermo Ahumada, cuando la -

Ley fija un monto total de distribuirse sobre la sociedad, si la cifra global se refiere a la totalidad del territorio, un contingente proporcional se reparte entre las diferentes circunscripciones fiscales, y en último término los individuos de esas circunscripciones. Los peligros del procedimiento de la repartición son evidentes; es cierto que el Estado puede defenderse del riesgo y de la incertidumbre del monto a recaudar, propio del sistema de cuotas, desde que fija por adelantado el monto que se debe cubrir, pero las desigualdades en la repartición de este monto entre los municipios y los individuos que realizan en última instancia los repartidores, producen la impopularidad del procedimiento y las protestas de aquellas circunscripciones e individuos que se sienten mas agravados.

El procedimiento del impuesto de cuota es completamente inverso.

El Estado, en lugar de fijar, calcula el rendimiento total y determina la tasa que gravará la materia imponible si no se conoce por adelantado el rendimiento, se realiza al menos la igualdad de los contribuyentes frente a las cargas públicas, se puede afirmar que hoy, salvo excepciones, impera en el mundo entero el sistema de cuo

ta para la liquidación del impuesto.

Impuestos Proporcionales y Progresivos.- a) Son impuestos proporcionales según el ya citado autor, aquellos en los cuales la cuota para la liquidación del impuesto permanece siempre fija Vgr.: si el que tiene 100 paga uno, pagará 10 si tiene 1,000 y 100 si tiene 10,000. b).- en cambio, el impuesto progresivo es aquel en el que la tasa varía creciendo. Si la cuota del impuesto carece al mismo tiempo que la materia imponible, puede darse el caso de una confiscación pura y simple; de ahí que se hayan ideado diferentes formulas de progresividad. Por otra parte debe aclararse que algunas otras veces la progresividad se estaciona en un límite, mas allá del cual sería confiscatorio, y la tasa se vuelve proporcional, esta modalidad recibe el nombre de impuestos degresivos.

Impuesto Unico y Múltiple.- El problema del impuesto unico o de los impuestos múltiples, es discutido especialmente en el capítulo del impuesto único. Esta última clase de impuesto significa la sustitución de todo el sistema por un único impuesto, o sobre la renta o sobre el consumo, o sobre las sucesiones, etc., hasta ahora no se conocen afirma Ahumada, experiencias fiscales del

impuesto único, y todas las proporciones a ese respecto -- han quedado como proyectos de programas ideales, ya que no se puede hablar de experiencias frente a ciertos ensayos -- aislados frente al orden comunal en algunas naciones, llevadas todas al fracaso. Muchos autores han pretendido introducir dentro de los sistemas múltiples de impuestos aquellos aspectos fundamentales reclamados por la justicia social, sin que por ningún motivo esto signifique que con los sistemas múltiples de impuesto, deberá equipararse a la multiplicación al infinito de las cargas fiscales que harían del sistema un complicado mecanismo poco productivo, el ideal de la fiscalidad en todos los países consiste en llegar a la simplificación, reduciendo en lo posible el número de impuestos, elegidos entre aquellos que responden mas a los principios de productividad, elasticidad, justicia en la imposición y economía en la recaudación.

Concluye su gran clasificación de impuestos Ahumada, diciendo que también existen impuestos sobre la renta y sobre el capital. Los primeros gravarían la riqueza adquirida o sea el patrimonio individual, los segundos las riquezas en vía de adquisición que como un flujo, ingresan al patrimonio del individuo en calidad de

beneficiario". (55)

El maestro Guillermo López Velarde, al tratar los impuestos, hace de ellos las siguientes clasificaciones.

a).- Impuestos Per Capite.- Afirma que son aquellos en los que no se tiene en cuenta ninguna situación económica, social, etc., el sujeto obligado, pues hasta que exista la persona en razón de la cual se establece el gravamen para que se genere el crédito fiscal agrega el autor antes mencionado que este impuesto constituye una de las mas primitivas de imposición.

b).- Si se tiene presente la forma en que el impuesto es establecido, o sea, si el Legislador atendió para la determinación del monto del crédito fiscal a las circunstancias personales del sujeto del mismo, o bien si se desatendió de ellos a tal grado que el impuesto nace y se determina debido a circunstancias objetivas, tendremos la siguiente clasificación: impuestos personales --

(55) Guillermo Ahumada, Op. Cit. Tomo I, Pág. 220.

irreales respectivamente, un ejemplo de los primeros lo -- constituye el impuesto sobre la renta en su cédula I, y de los segundos el tipo clásico lo es el impuesto predial, -- acentuando estos rasgos de clasificación se obtiene la de impuestos subjetivos y objetivos.

c).- Antiguamente cuando el Estado no se había adquirido la gran diferenciación que tiene en estos momentos la mayoría de los monarcas o reyes obtenían de sus vasallos casi la totalidad de sus ingresos que requerían mediante el pago de los impuestos, pago que se efectuaba frecuentemente en especie. Si se observa la forma en que estos son cubiertos en la actualidad, se aprecia que la mayoría de ellos se cubre en efectivo.

De lo anterior expuesto, puede asegurarse que los impuestos también pueden clasificarse atendiendo a su forma de pago, en impuestos que se pagan en especie e impuestos que se cubren en dinero.

d).- Impuestos sobre la Renta o Impuesto sobre el Capital o sobre la Circulación.- El primero co

mo su propio nombre lo indica, es aquel que tiene como ---
frente la renta, es decir, que no grava el capital, pues -
el impuesto se cubre sin que el capital se afecte. En el
segundo, el impuesto se va a pagar con el capital, Vgr.: -
el impuesto de herencias y legados. Por último, existen -
impuestos por los que se generan en relación con las ren-
tas de artículos y por la adquisición de los mismos, de es-
ta naturaleza.

e).- En relación con la tasa o tarifa
que contienen los impuestos, éstos se clasifican en impues-
tos de cuota, proporcionales, progresivos y degresivos. --
Son los primeros aquellos en los que el sujeto del impues-
to tiene la obligación de pagar una determinada cantidad -
cuando se presenten los motivos generadores del crédito --
fiscal, cantidad que siempre será la misma. Proporcional-
mente, son aquellos en los que la tasa del gravamen no va-
rían en relación con el aumento del objeto del impuesto, -
sino que permanece la misma aunque el valor del objeto im-
ponible vaya aumentando. Progresivo, es aquel que está --
constituido por varios renglones y diversas tasas, origi-
nando ambos lo que se denomina tarifa y en él, va aumentan-
do la tasa del impuesto a medida que se va incrementando -
el objeto imponible; el ejemplo clásico sobre este particu-

lar lo encontramos en las tarifas del impuesto sobre la renta. Finalmente son impuestos degresivos, aquellos en los que la tasa va disminuyendo a medida que aumenta el objeto del impuesto, es decir es el inverso del impuesto progresivo.

f).- Impuestos Ordinarios y Extraordinarios.- Son los primeros aquellos que se ven aparecer en forma constante en los planes de arbitrariedad de los Estados; y los segundos los que se establecen con carácter excepcional, para salvar condiciones económicas desfavorables e imprevistos.

g).- Una clasificación muy generalizada y discutida, así como un poco abandonada por la incertidumbre de sus términos, es la que clasifica los impuestos en directo o indirectos. Entiéndase por los primeros a aquellos en los cuales no es factible el fenómeno de la repercusión; y por los segundos, los que son repercutibles. Pero como en los tiempos actuales es muy difícil encontrar un impuesto que no repercuta, la clasificación se reduciría a uno solo de estos términos. El fenómeno por medio del cual el sujeto del impuesto se libra del peso del mismo, constituye la repercusión, y el resultado de ésta es -

la incidencia, o sea, el momento en que se establece de manera definitiva, el peso del impuesto.

h).- Dentro de la misma clasificación se obtiene que son impuestos directos los que en una forma inmediata buscan gravar un índice seguro, relevante de la capacidad económica del sujeto del impuesto; en tanto que los indirectos, son aquellos que en una forma inmediata -- tratan de alcanzar la potencialidad económica del sujeto -- deudor del crédito fiscal; como ejemplo de los primeros se citan a los impuestos de producción y, de los segundos los impuestos que gravan el consumo o circulación de la riqueza.

i).- López Velarde afirma que por medio de la creación de un impuesto puede procurarse única y exclusivamente obtener ingresos al fisco federal, o bien -- tratar de que el sujeto del crédito fiscal no realice la -- situación abstracta que establece la Ley como hecho generador del crédito fiscal, caso éste en que el Legislador se vale del impuesto como arma para conseguir determinada finalidad y, por último, aquellas situaciones en que el organismo al que está encomendado crear las leyes fiscales recurre al establecimiento del impuesto para uno y otro efec

to, así se tendrá la clasificación de los siguientes impuestos; los que persiguen única y exclusivamente obtención de recursos económicos, estos a mi parecer son los más importantes; los que tratan de obtener efectos morales y sociales y, por último, los mixtos.

j).- Pueden también clasificarse los impuestos a juicio del maestro López Velarde, en impuestos de cuota e impuestos de repartición. Consisten estos últimos en que el Estado señala una cantidad alzada como monto de recaudación del gravámen; posteriormente se determina el total de objeto del impuesto; mas tarde los sujetos del gravámen en seguida el objeto del impuesto. El ejemplo más claro de estos impuestos, es el que en nuestro mundo fiscal se conoce con el nombre de impuestos de derrama. A esta clase de impuestos se les ha formulado una objeción muy seria, aparte de que son injustos en ellos mismos, siempre por diferentes razones, el fisco no recauda la cantidad total. Los de cuota son los gravámenes en los que se sigue un procedimiento inverso al anterior. En ellos se empieza por determinar las unidades fiscales y las tasas del impuesto, mas tarde el procedimiento de recaudación, y no es sino hasta el final de cada ejercicio fiscal cuando se conoce el monto total que produjo el impuesto.

k).- Hay también los llamados impuestos castrados y los tarifados; los primeros son aquellos en los cuales existen todos los elementos necesarios en las listas oficiales para determinar no solo los sujetos del impuesto, sino también el monto del gravámen individual y total; Vgr. el impuesto predial. El tarifado es el que no hay listas oficiales y no se puede determinar de antemano ni precisar el sujeto del impuesto, el objeto, ni el valor individual o total.

l).- Luego tenemos que si se gravan actos jurídicos y operaciones que se realizan en el interior de la República, se dice que son impuestos internos; mas si el gravámen se refiere a actos u operaciones que no tienen por límite del territorio nacional, se tratará de impuestos exteriores.

h).- Para terminar agrega el maestro -- López Velarde, y haciendo referencia a nuestra Legislación Contitucional positiva, existen los impuestos federales, -- los locales y los municipales según que la creación y rendimiento de la misma se dedique a la satisfacción de las necesidades de cada una de las entidades políticas menciona- --

d).- FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL.

Los fundamentos constitucionales para legislar en materia de impuestos federales, son principalmente los siguientes artículos de nuestra Constitución: artículo 65 fracción II; 73 fracción VII y 74 fracción IV.

El artículo 65 fracción II, dispone que el Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes: I... II.- examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

El 73 fracción VII, faculta al Congreso "para imponer las contribuciones necesarias y cubrir el presupuesto de aquí se desprende que si anualmente deben discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes, tanto la general de ingresos como las especiales de impuestos, tienen una periodicidad de

un año, al cabo de lo cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado, que si en la ley de ingresos se omite por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido.

Esto significa que en realidad el Congreso solo se vale de un procedimiento práctico, para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que desarrollan las leyes especiales, estas deben atenderse incorporadas a la ley general de ingresos, que anualmente les imprime su propia vigencia. La discusión y aprobación de la ley de ingresos corresponde al Congreso general, a diferencia de lo que ocurre tratándose del presupuesto de egresos, cuya aprobación que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Lo anterior se ratifica en el contenido del artículo 74 Constitucional fracción IV: "aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél".

El maestro Gabino Fraga, ha asegurado sobre este particular "para la expedición de la ley de in-

gresos es necesario no solamente el procedimiento técnico de la elaboración legislativa tal como está prevista en -- las disposiciones constitucionales, sino que se requiere -- un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya que satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su -- rendimiento, ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos". (59)

Con base en todo lo anterior expuesto, puede concluirse que con apoyo a las disposiciones citadas los impuestos deben ser establecidos por una ley; (en nuestra Legislación positiva, esta ley está representada concretamente por el artículo 31 fracción IV Constitucional) por medio de ellos tienen que obtenerse los recursos necesarios para que se cubran las necesidades públicas. Es a la Cámara de Diputados a la que corresponde en primer término, aprobar el presupuesto de egresos e intervenir en su caso, en la formulación de la ley de ingresos. En esta -- ley, es donde vemos aparecer todos y cada uno de los conceptos sobre los cuales es factible al Congreso de la Unión establecer las leyes que regulen la recaudación de los

(59) Gabino Fraga, Op. Cit., Pág. 420.

impuestos.

e).- JUSTIFICACION DE LOS IMPUESTOS.

El artículo 31 fracción cuarta de la -
Constitución nos dice: son obligaciones de los mexica- - -
nos. . . IV. "contribuir para los gastos públicos, así de
la federación, como del estado y municipio en que recidan,
de la manera proporcional y equitativa que dispongan las -
leyes".

De dichas disposiciones se desprenden
los siguientes elementos:

a).- El impuesto constituye una obliga-
ción de derecho público.

b).- El impuesto debe ser establecido
por una Ley.

c).- El impuesto debe ser proporcional
y equitativo.

d).- Debe establecerse para cubrir los
gastos públicos.

No obstante las anteriores afirmacio--

nes, cabe aclarar que aún cuando la regla general es que los impuestos están afectados a la satisfacción de los gastos generales, también es cierto que haya casos en que se destinan a fines especiales. El artículo sexto del Código Fiscal de la Federación establece que solo podrá afectarse un ingreso federal a un fin especial en los casos siguientes:

Artículo 6o.- Solo podrá afectarse un ingreso federal a un fin especial, en los casos siguientes:

I.- Cuando la afectación corresponda a participaciones concedidas a estados, territorios federales, municipios o al distrito federal, en ingresos federales.

II.- Cuando la afectación constituya una garantía de empréstitos concretados sobre el crédito de la Nación.

III.- Cuando la afectación tenga por objeto la constitución del patrimonio propio de organismos públicos, o corresponda a subsidios que se otorgan a empre

sas privadas, con directa intervención oficial, que se organicen de acuerdo con el objetivo federal para regular o desarrollar actividades comerciales, industriales o agrícolas que a juicio del mismo ejecutivo afectan la economía del país.

IV.- Cuando la afectación tenga por objeto combatir plagas o enfermedades que amenacen propagarse en el país, así como cuando se trate de remediar la situación de poblaciones o regiones en caso de calamidad.

V.- En los demás casos que establecen las leyes. El impuesto se establece por el poder público ejercitando una prerrogativa inherente a la soberanía: de tal manera que la obligación de cubrirlo no constituye -- una obligación contractual ni regida por las leyes civiles, sino carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometido exclusivamente a las normas del derecho público. Del carácter especial que tiene el impuesto como crédito y obligación de derecho público deriva la forma particular en que se exige, la vía económica-coactiva que es un procedimiento administrativo de ejecución.

El acto unilateral por medio del cual

se establece el impuesto, es según el concepto Constitucional, una Ley. Dicho precepto se está refiriendo a la Ley en sentido formal, pues la Constitución en los casos que habla de la Ley se refiere a disposiciones que emanan del poder legislativo. La explicación histórica de la legislación de la Ley se encuentra en que, como el impuesto constituye una carga para los gobernados, estos deben de ser los que intervengan en su establecimiento por medio de su genuino representante, el poder legislativo, y esa misma razón explica el precepto de que sea la Cámara de Diputados, es decir, la Cámara popular, la que forzosamente deba discutir en primer término los preceptos de leyes sobre impuestos (artículo 72 Constitucional, inciso H).

f).- PRINCIPIOS SUPERIORES EN MATERIA IMPOSITIVA.

Desde Adam Smith hasta estos tiempos, podemos decir que el que con mas claridad ha formulado la teoría de los principios superiores en materia de impuestos es Adolfo Wagner, por que completó los cuatro principios fundamentales de Adam Smith y además anunció algunos que cubren un campo que había pasado inadvertido según Adam Smith, tales principios eran los siguientes:

10.- "Que los subditos fuesen gravados en proporción con su capacidad económica y de la manera mas precisa.

20.- Que fuera precisa la legislación en lo que se refiere a cuantía, plazos de exacción y modalidad de pago.

30.- Que se exigiera que fuesen cubiertos los impuestos en la época y modo mas comodo para el contribuyente y.

40.- Por último, que los gastos de recaudación fueran lo mas reducido posible". (60)

Para Adolfo Wagner, tales principios deberían agregarse de la siguiente manera:

I.- De política Financiera:

a).- Suficiencia de los impuestos

b).- Elasticidad de los impuestos

II.- Economía Financiera:

a).- Elección de buenas fuentes

(60) Guillermo López Velarde, Op. Cit., Pág. 57.

de impuestos

- b).- Elección de buenos impuestos en si mismos

III.- Equidad en la Imposición:

- a).- Principios de generalidad
- b).- Principios de informalidad

IV.- Administración Hacendaria:

- a).- Principio de fijeza de los impuestos
- b).- De comodidad en los impuestos
- c).- De economía en la administración de los impuestos

Adolfo Wagner al explicar cada uno de los principios antes citados dice: "que por lo que hace al principio de ellos, o sea el de política financiera, en su inciso a), debe asegurarse que en virtud de él existe una clara manifestación de que los ingresos se obtienen por medio de los impuestos y deben ser los necesarios para cubrir las necesidades comunes, pero que a su vez las necesidades públicas limitan, hasta cierto punto el monto de sus ingresos.

A mi juicio, creo que tal principio se vé reflejado en nuestro régimen positivo actual, en el contenido que encierra las fracciones II y VII de los artículos 65 y 73 Constitucional respectivamente.

Por tal motivo, los impuestos no deben exceder del importe de los gastos que tenga que realizar el Estado en cada ejercicio fiscal.

La elasticidad en materia impositiva significa, que en épocas de depresión económica, en las que puede acontecer que el Estado no reciba los ingresos que había previsto, sin necesidad de crear nuevos impuestos, sino que con los ya establecidos y moviendo imprudentemente las tasas o tarifas de los gravámenes, con eso sea suficiente para que salga de la difícil situación económica que se haya presentado y pueda cubrir el déficit que se presentaría si el conjunto de impuestos no encerrara el requisito de elasticidad antes mencionada.

Por lo que toca a los principios de economía financiera y especialmente al que se refiere a la elección de buenas fuentes de impuestos, su estudio de control al problema relativo a examinar si es conveniente que

con ellos se grave el capital o la renta unicamente. Hay autores que opinan que con los impuestos el Estado tiene que ver unicamente el medio de ayudarse allegarse los ingresos necesarios para cubrir el presupuesto correspondiente, sin valerse de los citados gravámenes para producir efectos diferentes de los señalados. Wagner asegura que si se asume la anterior actitud, se está dentro de la teoría clásica liberal que recomendaba el poder una absoluta abstención de las actividades de los particulares, una constante contemplación de la misma, el "Lesser Faire, Lesser Passer" como decían los autores de estas ideas.

Otros autores llegaron a asegurar que el Estado puede valerse de los impuestos en forma moderada para producir algunos efectos económicos, aparte de aquéllos que son propios del impuesto, y además para realizar algunos fines de carácter moral.

Finalmente los sostenedores de las escuelas socialistas y comunistas, piensan que el impuesto puede ser utilizado como uno de los medios necesarios para hacer desaparecer la propiedad privada, la cual pasa a manos del Estado.

Por último, el problema de la elección de buenos impuestos, consiste en precisar en un determinado momento y en un lugar dado, cual es el gravámen -- que debe crearse. Así por ejemplo, entre nosotros una experiencia definitiva en función del principio expuesto, -- lo constituyó el impuesto sobre la renta cuando en el año de 1924 se pretendió establecer, refutandose inadecuado, pues no era el momento oportuno, toda vez que no estaba -- preparado el medio nacional para recibir un impuesto de -- tal significación técnica; es decir, resultaba ser un impuesto tan completo en sus lineamientos convirtiéndose al mismo tiempo, en un impuesto inadecuado para el medio en que iba a actuar, teniendo el Estado que erogar grandes -- cantidades lo que traería como consecuencia hacer de este gravámen un impuesto antieconómico por que si se lograba que dejara resultados favorables, éstos serían insignificantes y no compensarían las molestias que se habían de -- dar al público.

Wagner al establecer el principio de la equidad en la imposición, hace mención a la generalidad en los impuestos, afirmando que tal generalidad consiste en determinar como siendo el impuesto creado por -- una Ley, debe conservar todos los atributos de esta, en--

tre los que encontramos el de la generalidad, el que como se sabe, estriba en que la norma no está dada para una persona o grupo de personas determinadas, sino que establece en forma abstracta, las condiciones para su aplicabilidad; y las personas que en realidad reúnen las condiciones que fija la disposición son las que deben dar acatamiento al precepto.

En nuestra Legislación positiva encontramos, que la Constitución en su artículo 31 fracción IV, establece que los mexicanos tienen la obligación de cubrir los impuestos que establecen las Leyes; con la anterior expresión se está aceptando de manera terminante, el principio de la generalidad.

Por otra parte el principio de la uniformidad tiene por objeto, tratar de dividir la carga fiscal entre los habitantes, procurando gravar de manera uniforme a las diversas economías particulares. De aquí que este principio enunciado con sencillas pudiera formularse de la siguiente manera: a capacidades económicas inferiores menor cargo tributario, y a mayor capacidad económica, mayor cargo tributario.

Finalmente Wagner al estudiar el principio de "Administración Hacendaria" asegura que está integrado por tres subgrupos principales, a saber:

- A.- Fijeza del impuesto
- B.- Comodidad en la imposición
- C.- Economía en la administración

Al referirse al capítulo "Fijeza de los Impuestos", dice que es menester indispensable que las personas que intervengan en la aplicación de las Leyes sean no solamente solventes desde el punto de vista moral, sino que también deben tener además una reconocida capacidad sobre ésta materia, es decir que sean técnicas en la misma. Esto significa que a medida que se tiene mayor dominio de la Ley por todos los que intervienen en la administración fiscal, indiscutiblemente las resoluciones serán mas apegadas a la realidad jurídica, y mas uniformes en su contenido y conclusiones, ya que aquellas están regidas por situaciones de hecho y de derecho, que serán gozadas por las personas que van a aplicar la norma. En cambio, si la administración está viciada moralmente a pesar de que la competencia del funcionario sea indiscutible, como la resolución no va a estar regida por la ciencia jurí-

dico-fiscal y por las situaciones de hecho, sino por situaciones de dinero, es decir, que si hay ofrecimientos de d^ádivas económicas la resolución va a ser favorable y si éstas no existen ella será contraria, se perderá de esta manera la fijeza la imposición.

Un segundo requisito de capital de importancia para que opere la fijeza en los impuestos, es la sencillez y clara exposición en las Leyes. Si las Leyes son confusas, naturalmente se expone a la persona que aplica la Legislación, por buena que sea su intención a sufrir errores; los particulares que tienen que dar debido cumplimiento a las normas tributarias que no son claras o sencillas, no las podrán acatar como corresponden originando todo ello serios perjuicios para todos aquellos que por su situación están obligados a dar cumplimiento a las normas jurídicas fiscales e incluso a la administración misma.

Por último un tercer requisito indispensable para la fijeza del impuesto, es el que consiste en determinar que las Leyes que crean los gravámenes determinen con toda claridad, la fecha en que los causantes deben hacer sus pagos; la manera en que han de efectuarlos y la clase de moneda en que ha de satisfacerse el cr^é

dito fiscal.

Por otra parte, y dentro del mismo --- principio de "Administración Hacendaria", Wagner hace mención al principio relativo a la comodidad del impuesto estableciendo que el primer requisito que se tiene que llenar para que el impuesto sea cómodo, consiste en determinar cual es la moneda en que debe satisfacerse la obligación tributaria, debido a que en el mercado de los cambios existen diversidad de signos monetarios. Si el Legislador tratara de fijar como moneda con la cual debiera pagarse los impuestos una extranjera, una moneda que no fuera la - que tiene curso legal en nuestro país obligaría al causante a lanzarse al mundo de los cambios para obtenerla, lo - que en ocasiones no sería factible lograr y si se obtuviera sería a través de tipos de cambio muy elevados. Por -- las razones anteriormente expuestas se concluye que es fundamental que el Legislador fije como medida para satisfacer el crédito fiscal, la del curso obligatorio en la república, entendiéndose además, que el Legislador procurara - siempre causar las menores molestias posibles a los sujetos del impuesto al establecer los procedimientos de recaudación.

Por último, al referirse Wagner al principio de "La Economía en la Administración de los Impuestos", afirma que este tiene su aplicación mas clara, si lo trasladamos del dominio de la economía privada al de la administración pública Vgr.: nadie va a pensar que un comerciante tienda a realizar gastos excesivos e innecesarios con motivo de sus actividades comerciales, sino que procurará que ellos sean los mas indispensables a efecto de incrementar sus actividades, de tal suerte que a un gasto menor corresponda una utilidad mayor. Tratándose de la administración fiscal, rige el mismo principio, por lo que debe procurarse que en la recaudación de los impuestos el costo de ella sea el indispensable, a efectos de que el ingreso total se obtenga al recaudar los impuestos sea el mas alto posible, es decir, se pretenderá siempre obtener la mayor utilidad para la hacienda pública. (61)

III.2 DERECHOS, PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS.

DEFINICIONES.

El artículo 30. del Código Fiscal de

(61) Guillermo López Velarde, Op. Cit., Pág. 61.

la Federación afirma que "son derechos las contraprestaciones requeridas por el poder público, en pagos de servicios de carácter administrativo presentados por él".

Los tratadistas del derecho administrativo, han hecho una interpretación al contenido de dicho artículo, afirmando que los derechos deben de ser entendidos como las contraprestaciones que el Estado exige a los particulares por la prestación de determinados servicios públicos; no se trata que, de la administración de servicios públicos en general a los que está obligado a satisfacer el Estado, si no que el servicio se logra previa gestión del particular beneficio, ya que por disposición de la Ley y en gerantía de la sociedad se presta en forma particular Vgr.: los servicios de desinfección que presta salubridad a una empresa o a un particular a solicitud de éste. No obstante el anterior ejemplo, hay ocasiones en que el Estado por propia iniciativa presta el servicio sin que medie gestión alguna por parte de los particulares, Vgr.: Derechos de pavimentación, alumbrado, etc.

El propio Código Fiscal de la Federa--

ción, en su artículo 4o. afirma "son productos los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales".

De la anterior definición puede concluirse que los productos son los ingresos que percibe el Estado por la explotación que hace éste de sus bienes mediante la celebración de contratos.

Finalmente, los aprovechamientos y según la definición que nos da el Código Fiscal de la Federación, deben de ser entendidos como los demás ingresos ordinarios del erario federal, no clasificados como impuestos, derechos o productos; los resagos que son ingresos federales que se perciben en año posterior al que el crédito sea exigible, y las multas.

En atención a la definición anterior también deben de entenderse como aprovechamientos, los recargos, o sean las prestaciones adicionales que cubren --

los deudores o causantes de un impuesto, por no haber cubierto éste dentro de las fechas establecidas por las Leyes.

III.3 TEORIA DEL SEGURO COMO JUSTIFICACION DE LOS IMPUESTOS.

Fue esta la primera teoría sistemática cuyo origen se debe a los fisiócratas, quienes para explicarla se valían y apoyaban en el derecho natural suponiendo que el Estado era producto de un contrato celebrado por hombres libres, en tal virtud y suponiendo que los hombres eran incapaces de crear nuevas fuerzas y que solo es factible cambiar y dirigir las ya existentes no se les ofrece otro medio para subsistir que conseguir, por la unión, una suma de fuerzas con las cuales puedan vencer la resistencia en la naturaleza con mayor facilidad que si estuviesen aislados. Por ello y a través del contrato social se logrará una forma que con la fuerza de todos protege y defiende a la persona y el patrimonio del individuo y, en virtud de la cual, el contratante, aunque unido a los demás, es tan libre e indispensable como antes. La relación entre el Estado y el ciudadano asume pues según los sostenedores de ésta teoría, todos los caracte

los deudores o causantes de un impuesto, por no haber cubierto éste dentro de las fechas establecidas por las Leyes.

III.3 TEORIA DEL SEGURO COMO JUSTIFICACION DE LOS IMPUESTOS.

Fue esta la primera teoría sistemática cuyo origen se debe a los fisiócratas, quienes para explicarla se valían y apoyaban en el derecho natural suponiendo que el Estado era producto de un contrato celebrado por hombres libres, en tal virtud y suponiendo que los hombres eran incapaces de crear nuevas fuerzas y que solo les es factible cambiar y dirigir las ya existentes no se les ofrece otro medio para subsistir que conseguir, por la unión, una suma de fuerzas con las cuales puedan vencer la resistencia en la naturaleza con mayor facilidad que si estuviesen aislados. Por ello y a través del contrato social se logrará una forma que con la fuerza de todos protege y defiende a la persona y el patrimonio del individuo y, en virtud de la cual, el contratante, aunque unido a los demás, es tan libre e indispensable como antes. La relación entre el Estado y el ciudadano asume pues según los sostenedores de ésta teoría, todos los caracte

téres de una compra venta entre particulares, y si el impuesto es el pago que se hace por los servicios que presta el Estado existe claramente una compensación mutua entre la prestación y la contraprestación. Con apoyo a ésta misma teoría el impuesto debe ser entendido como el precio -- que se paga por la protección de la vida y el patrimonio, aunque sacrificando parte de éste mismo patrimonio para poder disfrutar segura y tranquilamente del resto.

La anterior teoría dejó de tener todo fundamento y valor, tan pronto como se dejó de considerar el Estado como una sociedad de seguros contra el crimen y el robo, y lo que es mas, también se demostró la falsa analogía que pretendía establecer con la economía privada por que faltaba el fundamento en que se apoya el principio de prestación y contraprestación, o sea la libertad de las -- partes en la celebración de cualquier contrato, en cambio la sociedad y por ende el mismo Estado para poder subsistir requiere coactivamente el cumplimiento de las obligaciones fiscales. (64)

CONCLUSIONES.

(64) José Alvarez Cienfuegos, Op. Cit., Págs. 86 - 88.

De todo lo anteriormente espuesto en este capítulo podemos concluir que los impuestos han jugado un papel muy importante en el desarrollo de todo el Estado, ya que gracias a ese fenómeno fiscal (llamese impuestos gravámen, situaciones tributarias, etc.), se ha logrado una evaluación satisfactoria para la humanidad evitando con esto todo retraso en las diferentes áreas, sociales, administrativas, culturales, tecnológicas, etc., ya que el Estado a cambio de una retribución otorga servicio aunque a veces dichos impuestos sean altamente arbitrarios.

CAPITULO CUARTO

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL.

1.- La Cuota. a) definición, b) análisis Legal. 2.- Análisis Comparaticos entre los Derechos y las Cuotas del Seguro Social. 3.- La Aparente Inconstitucionalidad del Decreto que Modificó la Ley del Seguro Social Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 - de Febrero de 1949. 4.- La Naturaleza Jurídica de las Cuotas del Seguro Social. CONCLUSIONES.

CAPITULO CUARTO

IV.1 LA CUOTA.

Antes de entrar de lleno a nuestro tema principal, analizaremos brevemente la definición de la cuota.

a).- DEFINICION.- "Parte o porción fija o determinada o por determinarse. Cantidad asignada a cada contribuyente en el reparto o lista cobratoria. Pago en metálico mediante el cual se permitía a los reclutas gozar de ciertas ventajas y reducción de plazo en el servicio militar". (65)

b).- ANALISIS LEGAL.- En este caso trataremos de analizar como la define la Ley del Seguro Social, en base a algunos de sus artículos.

En el artículo 42 al hablarnos de las cuotas nos dice: Corresponde al patrón pagar íntegramente

(65) Diccionario Moderno del Español usual Alonzo Zamora Vicente, Ed. Sader, Edición 1978, Pág. 285.

la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo.

El artículo 113 nos dice: "Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, se obtendrán de las cuotas que estén obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado".

Así mismo el artículo 176 nos dice: -- "Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de invalidez, de cesantía en edad avanzada y por muerte, así como para la constitución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos y de la contribución que corresponde al Estado".

De todo esto podemos deducir que cuota para la Ley del Seguro Social es, las aportaciones en dinero que hacen, los patrones, trabajadores o demás sujetos y que será determinado por un porcentaje en base al salario de cotización del trabajador, también esta integrada por -

las aportaciones hechas por el Estado.

Así mismo daremos otras definiciones:

Cuota Obrero-Patronales.- "Son el monto de aportaciones hechas al Instituto, por trabajadores y empresas, en base a los salarios cubiertos, y el porcentaje establecido en la Ley". (66)

"Pago proporcional que efectúa el patrón y el trabajador para cubrir los seguros a que éste tiene derecho". (67)

Cuotas Sindicales.- "Son las aportaciones pecuniarias periódicas, que hacen los trabajadores a la organización sindical". (68)

(66) Relación de términos formulados por representantes del área de la Sría. Gral. ante el Comité de Normas Internas de Operación del I.M.S.S.

(67) Op. Cit.

(68) I.M.S.S. Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, Contrato Colectivo de Trabajo 1977 - 1979, - México. 1978, 451 P.P.

IV.2 ANALISIS COMPARATIVOS ENTRE LOS DERECHOS Y LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL.

El artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación define a los derechos como "las contraprestaciones requeridas por el poder público en pago de servicios de carácter administrativo prestado por él".

Si se comparan entre sí los elementos integrantes de la definición de derechos que nos da el Código Fiscal de la Federación y los elementos integrantes del concepto de aportaciones al Seguro Social, que se desprenden de la Ley relativa, se verá que no existe coincidencia alguna entre ambos conceptos y que por consecuencia, la Ley del Seguro Social, carece de un contenido impositivo o contributivo.

De todo lo antes mencionado se deduce que:

1.- Los derechos siempre constan de los siguientes elementos:

- a).- Ser contraprestación
- b).- Esta contraprestación se impone - por el Poder Ejecutivo a los pa-- trones.
- c).- La contraprestación es un pago de servicios, y
- d).- Tales servicios son de carácter - administrativo y se prestan por - el Estado.

2.- Por su parte, la aportación al Seguro Social se integra por los siguientes elementos:

- a).- Es una contraprestación
- b).- Es una contraprestación impuesta obligatoriamente por una ley espe cífica.
- c).- Esta contraprestación se da en pa go de servicios de órden social - prestados por una institución pú blica descentralizada.
- d).- La institución pública descentra lizada que presta este servicio - de carácter social y que percibe

las correspondientes contraprestaciones, es el Instituto Mexicano del Seguro Social, y finalmente e).- Parte de ella es oficial por su origen, caso en el cual no recae sobre particulares, sino sobre el propio Estado que la otorga no como contraprestación o pago de un servicio recibido, sino como contribución obligatoria para el sostenimiento de ese servicio.

Se ve, pues que el único carácter coincidente que entre sí tienen las aportaciones del Seguro Social y los derechos, salvo cuando las primeras provienen del Estado, es el de ser contraprestaciones.

Las aportaciones al Seguro Social, en efecto, se diferencian de los derechos en que no solo gravitan sobre los particulares, sino sobre el propio Estado; en que no se otorgan en pago de un servicio administrativo, sino de un servicio social; no se otorgan en pago de un servicio prestado por el Estado, sino en pago de un servicio otorgado por una institución pública descentralizada

no ingresan al Estado, sino al patrimonio propio de la institución pública descentralizada y no son determinados por una Ley de carácter fiscal, sino por una Ley de carácter eminentemente proteccionista y de índole social.

IV.3 LA APARENTE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO QUE MODIFICÓ LA LEY DEL SEGURO SOCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE FEBRERO DE 1949.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de febrero de 1949, se publicó de decreto expedido por el H. Congreso de la Unión y sancionado por el Poder Ejecutivo Federal, en cuya virtud se reformaron en los términos especificados en el propio decreto los artículos: 3o., 7o., 8o., 11o., 14, 17, 19, 23, 25, 27, 28, 29, 30, - 33, 34, 37, 38, 39, 44, 48, 49, 51, 52, 55, 56, 60, 61, -- 63, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 74, 75, 77, 78, 80, 81, 89, -- 90, 92, 95, 96, 97, 105, 110, 111, 112, 115, 116, 117, - - 120, 133, 134, 135, 142 y 6o. y 7o.

Transitorios de la Ley del Seguro Social, y se adicionaron y suprimieron otros preceptos de la -

misma. (69)

La constitucionalidad del decreto del 28 de febrero de 1949, se ha impugnado, por las dos razones fundamentales que a continuación se exponen, pero antes de iniciar el estudio de las mismas, me permito hacer, "hincapié en que las disposiciones y preceptos legales que invoco, eran los vigentes en el año de 1949, fecha en la que se originó el problema legal de que se trata, haciendo se alusión a la denominación y facultades de las Secretarías de Estado existentes en esa fecha".

Primera.- El decreto que reforma la Ley del Seguro Social, publicado en la fecha antes mencionada, se estima inconstitucional, por que al ser discutido en el seno del Congreso de la Unión, se violó el procedimiento prescrito Al efecto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segunda.- El mismo decreto se estima inconstitucional por que al ser promulgada y por el Ejecutivo Federal no se llenaron los requisitos constituciona-

(69) Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de 1949.

les y legales relativos al refrendo.

Las consideraciones en las que se apoyan la primera impugnación de la constitucionalidad del decreto reformando la Ley del Seguro Social son:

a).- Que el artículo 73 constitucional, se consignan, entre las facultades otorgadas al Congreso de la Unión.

Fracción VII.- Facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Fracción XXIX.- Facultad para establecer contribuciones.

b).- Por otra parte, el artículo 72, inciso H) de la Constitución, prescribe que la formulación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versen sobre... contribuciones o impuestos... los cuales deberán discutirse primeramente en la Cámara de Diputados.

c).- La Ley del Seguro Social y, consecuentemente el decreto publicado el 28 de febrero de 1949 que la modificó, es una ley que versa sobre contribuciones e impuestos, por lo que en su elaboración debió observarse lo prescrito en el inciso H) del artículo 72 Constitucional.

d).- Finalmente, el contenido contribuivo e impositivo de la Ley del Seguro Social y del decreto del 28 de febrero de 1949 que la modificó, se apoya en los preceptos que a continuación se enuncian:

Ley de Ingresos de la Federación para 1949.

Artículo 10.- Durante el ejercicio fiscal de 1949 se causarán los impuestos, derechos, aprovechamientos y productos... fracción XIII derechos por la prestación de servicios públicos inciso I) G). Aportaciones - al Seguro Social.

Código Fiscal de la Federación.

Artículo 30.- Son derechos las contraprestaciones requeridas por el poder público, en el pago de servicios de --

carácter administrativo prestados por él.

Ley del Seguro Social.

1.- Artículo 135 (hoy 267 - 268).- La obligación de pagar las aportaciones tendrán carácter fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieran sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regula las fases oficiosas y contenciosas del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de los créditos por la vía económica coactiva. Obtenido el pago, los jefes de las oficinas ejecutoras bajo su responsabilidad, concentrarán al Instituto las sumas y recargos respectivos.

II.- Los Artículos 19, 23, 25, 29, 30,

33, 34, 38, 44, 48, 49, 52, 65, 95, 107, 133, 141 y demás relativos, preceptos que tienen contenido económico en materia del Seguro Social.

A).- Se insiste en que el procedimiento conforme al cual se elaboró en el seno del Congreso de la Unión el decreto precitado, que modificó a la Ley del Seguro Social, no se apejó a lo dispuesto en el inciso H), del artículo 72 de la Constitución, pues la iniciativa de las reformas a la Ley del Seguro Social se estudió primeramente en el Senado que operó en consecuencia, como Cámara de origen y se revisó en la Cámara de Diputados, que actuó como Cámara de Revisión.

El procedimiento que debió seguirse, - debió ser precisamente el inverso, es decir que su cumplimiento a lo prescrito en el artículo 72 inciso H), de la Constitución, debió ser Cámara de Origen, la de Diputados y Cámara de Revisión, la de Senadores.

F).- Existiendo en tal virtud, violación al procedimiento Constitucional, debe concluirse que el decreto de reformas a la Ley del Seguro Social es inconstitucional y aparte de que vulnera la prescripción transcri-

ta, viola la garantía de autoridad competente, consagrada en el artículo 16 de la Constitución, ya que al elaborar - el decreto de referencia, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, actuaron fuera de sus respectivas esferas de competencia. Por la misma razón se viola la garantía de legalidad consagrada en el propio artículo 16 de la Carta Magna, según lo cual todo acto de gobierno debe de apoyarse en una norma jurídica de carácter general que la autorice, pues cada una de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión, al obrar fuera de su esfera de competencia actuó sin apoyo de la norma general que supone la consagración de esa garantía.

g).-- Por lo demás, la fracción 10. del artículo 89 de la Constitución faculta al Ejecutivo Federal para promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, facultad que puso en ejercicio para promulgar el decreto cuya constitucionalidad se impugna. Ahora bien, el inciso c) del artículo 72 Constitucional autoriza expresamente al Poder Ejecutivo para desechar todo o en partes los proyectos de Leyes o decretos que para su publicación, le envíe el Poder Legislativo. Si el Ejecutivo aprobó una Ley Inconstitucional por su origen, viola al -- promulgarla y sancionarla, las mismas garantías que aque--

11a.

La segunda impugnación sobre la constitucionalidad, del aludido decreto, se apoya en las siguientes consideraciones:

1a. El artículo 92 Constitucional prescribe que todos los reglamentos, decretos y órdenes del -- Presidente de la República deberán estar firmados por el -- secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, requisito sin el cual no serán obedecidos.

2a.- Igual mandato se encuentra en el artículo 25 de la Ley de Secretarías y Departamentos del -- Estado.

3a. El artículo 13 del Reglamento de -- la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, establece en sus fracciones V y VI, que corresponde a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, in-- intervenir en la inversión de los subsidios que concede la -- federación a instituciones o particulares, cualesquiera -- que sean los fines a que se destinen, con objeto de compro-- bar que se efectúa en los términos establecidos.

4a.- Lo mandado en la disposición - -
transcrita en el punto anterior significa en el caso con--
creto que el Secretario de Bienes Nacionales debió refren--
dar el Decreto modificatorio a la Ley del Seguro Social, -
publicado el 28 de febrero de 1949, por cuanto éste se re--
fiere en sus artículos 94, 95, 97, 108 y 3o. transitorio
a las aportaciones con que el Estado contribuye al sosteni--
miento del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya in--
versión debe ser vigilada por la Secretaría de Bienes Na--
cionales.

5a.- Por último, el decreto del 28 de
febrero de 1949, no fué refrendado en los términos antes -
expuestos, por lo cual el Presidente violó la garantía de
autoridad competente consagrada por el artículo 16 Consti--
tucional, al imponer como obligatoria una Ley que no tuvo
competencia para promulgar.

Análisis acerca de las impugnaciones a
la constitucionalidad del decreto que reformó a la Ley del
Seguro Social, misma a que se ha hecho referencia.

La primera impugnación a la constitu--
cionalidad del decreto de referencia, puede deducirse para

mejor comprensión a dos fórmulas silogísticas, como sigue:

I.- Primer Silogismo.

Premisa Mayor: De acuerdo con el inciso H) del artículo 72 Constitucional, la formación de las Leyes o Decretos que versan sobre contribuciones a impuestos deberá ser iniciada en la Cámara de Diputados.

Premisa Menor: La Ley del Seguro Social y consecuentemente, el Decreto del 28 de febrero de 1949 que la modificó, versan sobre contribuciones o impuestos.

Por lo cual se podrá dar la siguiente conclusión:

La formación del Decreto del 28 de febrero de 1949 que modificó a la Ley del Seguro Social debió iniciarse en la Cámara de Diputados.

II.- Segundo Silogismo.

Premisa Mayor: La formación de las Le-

yes o Decretos que versan sobre contribuciones o impuestos, serán inconstitucionales si no se inicia en la Cámara de Diputados.

Premisa Menor: La formación del Decreto del 28 de febrero de 1949 que modificó a la Ley del Seguro Social, no se inició en la Cámara de Diputados.

De lo cual se deduce la siguiente conclusión:

El Decreto modificatorio es inconstitucional.

La validez de las conclusiones dichas en estos dos silogismos, dependen de la validez de las premisas respectivas.

La menor del primer silogismo es falsa y por lo tanto, falsas son también las conclusiones del mismo silogismo y por lo cual la menor y la conclusión del segundo silogismo también es falsa.

Para poder determinar con mayor clari-

dad lo antes escrito, ahondaremos un poco mas en un tema - de un capitulo ya antes analizado y que es: La Ley del Seguro Social no versa sobre contribuciones.

La aseveración de que la Ley del Seguro Social versa sobre contribuciones o impuestos es discutible y de su análisis se desprende su falsedad.

Efectivamente, la Ley del Seguro Social, no versa sobre impuestos a contribuciones. Para demostrar esta afirmación preciso analizar los textos constitucionales y legales que rigen en lo general a las contribuciones o impuestos y los elementos que ellos proporcionan. Tales textos elementos suscintamente enunciados son los siguientes:

El impuesto o contribución es una aportación que están obligados a hacer los mexicanos a la Federación, a las Entidades Federativas o a los municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que -- dispongan las leyes para sufragar los gastos públicos de estas Entidades Estatales.

Este primer elemento del concepto de -

impuestos o contribución se desprende de la fracción IV -- del artículo 31 Constitucional.

Así mismo, las contribuciones son aportaciones obligatorias que el Congreso de la Unión decreta a través de Leyes generales para cubrir el presupuesto. -- Este carácter se deduce del texto contenido en la fracción séptima del artículo 73 de la Constitución.

En tal virtud, y de acuerdo con lo dispuesto por la fracción 7a. del artículo 73 Constitucional, el Congreso de la Unión impone las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto mediante la Ley de Ingresos de la Federación. Esta Ley tiene una vigencia limitada a un año, debido a que, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 de la propia Constitución, el presupuesto que aprueba la Cámara de Diputados, después de discutir las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrir aquel, debe ser también anual.

Por otra parte, y de conformidad con el artículo 10. del Código Fiscal de la Federación, los impuestos, derechos y aprovechamientos que establezca la mencionada Ley de Ingresos, se regularán por las disposicio-

nes del propio Código y por las Leyes fiscales especiales; los artículos 2o., 3o. y 4o. del propio Código Fiscal establecen y definen como especiales categorías contributivas los impuestos, los derechos y los productos.

Por su parte, la Ley de Ingresos de la Federación vigente para 1949 establece, entre los derechos que percibirá la federación por prestación de servicios públicos, las aportaciones al Seguro Social.

Todo lo anterior hace ver que un examen profundo de la cuestión permite afirmar que la Ley del Seguro Social no tiene un carácter contributivo o impositivo y que en todo caso, el Legislador cometió un serio error al incluir entre los derechos que percibe la federación como contraprestaciones de servicios públicos, a las aportaciones del Seguro Social, precepto cuya vigencia, por lo demás, en ningún caso puede dar, ni mucho menos, base para impugnar la constitucionalidad de la Ley del Seguro Social o el Decreto que la reforma. Tampoco deben de ser considerados como impuestos los aportes al Seguro Social, y pienso que el Legislador incurre nuevamente en un error al incluir en la Ley de Ingresos de la Federación vigente a las cuotas del Seguro Social dentro del capítulo relati-

vo de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, "Aportaciones al Seguro Social".

La anterior postura del Legislador nos obliga a concluir que el Estado al no concebir las aportaciones al Seguro Social como derechos tal y como lo hacía la Ley de Ingresos de la Federación de 1949, no obstante que en la actual Ley las sigue catalogando dentro del capítulo de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, ello no quiere decir que las mencionadas aportaciones por lo que hace a su naturaleza jurídica deban de ser equiparadas a los cuatro conceptos tradicionales de ingresos del Estado.

Por lo demás, es evidente que las razones que tuvo el Legislador para dar el carácter de fiscal al procedimiento de cobro de la cuota del Seguro Social, se apoyan en el hecho de que la Legislación de Seguridad Social amén de su carácter proteccionista, es de interés público concretamente señalado en la fracción XXIV del artículo 123 Constitucional cuyo contenido, como se sabe, -- por no tener un carácter orgánico ni dogmático, escapa de la órbita propiamente Constitucional y se incluye en la Carta Fundamental como una conquista de grupo y por razo--

nes de alta estimación jurídica.

Demostrando que la Ley del Seguro Social no versa sobre contribuciones o impuestos aunque, por un error, se otorgue a las aportaciones correspondientes el carácter especial de derechos en una Ley secundaria, -- queda demostrada la falsedad de la premisa mayor y, por tanto, de la conclusión del primer silogismo, y de la menor y conclusión del segundo.

Así pues, la Ley del Seguro Social, -- por lo que hace al procedimiento que debía observarse en su elaboración no tiene el carácter de excepción al de la Ley Contributiva o Impositiva que señala el inciso H) del artículo 72 Constitucional y, por tanto, no se violó la Constitución al iniciarse su discusión en la Cámara de Senadores y su revisión en la Cámara de Diputados. Ni una ni otra entidad obraron fuera de su margen de competencia, y por ello, no existe la pretendida violación de las garantías de autoridad competente y de legalidad cometida por el Congreso de la Unión.

Ahora bien, por lo que hace a las pretendidas violaciones derivadas de la promulgación de este

Decreto por el Ejecutivo de la Unión, cabe decir que el inciso c) del artículo 72 Constitucional, faculta pero no obliga al Ejecutivo Federal para rechazar, en atención a razones de toda índole que la Constitución no precisa, los proyectos de Leyes o Decretos que le envíe el Congreso. De ninguna manera puede argüirse que el Ejecutivo sea el órgano constitucionalmente competente para juzgar de la pureza constitucional de una Ley o decreto dados por el Congreso de la Unión, ya que los órganos específicamente creados por la Constitución para tal efecto, son la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Federales, cuya competencia sobre el particular está claramente determinada en el artículo correspondiente del capítulo IV del Título III de la Constitución.

Por lo que toca a la segunda impugnación a la constitucionalidad de Decreto del 28 de febrero de 1949 que modificó la Ley del Seguro Social, y que se hace consistir en la falta de refrendo del Secretario de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, precisa determinar que no es aplicable al caso del artículo 13 del reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que dá a esta dependencia del Ejecutivo, facultad para intervenir en la inversión de los subsidios que la Federación concede

a instituciones particulares, puesto que el subsidio es -- una ayuda como tal de carácter gracioso, que el Estado concede a una Institución para auxiliarla en el cumplimiento de su cometido; en tanto que las aportaciones oficiales al Seguro Social tienen un carácter obligatorio para aquél y según se desprende claramente de los artículos 113, 116, - 117, 176, 179, 180 y 339 de la Ley del Seguro Social, que se refieren a dichas aportaciones.

Efectivamente las contribuciones estatales al sostenimiento del régimen de Seguridad Social, -- por no ser potestativas para el Estado, sino obligatorias para el mismo, crean un derecho de cobro para el Instituto Mexicano del Seguro Social, derecho que no existiera si ellas fuesen, según se afirma, subsidios; caso en que el -- Instituto no tendría ninguna acción en contra del Gobierno Federal si este retirara discretamente tal ayuda.

Finalmente y por lo que respecta a la competencia de la Secretaría de Bienes Nacionales para intervenir en la vigilancia de la inversión de los subsidios otorgados por el Gobierno Federal, no involucra la facultad de dicha Secretaría para vigilar la inversión que el -- Instituto Mexicano del Seguro Social, haga de las aporta--

ciones que reciba del propio Gobierno Federal. Ni constitucional ni legalmente hablando fué necesario que el Secretario de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa refrendara el Decreto del 28 de febrero de 1949, que modificó a la Ley del Seguro Social, no existiendo por tales motivos violación al artículo 16 Constitucional por parte -- del Ejecutivo que promulgó el Decreto tantas veces citado, y que modificó a la Ley del Seguro Social, sin el refrendo del titular de la Secretaría precitada.

IV.4 LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL

SEGURO SOCIAL.

Por lo anteriormente expuesto podemos afirmar que las aportaciones al Seguro Social no tienen relación alguna con el Código Fiscal de la Federación. Su determinación es un acto de carácter administrativo, ejecutado por el propio Instituto en su calidad de órgano descentralizado de la Administración Pública, sin sujeción, - en absoluto a las normas de ese Código, situación que puede comprobarse en distintas ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre las cuales

se pueden citar las contenidas en los tomos CIV, Página 2-443, y tomo CV, Página 213.

LAS ANTERIORES IDEAS NOS PERMITEN CONCLUIR AFIRMANDO QUE LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS - O APORTES AL SEGURO SOCIAL? DEBE ASIMILARSE AL DE CARGAS - ECONOMICAS IMPUESTAS POR UNA LEY ESPECIFICA A CARGO DEL ESTADO Y DE UN SECTOR DE LA POBLACION, ("PATRONES Y TRABAJADORES"), Y A FAVOR DE UN ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO, INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, QUIEN TIENE A SU CARGO LA SATISFACCION DE UN SERVICIO PUBLICO NACIONAL, EMINENTEMENTE SOCIAL INSTITUIDO EN FAVOR DE LA "CLASE TRABAJADORA".

CONCLUSIONES

Primero.- Los impuestos constituyen -- hoy en día el recurso típico de los presupuestos y la base de todos los sistemas de finanzas públicas.

Segundo.- El Seguro Social fomenta el bienestar económico y garantiza la protección al "trabajador y su familia", para contribuir a la estabilidad de las energías humanas a que aspira la moderna democracia industrial.

Tercero.- El Decreto del 28 de febrero de 1949 que reformó la Ley del Seguro Social se encuentra apegado a derecho y el procedimiento que se observó en su elaboración fué constitucional.

Cuarto.- El Instituto Mexicano del Seguro Social no es un organismo fiscal autónomo, porque no es una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni encargado de determinar impuestos, y sí los -- artículos 267 y 268 de la Ley le dió al Instituto ese carácter y la facultad para fijar unilateralmente los créditos a su favor, tal competencia quedó supeditada a la Ley

del Seguro Social y sus reglamentos, sin sujeción en lo absoluto, a normas del Código Fiscal de la Federación.

Quinto.- La Naturaleza Jurídica de las cuotas o aportes al Seguro Social no debe asimilarse a la de los demás ingresos típicos del Estado, sino que debe -- considerarse como una carga económica impuesta por una Ley específica a favor de un organismo público descentralizado.

Sexto.- Sólo tiene el carácter de Fiscal la obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, no así el crédito mismo. El Legislador atribuyó esa fiscalidad para los efectos procesales de cobro de las cuotas no entregadas al Seguro Social, pero ésta es la excepción ya que el entrega voluntario es la situación normal. El Instituto tiene facultad para determinar los créditos a su favor y dar las bases para su liquidación y cobro, concediéndole el Legislador el uso de la facultad económica - coactiva a las oficinas Federales de Hacienda correspondientes, y al Instituto, para exigir mediante el procedimiento administrativo de ejecución los créditos a favor de éste, mediante las -- oficinas para cobrar del propio Instituto, pero con suje--

ción a las normas del Código Fiscal de la Federación y de más disposiciones aplicables. Tal y como lo señala el artículo 271 de la propia Ley.

Esto quiere decir que el carácter Fiscal lo determinó el Código Fiscal de la Federación y no en sí la propia Ley del Seguro Social.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- DERECHO ADMINISTRATIVO. Gabino Fraga, Ed. Porrúa, ed. 1984.
- RESUMEN DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION. Recaredo F. de Velasco, - Ed. Herrero, ed. 1981.
- PRINCIPIOS DE DERECHO MERCANTIL. Hugo Rocco, Ed. Herrero, - ed. 1973.
- APUNTES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Guillermo López-Velarde.
- PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Rodolfo Bulrich, Ed. Buenos Aires, ed. 1973.
- LAS BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Teodoro Ortíz, Fondo de - Cultura Económico, ed. 1969
- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO. Miguel García Cruz, Ed. - Acosta AMIC, ed. 1973.
- IDIARIO DE PREVISION SOCIAL. A. López Núñez, ed. 1943
- PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL EN SU CONCEPCION Y DIFERENCIAS. Maravael H., ed. 1956.
- EN TORNO A LA POLITICA DE SEGURIDAD SOCIAL. Gastón y Marín, Ed. Losada, ed. 1973.
- LA POLITIQUE CONTEMPORANIE DE SEGURITE SOCIALE. Paul Durand, Ed. París Librairie Palloz, ed. 1965.
- COOPERACION INTERNACIONAL PARA DESARROLLAR LA SEGURIDAD SOCIAL. Arthur J. Altmeyer, Ed. Librería Gral. de Victoriano Suárez, ed. 1967.
- LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PLAN BENERIDGE. Ed. 1948
- TRAITE ELEMENTAIRE DE DETROIT COMERCIAL. E. Thaller, Ed. París Librairie si Rey, ed. 1959.

ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS.	Ernesto Flores Zavala, - Ed. Porrúa, ed. 1981.
HACIENDA PUBLICA.	José Alvarez Cienfuegos, Ed. Trillas, ed. 1944
TRATADO DE FINANZAS PUBLICAS.	Guillermo Ahumada, Ed. - Porrúa, ed. 1978.
TRATADO DE FINANZAS.	Salvador Oria, Ed. Losa- da, ed. 1978.
PRINCIPIOS DE LA CIENCIA DE LAS FINANZAS.	Francisco Nitti, París - Librairie Dalloz, ed. -- 1973.
ECONOMIA FINANCIERA.	Vitti de Marco, Librai- rie Du Si Rey, ed. 1969.
PREMIERS ELEMENTS DE LA SCIEN- CIE DES FINANCES.	Luigi Cossa, Ed. Paris Librairie, ed. 1971.
TRAITE DE LA SCIENCE DES FINAN- CES.	Leroy Beaulieu, Ed. Pa-- ris Librairie Si Rey, -- ed. quinta.
LA RECHESSE DES NATIONS.	Adan Smith, Libro quin-- to, Cap. II.
EL SEGURO SOCIAL Y EL FISCO.	Luis Martínez López, ed. 1974.
EL SEGURO SOCIAL Y PRIVADO.	Inocencio Jiménez, Ed. - Minerva, ed. 1967.
EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.	Luis Trujillo Domínguez, Ed. Era, ed. 1955.
EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.	Instituto Mexicano del - Seguro Social.
40 AÑOS DE HISTORIA DEL INSTITU- TO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.	Instituto Mexicano del - Seguro Social.
HISTORIA ECONOMICA DE EUROPA.	Arthur Birnie, Ed. Gran- des Ediciones, ed. 1961.

CONSIDERACIONES ACERCA DEL EMPLEO TOTAL. García Oviedo, Ed. Herrera, ed. 1948.

ARTICULO SOBRE LA UNIFICACION DE LOS SEGUROS SOCIALES. Guillermo Vargas Cuellas Excelsior 3 de mayo de 1958.

FUNDAMENTOS A LA REFORMA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. Diario Oficial de la Federación del 10. de febrero de 1941.

REVISTA PUBLICADA SOBRE SEGUROS SOCIALES. Depto. de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de fecha 10. de febrero de 1941.