



186
29f
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

DERECHO

**"ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LA FRACCIÓN V BIS DEL ARTÍCULO
19 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL"**



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA DEL PILAR MARTINEZ RODRIGUEZ

**TELIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1991



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.

ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCION V BIS DEL
ARTICULO 19 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

I N D I C E

CONTENIDO PAGINA

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

LA SEGURIDAD SOCIAL

| | |
|----------------------------------|----|
| 1.1 Historia ----- | 2 |
| 1.2 Aspectos Fundamentales ----- | 14 |

C A P I T U L O II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

| | |
|---|----|
| 2.1 El artículo 123 Constitucional y la Seguridad -- Social ----- | 20 |
| 2.1.1 Antecedentes ----- | 24 |
| 2.1.2 Constitución de 1857 ----- | 25 |
| 2.1.3 Constitución de 1917 ----- | 30 |
| 2.2 La Seguridad del Seguro Social ----- | 34 |
| 2.2.1 Régimen Obligatorio del Seguro Social ---- | 38 |
| 2.2.2 Régimen Voluntario del Seguro Social ---- | 43 |
| 2.2.3 Servicios del Beneficio Colectivo de la - Solidaridad Social ----- | 47 |

C A P I T U L O III

NATURALEZA JURIDICA DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD
SOCIAL

| | |
|--------------------|----|
| 3.1 Concepto ----- | 52 |
|--------------------|----|

| | |
|--|----|
| 3.2 Regulación Legislativa ----- | 59 |
| 3.2.1 Código Fiscal de la Federación de 1938 --- | 63 |
| 3.2.2 Código Fiscal de la Federación de 1967 --- | 66 |
| 3.2.3 Código Fiscal de la Federación de 1983 --- | 70 |

C A P I T U L O I V

BASE LEGAL PARA LA DETERMINACION DE LAS CEDULAS DE - LIQUIDACION DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES.

| | |
|--|----|
| 4.1 Bases previstas en la Ley del Seguro Social ---- | 74 |
| 4.2 Bases previstas en el Reglamento del Seguro So-- cial Obligatorio para los Trabajadores de la --- Construcción por Obra o Tiempo Determinado. ---- | 80 |

C A P I T U L O V

ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCION V - BIS DEL ARTICULO 19 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

| | |
|---|---------|
| 5.1 El Principio de la Legalidad Tributaria ----- | 87 |
| 5.2 Bases de Cotización de las cuotas obrero-patrona <u>l</u> les ----- | 93 |
| 5.3 Obligaciones Patronales ----- | 95 |
| 5.3.1 Artículo 19 de la Ley del Seguro Social -- | 96 |
| 5.3.2 Artículo 18 del Reglamento del Seguro O <u>bl</u> i gatorio de los Trabajadores de la Construc <u>o</u> ción por Obra o Tiempo Determinado. ----- | 98 |
| 5.4 Financiamiento de los Servicios de Solidaridad - Social ----- | 103 |
| 5.5 La fracción V Bis del artículo 19 de la Ley del- Seguro Social, su inconstitucionalidad. ----- | 108 |
| CONCLUSIONES ----- | 116 |

BIBLIOGRAFIA

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

La sociedad en que vivimos presenta una constante transformación en todos los ámbitos, ya sean so-ciales, culturales, científicos, económicos, jurídicos, -- etc., motivando un desequilibrio entre los sectores que la forman, sin dejar de admitir que en ocasiones dichos cam--bios precisan grandes beneficios a la misma; es así como - existe una lucha constante en la búsqueda de elementos que mejoren sus condiciones de vida. Así también se busca tener la seguridad de un trabajo digno y como consecuencia la -- protección a los infortunios a los que están expuestos, la garantía de los servicios sociales y el derecho a la salud.

Uno de los sectores de la población que contribuye para mantener y mejorar las condiciones de vida que requiere nuestra sociedad, es el patronal , y aunque se trata de un sector económicamente más fuerte, en ocasiones ven vulnerados sus derechos; surgiendo así la idea que me impulso para realizar el presente trabajo, con el fin - de analizar a este sector dentro de la Industria de la -- Construcción en nuestro país, y las eventualidades que su--fren en la aplicación de la Ley del Seguro Social.

En el desarrollo de este trabajo, que -- consta de cinco capítulos, muestro a grandes rasgos la gestación y desarrollo de la Seguridad Social en el mundo, así como en nuestro país, determinando sus bases jurídicas; el surgimiento de la Ley del Seguro Social y su campo de apli-cación a los patrones de la Industria de la Construcción.

CAPITULO 1

" LA SEGURIDAD SOCIAL "

SUMARIO: 1.1 HISTORIA

1.2 ASPECTOS FUNDAMENTALES

CAPITULO 1

" LA SEGURIDAD SOCIAL "

SUMARIO: 1.1 HISTORIA

1.2 ASPECTOS FUNDAMENTALES

1.1 HISTORIA .

Desde la antigüedad, el hombre se ha preocupado por buscar la seguridad en todos los aspectos de su vida, esto es, luchar contra la inseguridad que su vida social le presenta, y es así como surge la necesidad de vivir en organizaciones grupales donde las actividades realizadas siempre iban en torno al beneficio común.

El origen de todos los grupos obedece a la inspiración del hombre de luchar por su seguridad en su alimentación, vestido, lugar para vivir, etc.; no obstante el hombre se seguía preocupando por las enfermedades y la muerte que siempre obedecían a veneraciones con seres sobrenaturales superiores como escape a la inseguridad.

De tal suerte que varias culturas empezaron a crear sistemas de ayuda mutua como Grecia y Roma que tenían como fines los de ayudar a la población y a los menesterosos. - Con la llegada del cristianismo se formaron las hermandades y - asociaciones de caridad.

Así en la Edad Media, el hombre busca otras formas de seguridad y crea las organizaciones llamadas gremios, - corporaciones y gildas, las cuales nacen de la necesidad de protección económica de sus agremiados y familiares.

En la Época Moderna el hombre no tuvo la - protección necesaria, es entonces que con la Revolución Industrial surge la necesidad de agruparse para lograr una mayor seguridad social e industrial.

Alemania fué el primer país que retoma ésta- idea, creando los seguros sociales primero en forma voluntaria y, posteriormente en el año de 1883 con las medidas de previsión en beneficio de la colectividad, crea el seguro obligatorio.

En 1889 Otto Von Bismark instituye el seguro- contra accidentes de trabajo, ampliado para la invalidez y vejez.

En la Gran Bretaña con la promulgación de - la Ley denominada " National Insurance Bill ", en el año de 1911, se coloca como líder mundial en materia de seguros sociales ya - que abarca en forma total y adecuada los riesgos de enfermedad, invalidez y paro voluntario; el seguro obligatorio tuvo una parti- cipación de aportaciones en forma tripartita, esto es por parte - de los trabajadores, patrones y Estado. (1)

En 1914 la Cámara de los Comunes de Gran -- Bretaña forma una Comisión Revisora de los sistemas de seguro so- cial. Esta Comisión fue presidida por Sir William Beveridge, quien

(1) Tena Suck Rafael- Italo Morales Hugo.- " Derecho de la Segu- ridad Social ".- Ed. PAC.- México. 1986, p.p. 4-5.

en ese mismo año presenta un estudio denominado " Plan Beveridge ", con el cual expresa una mejor organización social, y señala la evolución de los seguros sociales a una mejor etapa, que -- culminaría en la seguridad social íntegra del ser humano, elevando así el nivel de vida de la población.

Posteriormente se perfecciona el " Plan Beveridge " y sirve de base para la Ley de la Seguridad Social de Gran Bretaña que entró en vigor en 1946, la cual tenía como finalidad la protección de toda carencia de ingresos, estableciendo subsidios o pensiones por desempleo, enfermedad, maternidad, retiro, viudedad y orfandad mejorando con esto los que ya existían, y aunque no se estuviera afiliado era obligatorio pagar las cotizaciones.

Es importante mencionar que quedan dentro de este régimen todas las personas que viven en Gran Bretaña, los que han finalizado la escuela obligatoria y están bajo la edad de la vejez, quedando con esto tres clases de asegurados:

- a) Trabajadores sujetos a la relación laboral.
- b) Operarios independientes u otras personas que no trabajan sujetos a un patrón, y
- c) Los individuos que carecen de ingresos y que no están incluidos en las dos anteriores.

El " Plan Beveridge ", tenía como finalidad en su aplicación un carácter nacional, o sea que solamente se aplicaría a la sociedad británica; sin embargo sus lineamientos bien establecidos y perfeccionados logran que trasciendan su ámbito nacional teniendo un gran alcance universal, ya que dentro

de las metas del mundo contemporáneo se encuentra la de lograr organizaciones sociales con justicia, esto es alcanzar una seguridad social integral contemplando un mundo sin insatisfacciones.

En 1883 España (2) crea una comisión destinada al estudio y resolución de reformas sociales, la primera Ley Española se funda en los seguros voluntarios principalmente en los que se refiere a los accidentes de trabajo, responsabilizando a los patrones de las consecuencias, transformándose así en seguridad del riesgo de trabajo. En este orden de ideas, en 1908 se crea el Instituto Nacional de Previsión lográndose así la unificación de los órganos que regirían los seguros sociales; era necesario con esto formar un seguro social obligatorio el cual se consolida dictándose en 1919 la Ley del Seguro Social obligatorio, - - creando su Reglamento respectivo hasta 1921.

Aunque España ha pasado por momentos difíciles y de gran peligro, hasta la fecha su finalidad no ha variado, sin embargo, día con día se perfecciona y logra tener esa - unidad orgánica por la que ha luchado durante mucho tiempo.

En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.) (3), en el artículo 120 de su Constitución establece: " Los ciudadanos de la URSS tienen derecho a la asistencia económica en la vejez, así como en los casos de enfermedad y de la pérdida de la capacidad de trabajo ". Esto quiere decir que - todos los soviéticos sin excepción gozan de los beneficios a los -- que se refiere el citado artículo. Aquí se otorgan diferentes tipos de pensiones como son: por vejez, invalidez, muerte del sostén de la familia y años de servicio, así como a título personal, esto es, dentro del sistema de seguridad social.

(2) Arce Cano Gustavo.- " De los Seguros Sociales a la Seguridad Social ".- Ed. Porrúa. México 1972.- p.p. 691-695.

(3) Arce Cano Gustavo.- Ob. cit. pag. 681-687.

El seguro social corre en su totalidad a cargo del Estado y abarca todos los aspectos de la vida del hombre, desde su nacimiento hasta la ancianidad.

Lo anterior se debe a que la URSS cuenta con un Sistema Socialista de Economía, lo cual garantiza el empleo, y de esta manera los seguros están organizados en el país sobre la base del monopolio de Estado.

Como se puede ver, en la URSS todos los ciudadanos cuentan con la asistencia necesaria para vivir con más tranquilidad ya que se trata de fomentar y otorgar una seguridad social total, para que ninguna persona quede desprotegida.

Conociendo los avances que han mantenido varios países europeos en materia de seguridad social y los beneficios que ha traído consigo para la población, los Estados Unidos de Norteamérica preocupados por crear un sistema de seguridad social, en 1935 promulgaron la Ley contra la desocupación, la vejez, de retiro y la Ley de Seguro de Desempleo, esta última en 1946 logrando así excelentes logros.

De esta forma se ha extendido universalmente la idea de seguridad social, y los Estados de América Latina no podrían pasar por alto estas medidas, aunque han encontrado serios obstáculos debidos, principalmente, a las condiciones socio-económico-políticas que les han impedido un avance mayor en tránsito hacia la Seguridad Social Integral.

La Seguridad Social es concebida como un instrumento básico y eficaz de la política social de todo Estado, y es referida por las diversas Cartas Constitucionales de los países

latinoamericanos en su doble concepto de obligación del Estado y derecho del individuo. (4)

Es así como Argentina ha luchado durante mucho tiempo y seguirá luchando por una seguridad social integral.

La evolución del sistema de seguridad social argentino a grandes rasgos, se divide en 4 etapas, las cuales -- son las siguientes:

PRIMERA.- En el primer siglo de la República que abarca de 1810 a 1914, las pensiones que existían eran para los militares, empleados gubernamentales y grupos especiales como maestros y jueces.

SEGUNDA.- Abarca de 1914 a 1944, y aquí se amplía con fuertes grupos sindicalistas de presión como son los ferrocarrileros en 1915, personal de empresas particulares que -- prestan servicios públicos en 1921, bancos y seguros en 1923, marina mercante en 1929 y periodistas en 1939; asimismo, se protege contra accidentes y enfermedades profesionales para amparar a -- los trabajadores de la industria, construcción, minería, transporte y energía.

TERCERA.- Esta abarca de 1944 a 1954 y es -- durante el régimen de Perón y con los antecedentes que se tenían sobre seguridad social en otros países, en el año de 1944 se inicia la Coordinación de la Seguridad Social con la creación del -- Instituto Nacional de Previsión Social, sentándose las bases para impulsar el sistema de seguridad social moderno, ampliándose las pensiones, amparando con esto la mayor parte de la fuerza de -- trabajo; se otorga atención médica a más sectores de la población como son los militares, trabajadores ferrocarrileros y marítimos,-

(4) TESIS.- " Los Indices de Frecuencia y Gravedad para -- Determinar el Grado de Riesgos de Trabajo ".- Lic. -- Arturo Vieyra.- U.N.A.M.- México 1981. pág. 68.

empleados bancarios y de seguros, legisladores y jueces, además se les concede seguro de vida a los empleados gubernamentales.

CUARTA.- Se inició en 1967 y es aquí donde hay unificación del sistema de seguridad social.

En Argentina no hay división tajante entre obreros y empleados, sin embargo existen tres subgrupos principales que son:

- a) Aristocracia laboral
- b) Mano de obra urbana, y
- c) Trabajadores rurales y domésticos.

Estos cuentan con su seguro social respectivo, siguiendoles el último grupo en acceder a la seguridad social que fué el de los trabajadores independientes, profesionales y empresarios, siendo éste el menos protegido; el resto es el de los no asegurados que está constituido por trabajadores familiares sin salario, trabajadores agrícolas, eventuales y desempleados.

Así pues, a pesar de que aún existen ciertos grupos de trabajadores no asegurados, el avance de la seguridad social como sistema en Argentina ha seguido dos direcciones que podríamos resumir así: mejoras y ampliación de prestaciones en el régimen jubilatorio y las asignaciones familiares por una parte, y extensión de los servicios en el régimen de obras sociales por otra. (5)

(5) Revista Mexicana de Seguridad Social No. 20.- "La Seguridad Social en Argentina".- Josefina Aldana Alonso-Ed. I.M.S.S.-México 1981.- p.p. 47-49.

Los avances y retrocesos del sistema de seguridad social argentino muestran que éste aún está en formación, intentando proteger cada día en una forma más amplia a un mayor número de individuos. (6)

Como podemos ver, la seguridad social no es un hecho aislado en el proceso histórico de un país, -- sino, por el contrario, se encuentra inmersa dentro del -- proceso socioeconómico y político del mismo.

La seguridad social en Brasil ha tenido una gran evolución, ya que a fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX dicho país inició un proceso de industrialización con una amplia estructura que necesitaba --- obviamente de trabajadores que llevarán a cabo la creación de la misma, lo cual produjo grupos organizados de trabajadores que pugnaron por obtener ciertos derechos, y de esta forma se inicia la seguridad social brasileña.

Con la llamada Ley " Eloi Chaves " se -- crearon cajas de retiro y pensiones para los trabajadores de diversas empresas ferroviarias, es así como la seguridad social nació en forma desinteresada por tener cada em presa su propia caja de retiro.

En 1923 se creó el Consejo Nacional del Trabajo, el cual entre otras funciones tenía a su cargo -- la supervisión de las diferentes cajas de retiro y pension es, y la conciliación y arbitraje de las relaciones obre ro-patronales. En 1926 el régimen de la Ley " Eloi Chaves " se hizo extensivo a los empleados portuarios y marítimos -- así como al personal de servicios telegráficos y radiotelegráficos, concretándose en 1928.

(6) Ob. cit. pag. 50.

Con la Revolución Brasileña en octubre de 1930. la evolución de la seguridad social adquiere un ritmo acelerado, y esto se debió principalmente al populismo de Getulio Vargas, creándose el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, el cual entre sus funciones tenía la de orientar y supervisar la previsión social.

Tomando en cuenta que con las Cajas de retiro y pensión numerosos trabajadores quedaban al margen, en 1933 se creó el Instituto de Retiro y Pensiones de los Trabajadores en Servicios Marítimos, siendo ésta la primera institución brasileña de seguridad social a nivel nacional.

Así, la década de los 30's se convirtió en la década de la ampliación de la seguridad social y de unificación al fusionarse las diversas Cajas en institutos.

En 1943 se aprobó la consolidación de las Leyes de Trabajo, y el 26 de agosto de 1960 fué promulgada la " Ley Orgánica de la Previsión Social Brasileña ", de tal forma que en 1966 se creó el Plan de Acción de la Previsión Social con el cual se pretendía imprimir orientación antiburocrática y humanitaria a la concesión de prestaciones de previsión social, y se pretendía con esto una unificación institucional, y con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social se fusionan los Institutos de Retiro y Pensiones; en 1967 se aprueba el Reglamento de Accidentes de Trabajo, y paulatinamente se va extendiendo la seguridad social a los trabajadores rurales. Y en 1971 se establece el Programa de Asistencia al Trabajador Rural, en 1977 se instituyó el Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social el cual quedó orientado, coordinado y controlado por el Ministerio de Previsión y Asistencia So-

cial. Así pues, la evolución histórica de la previsión social brasileña alcanzó su culminación. (7)

En México, (8) la seguridad social tiene un carácter dinámico el cual se ha fortalecido a través -- del tiempo. Así, desde la época precortestana se identifica con las Cajas de Comunidades indígenas, que funcionaban con aportaciones de la Comunidad y cubrían con éstas las -- festividades a sus dioses, así como los infortunios de la muerte.

Posteriormente, en el Siglo XVI con las -- Leyes de Burgos, se crearon débiles normas de protección a los indígenas de la Nueva España, otorgándoles el derecho de tener en sus chozas, templos, tierras de cultivo y buen trato en el servicio, lo que nunca ocurrió.

En el año de 1756, se fundó el Hospital -- de los Hermanos de la Orden de San Francisco; en 1763 se -- crearon las ordenanzas de protección a las viudas en caso de fallecimiento, así como una institución que proporcionaba determinados beneficios a los Ministros de Audiencia, -- Tribunales de Cuenta y Oficiales de Hacienda.

Con motivo de la epidemia de viruela en -- 1779, se habilitó por orden del Virrey, el Colegio de San Andres como hospital para atender a la población necesitada.

Con los Montepios en México empezaron a --

(7) Revista Mexicana de Seguridad Social No. 21.- " La Seguridad Social en Brasil ".- Alvarez Scherer Patricia.- Ed. I.M.S.S.- México 1981. p.p. 40-62.

(8) Tena Suck Rafael-Italo Morales Hugo.- Ob. cit. p.p. 5-12.

aparecer conceptos reales de nuestro sistema de Seguridad Social, como lo son la ayuda y cooperación mutua de los propios asegurados.

Al iniciarse el presente Siglo, con la problemática social desencadenada, surgieron movimientos sociales, como fueron el nacimiento de la nueva industria y el problema político militar de la larga lucha dictatorial, los cuales paralizaron la evolución de la seguridad social en nuestro país, lo que originó nuevos planes, leyes y diversas campañas que reflejaban la necesidad del pueblo por obtener esa seguridad; ésta necesidad, desencadenó la lucha revolucionaria de 1910 que terminó al quedar plasmados en la Constitución de 1917, los ideales de la seguridad social por los que se luchaba, y con esto se elevaba el nivel de vida de la población en general, procurando su seguridad física y económica.

Es importante mencionar que la Revolución Mexicana recoge ciertos postulados reivindicatorios, ya que los grandes núcleos del pueblo anhelaban mayor respeto al valor humano, la supresión del desamparo, de la miseria y de la insalubridad, en resumen establecer procedimientos económicos y de seguridad social que garanticen una democracia nueva, fresca, positiva y creadora; es así como el 11 de diciembre de 1915, el Estado de Yucatán promulgó su Ley del Trabajo a iniciativa del General Salvador Alvarado. Dicho ordenamiento es muy importante en todos sus capítulos, siendo el primero que estableció el Seguro Social en nuestra patria, así el artículo 135 establecía textualmente: " El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte ".

Volviendo a la Constitución de 1917, en el artículo 123 Consigna expresamente en su versión original un seguro potestativo en su fracción XXIX que indica:

" Se Considerará de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros de invalidéz, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de ésta índole, para infundir e inculcar la previsión popular. ". (9)

Así, de ésta manera se plasmó el ideal de Seguridad Social. Posteriormente se promulgó en 1929 una reforma a la citada fracción, para la creación del Seguro Social con carácter obligatorio, y la seguridad social asciende a la categoría de un derecho público obligatorio, y se reserva al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en materia del trabajo y de la seguridad social, en reforma también de la fracción X del artículo 73 Constitucional.

Y es así como paulatinamente se van creando proyectos para la creación del Seguro Social en nuestro país, y es hasta la campaña presidencial y al tomar posesión como Presidente de la República el General Manuel Avila Camacho, quién había prometido a los trabajadores expedir la Ley del Seguro Social, y nombra al Lic. Ignacio García Tellez como Secretario de Trabajo y Previsión-

(9) Tena Suck Rafael- Italo Morales Hugo.- Ob. cit. p.p. 8-9.

Social, creandose en 1941 el Departamento de Seguros Sociales, el cual de forma inmediata comienza a trabajar sobre el estudio de las Leyes sobre Seguros Sociales y fué presentado como " Proyecto García Tellez " a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en 1942, otorgando ambos organismos su opinión favorable.

De tal suerte que el 15 de enero de 1943, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social, publicándose su Reglamento el 14 de mayo de ese mismo año, siendo ésto la base de la Seguridad Social en México.

Así, la extensión de los seguros sociales continúan su marcha para la integración de la Seguridad Social; sin embargo, aún muchos sectores de la población se encuentran al margen de dichos beneficios.

1.2 ASPECTOS FUNDAMENTALES

Como ya analizamos, la idea de la Seguridad Social ha sido una necesidad mundial para la protección de la sociedad en general.

Así vemos que, como lo señala el Lic. Gustavo Arce Cano se ha usado: " la palabra "seguridad " como sinónimo, en mayor o menor grado de lo que se ha llamado " derecho a la vida ". " y sigue afirmando que " el hombre no desea una " seguridad " que elimine la libertad de elección, y la libertad de prosperar; ni, por otra parte,

espera algo sin saber que es. Su idea es la de creer tener un derecho, tan bueno como el derecho de todo hombre, a vivir en sociedad, a participar en ella, de un modo -- permanente y seguro. Se derecho a vivir en ella - su derecho a la vida - no debe serle arrebatado por circunstancias como fluctuaciones en el nivel de empleo, sobrelas que el no tiene control alguno; o por un riesgo o -- por la vejez. " (10)

De tal manera que para el trabajador la seguridad social significa, estabilidad en el empleo y - cumpliendo con ello, tendrá esa seguridad en su vejez ó - inválidez. Así, el principio de la Seguridad Social es: - " proteger al trabajador, en el terreno económico, de -- los riesgos y vicisitudes del trabajo y humanas, que de - lo contrario le arruinarían, y sí le da una oportunidad - para vivir en sociedad sobre una base estable y de mane - ra regular. " (11)

Es así que, la Seguridad Social ocupa - dentro de los planes de cada país un lugar de preferen - cia, por el ideal de justicia que se persigue, el cual - se ejercería a través del trabajo, la seguridad social y legislación de bienestar.

La empresa y el trabajo, son la primera línea de la producción de riqueza, así los trabajadores - prefieren tener empleos fijos, a percibir un salario más alto ó a la reducción de la jornada. Sin embargo, para - el empresario, el empleo fijo es quizá el tipo de seguri - dad más difícil de proporcionar. Por ésto la seguridad -

(10) Arce Cano Gustavo.- Ob. cit...- pág. 516

(11) Arce Cano Gustavo.- Ob. cit...- p.p. 517-520.

social es necesaria, concediendo subsidios, cuando el em
presario no puede dar empleo.

En éste orden de ideas, podemos ver que el Seguro Social es la principal forma de previsión so--
cial, pero amplía sus objetivos, y se considera como la-
instrumentación básica de la Seguridad Social, ya que --
trata de amparar y proteger a todos los sectores de nues-
tra sociedad y no sólo a los que prestan un servicio per
sonal subordinado a cambio de un salario, y es así que -
el Seguro Social se considera como un instrumento básico
de la Seguridad Social.

El Ing. Miguel García Cruz define a la-
Seguridad Social como: " Un derecho público de observan-
cia obligatoria y de aplicación universal, para el logro
solidario de una economía auténtica y racional de los re
cursos y valores humanos, que aseguran a toda la pobla--
ción una vida mejor, con ingresos o medios económicos su
ficientes para una subsistencia decorosa, libre de la mi
seria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con
el fin de que en todos los países se establezca, manter
gan y acrecienten el valor intelectual, moral y filosófi
co de su población activa, se prepare el camino a las ge
neraciones venideras y se sostengan a los incapacitados-
eliminados de la vida productiva ".

El Lic. Gustavo Arce Cano a manera de -
definición señala que; " La Seguridad Social es el ins--
trumento jurídico y económico que establece el Estado pa
ra abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el-
derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través -
del reparto equitativo de la renta nacional y por medio-
de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen --

los patrones, los obreros y el Estado, ó alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa y de -- servicios sociales, que otorgan de los impuestos las de-- dependencias de aquel, quedando amparados contra los ries-- gos profesionales y sociales, principalmente de las con-- tingencias de la falta ó insuficiencia de ganancia para-- su sostenimiento y el de su familia. ".(12)

De estas definiciones se desprenden -- elementos primordiales de la Seguridad Social y, para -- verlos en forma más precisa, Consideramos de suma impor-- tancia e interes señalar los principios fundamentales en que se sustenta la Seguridad Social actual, y al efecto-- citaremos los mismos que ha señalado el Dr. Enrique Cárde-- nas de la Peña en su valiosa obra " Servicios Médicos del I.M.S.S. ", y éstos principios son los siguientes:

a) UNIVERSALIDAD.- Significa que los sis-- temas de Seguridad Social deben abarcar la totalidad de -- la población, preservando así la integralidad biológica-- del hombre y sus capacidades. Creadoras.

b) OBLIGATORIEDAD.- Significa que con el propósito de que la Seguridad Social se convierta en un-- servicio común debe ser impuesto por mandamiento expreso de la Ley.

c) SOLIDARIDAD.- Significa que todos los sectores de la población deben contribuir al sostenimien-- to del sistema, puesto que es una necesidad que ha de be-- neficiar a todos y es claro ejemplo de la interdependen-- cia de la humanidad.

(12) Arce Cano Gustavo.- Ob. Cit.- pág. 723.

d) SUBSIDIARIDAD.- Esto es " en ayuda de arriba hacia abajo ", al ser motivación del Estado, que - encausa la renta nacional en beneficio de los menos aptos y mayormente necesitados.

e) INTEGRALIDAD.- Esto es, que no se limite su acción a proteger al trabajador ó a sus familiares- en las horas de la adversidad o del infortunio, en la enfermedad ó en la vejez, sino que ha de extenderse en actuales y múltiples servicios que permitan a la población alcanzar los más altos niveles de bienestar individual, social y cultural. (13)

Así, concluimos que la Seguridad Social- concuerda con el humanismo social, y su fundamento radica en la justicia, por medio de Instituciones políticas, económicas y sociales, y nos induce a proveer a una vida digna y un mínimo de bienestar a todos los grupos, las comunidades y los hombres en sí; y como lo señala el Lic. --- Jaime Alvarez Soberanis: " ... la seguridad social se encuentra debidamente reglamentada por normas jurídicas, y además, que tales normas se encuentran en continua evolución hacia fórmulas cada vez más perfectas, recordando inclusivo que, en cuanto a su ubicación, suelen estar colocadas en el más alto nivel: en la Constitución. " (14)

(13) TESIS.- " Los Índices de Frecuencia y Gravedad para Determinar el Grado de Riesgos de Trabajo ".- Lic.-- Arturo Vieyra.- U.N.A.M.-México 1981.-p.p. 132-133.

(14) Alvarez Soberanis Jaime.- " El Problema de la Definición de la Seguridad Social y el Derecho ".- Ed. Jurídica Anuario de la Escuela de Derecho Universidad Iberoamericana.- México 1971.- No. 3.-pág.29.

CAPITULO 11

" LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO "

SUMARIO: 2.1 EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

2.1.1 ANTECEDENTES

2.1.2 CONSTITUCION DE 1857

2.1.3 CONSTITUCION DE 1917

2.2 LA SEGURIDAD DEL SEGURO SOCIAL

2.2.1 REGIMEN OBLIGATORIO DEL SEGURO SOCIAL.

2.2.2 REGIMEN VOLUNTARIO DEL SEGURO SOCIAL.

2.2.3 SERVICIOS DE BENEFICIO COLECTIVO DE LA SOLIDARIDAD SOCIAL.

CAPITULO 11

" LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO "

- SUMARIO: 2.1 EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.
- 2.1.1 ANTECEDENTES
 - 2.1.2 CONSTITUCION DE 1857
 - 2.1.3 CONSTITUCION DE 1917
- 2.2 LA SEGURIDAD DEL SEGURO SOCIAL.
- 2.2.1 REGIMEN OBLIGATORIO DEL SEGURO SOCIAL.
 - 2.2.2 REGIMEN VOLUNTARIO DEL SEGURO SOCIAL.
 - 2.2.3 SERVICIOS DE BENEFICIO COLECTIVO DE LA SOLIDARIDAD SOCIAL.

2.1 EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra las garantías sociales de la clase trabajadora; constituye un compromiso que adquiere el Estado, de expedir leyes a través de las cuales se protejan los derechos de los trabajadores asalariados dedicados a actividades productoras de bienes y servicios.

La garantía social al trabajo ha sido la culminación de un proceso en que la Justicia Social,

Como fin del Estado, ha ido empujando el desarrollo constitucional desde la idea de la preservación de la vida, la salud y el bienestar del trabajador y de su familia, y la definición del equilibrio entre los factores de la producción como un instrumento idóneo para lograr el objetivo, hasta el establecimiento de la garantía al trabajo, que abre un nuevo horizonte al compromiso social con la clase trabajadora.

Además, se protege a quienes viven del esfuerzo de sus manos, más allá de la condición de asalariados, y compromete al Estado como representante de la comunidad, a promover la creación de fuentes de empleo y la organización de los trabajadores en unidades productoras o de servicios.

Se puede decir que las ideas básicas - que guían al proceso histórico de transformación de los derechos sociales en la Revolución Mexicana, son las siguientes:

- a) La protección de la vida y salud del trabajador y de su familia.
- b) La seguridad de contar con recursos suficientes a través de la jubilación o pensión por incapacidad, cuando por circunstancias de la vida o por la edad, no se esté en posibilidad de obtener recursos para su subsistencia.
- c) El equilibrio entre los factores de la producción, como medio idóneo para lograr la Justicia Social, mediante la equitativa distribución de la riqueza que aquéllos generan.

d) Y por último, la garantía de un trabajo digno y socialmente útil para todo habitante del país.

El artículo 2do. de la Ley del Seguro-Social señala : " La Seguridad Social tiene por finalidad 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. ". (1)

Sin embargo, no todas las personas económicamente débiles cuentan con una protección de la Seguridad Social, viéndose ésta como un instrumento jurídico que se encuentra en expansión y en vías de desarrollo para integrar un sistema verdadero de bienestar colectivo.

La Seguridad Social se integra por un complejo normativo de leyes específicas que rigen a los trabajadores en general, conforme al Apartado " A " del artículo 123 Constitucional, en su Apartado " B " para los empleados públicos de los Poderes de la Unión y --- mediante una legislación particular para las Fuerzas Armadas Mexicanas; los trabajadores de los Estados y Municipios se encuentran al margen de la Seguridad Social, - ya que no existe una Ley Federal al respecto, no obstante que, conforme a la fracción X del artículo 73 de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión, legislar en materia de trabajo y Seguridad Social; sin embargo, se han hecho grandes esfuerzos por llevar a di

(1) Moreno Padilla Javier.- " Ley del Seguro Social " - 12a. Edición.- Editorial Trillas.- México 1986.-pág.30.

chos trabajadores los beneficios de la materia, en ocasiones, contratando los servicios del I.S.S.S.T.E., del I.M.S.S. ó creando sus propios seguros.

El derecho a la seguridad social, como afirma el Dr. Alberto Trueba Urbina, nació del Derecho-Laboral y dice: " El Derecho a la Seguridad Social se - consigna por primera vez en el mundo, en función tutelar y reivindicatoria de los trabajadores en la Declaración de Derechos Sociales, contenida en el artículo 1o. 123, bajo el título del Derecho del Trabajo y Previsión Social. ". (2) Precisamente en la fracción XXIX del mencionado precepto se establece:

" Se consideran de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros-sociales de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno-Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la Organización de Instituciones de esta índole, para infundir la previsión popular. ".

En 1929, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la fracción antes - citada quedando como sigue:

" Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo,

(2) Tena Suck Rafael- Italo Morales Hugo.- " Derecho de la Seguridad Social ".- Ed. PAC.- México 1986.-p.p.- 16-18.

de enfermedad y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro - encaminado a la protección y seguridad de los trabajadores, campesinos- y no asalariados, y de otros sectores sociales y sus familiares. ".

De esta manera se concluye que la Seguridad Social en México, nació del artículo 123 Constitucional, base fundamental del Derecho del Trabajo, y con el transcurso del tiempo se desligó poco a poco de dicha disciplina, a tal grado que en la actualidad y en la Sistemática Jurídica, la Seguridad Social es una rama totalmente autónoma, desde el punto de vista doctrinal, legislativo, jurisdiccional y académico, con principios e instituciones propias y con metas y objetivos sumamente progresistas dentro del ámbito social.

2.1.1 ANTECEDENTES

La aparición de los Derechos Sociales- tuvo antecedentes indiscutibles el abuso del hombre por el hombre, el abuso ventajoso del fuerte sobre el débil, el desprecio inhumano del económicamente poderoso sobre el indigente, de tal manera que el hombre se vió en la necesidad de buscar el progreso de su libertad y de su seguridad, es así, que con el transcurso del tiempo y - después de haber pasado por diversos movimientos sociales se crea el artículo 123 Constitucional que junto -- con el artículo 27, tienen como finalidad proteger a -- las clases económicamente débiles; a continuación hare- una breve reseña de los acontecimientos históricos que- dieron la pauta para la creación de dichos artículos.

2.1.2 CONSTITUCION DE 1857

Esta Constitución se distinguió ante todo por ser individualista y liberal, lo cual provocó que el constituyente confundiera los problemas de la libertad de la industria e intervencionismo de Estado, -- evitando la intromisión estatal en las industrias o empresas particulares, frenando la constitucionalización de los Derechos Sociales, entre los que se encuentran el Derecho Laboral y la Seguridad Social.

Haciendo una breve reseña histórica del contenido general de la Constitución de 1857, el Dr. -- Jorge Carpizo, en su obra titulada " La Constitución Mexicana de 1917 ", señala que:

" En 1842, la idea de una declaración de derechos del hombre ya ha evolucionado notablemente, es más, podemos afirmar que la idea se ha completado.-- Son verdaderas y completas declaraciones las que contienen tanto el proyecto de Constitución de la mayoría como el proyecto de la minoría. Son antecedentes inmediatos de la Declaración de 1857, en especial el proyecto de la minoría.

En el proyecto de la mayoría, los derechos del hombre se intitularon " Garantías Individuales ", y estaban consignadas en el artículo 7o. que cuenta con quince fracciones.

En el proyecto de la minoría en la parte respectiva, se denominó " De los Derechos Individuales ", y fué sumamente explícito.

Las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 también contuvieron una detallada declaración de derechos.

El Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847, no incluyó una declaración de derechos, esto nos lo podemos explicar, ya que solo fué un acta de reformas a la Constitución de 1824; sin embargo lo curioso es que estipuló en su artículo 5o. que la -- enumeración de los derechos del hombre se haría en una Ley Ordinaria.

El 23 de mayo de 1856, Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional; en él volvemos a encontrar una completa declaración de derechos.

Acerca de la altura y brillo que revisaron los debates del Constituyente 1856-1857, se ha escrito mucho. Los discursos sobresalientes en la mitad del Siglo pasado fueron los referentes a los derechos del hombre, pero no hay que olvidar que en 1856, la idea de los derechos del hombre, ya había triunfado. El mérito en 1857 a este respecto, es que afinó y pulió las -- ideas.

Sin lugar a dudas, la Declaración de los Derechos del Hombre en 1857, está basada en el pensamiento francés del Siglo XVIII. ". (3)

El Dr. Mario de la Cueva, realiza un ensayo en el cual analiza todos y cada uno de los derechos del hombre contenidos en nuestra Constitución de mediados del Siglo pasado y basandose en dicho pensamiento -- el Dr. Jorge Carpizo en su obra ya mencionada, clasifica los derechos en seis grandes grupos, los cuales son:

(3) Carpizo Jorge.- " La Constitución Mexicana de 1917 " U.N.A.M.- México 1982.-p.p. 148-154.

I) IGUALDAD

- 1) Todos los hombres son iguales por nacimiento.
- 2) Abolición de la esclavitud.
- 3) Desconocimiento de los títulos de nobleza y de las prerrogativas u honores hereditarios.
- 4) Prohibición de Leyes privativas a favor o en contra de algún individuo, y de Tribunales especiales y honorarios si no eran en compensación a un servicio público.

II) LIBERTAD PERSONAL

- 1) Libertades de espíritu.
 - a) Pensamiento
 - b) Imprenta
 - c) Conciencia
 - d) Cultos
 - e) Enseñanza
- 2) Libertades generales de la persona
 - a) Libre tránsito interno y externo
 - b) Portación de armas para la legítima defensa.

III) SEGURIDAD PERSONAL

- 1) Inviolabilidad del domicilio.
- 2) Inviolabilidad de la correspondencia.

IV) LIBERTADES DE LOS GRUPOS SOCIALES

- 1) De reunión.
- 2) De asociación.

V) LIBERTAD POLITICA

- 1) Libertad de reunión con finalidad política.
- 2) Libertad de manifestación pública.

VI) SEGURIDAD JURIDICA

- 1) Prohibición de la aplicación re-troactiva de la Ley.
- 2) Principio de autoridad competente.
- 3) El derecho de petición.
- 4) La inviolabilidad del domicilio y papeles, a menos de disposición -judicial.
- 5) La fundamentación y motivación - que de toda causa legal debe ha-cer el órgano jurisdiccional.
- 6) Buena administración de justicia.
- 7) El principio de legalidad, de audiencia y de debido procedimiento legal.
- 8) Abolición de cárcel por deudas - civiles.
- 9) Prisión solo para los delitos que merezcan pena corporal.
- 10) Auto motivado de prisión en un - término no mayor de 72 horas.
- 11) Prohibición de malos tratos y gabela
- 12) Prohibición de prologar la ergástula por insolvencia para pagar-honorarios.
- 13) Prohibición de penas infames o - trascendentes.
- 14) Abolición de la pena de muerte, - salvo en los casos señalados por la Constitución.
- 15) Garantías en los procesos crimi-nales.
- 16) Jurados populares para delitos - penales. (4)

(4) Carpizo Jorge.- Ob. cit.- p.p. 149-150.

De esta manera, conocemos los derechos contenidos en nuestra Constitución de 1857, la cual reconoció no solo a los mexicanos, sino a todos los hombres; pues su sentido fué universal.

Sin embargo, como ya vimos, al principio fue una Constitución muy liberal, confundiéndose su sentido y deteniendo el avance legal de los Derechos Colectivos, de tal suerte que no existió esa protección necesaria para la clase económicamente débil.

Antes de concluir este apartado, es necesario hacer mención de lo señalado en el artículo 5o. de la Constitución de 1857 que establece:

" Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno conocimiento. La Ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro. ". (5)

El artículo anterior guarda una gran vinculación con el artículo 123 de la Constitución de 1917, el cual procedo a analizar.

(5) Delgado Moya Rubén.- " El Derecho Social del Presente ".- Ed. Porrúa. México 1977.- p.249.

2.1.3 CONSTITUCION DE 1917

Al iniciarse el presente Siglo, y durante el mismo, varios problemas sociales como el nacimiento de la nueva industria y el problema político-militar de una larga dictadura, paralizaron la evolución de la Seguridad Social de nuestro país, lo que originó movimientos, planes, leyes y diversas campañas que reflejaban la necesidad del pueblo por obtener seguridad; esta necesidad desencadenó la lucha revolucionaria de 1910 que terminó al quedar plasmados en la Constitución de 1917 los ideales de Seguridad Social por los que luchaba, traducidos a elevar el nivel de vida de la población en general procurando su seguridad física y económica. (6)

Don Venustiano Carranza, Jefe de la Revolución Constitucionalista, publicó el Decreto del 12 de diciembre del año de 1912, en cuyo artículo 2do. establecía: " El primer Jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, ejecutando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer - un régimen que asegure la igualdad de los mexicanos..."(7)

Pero hasta el 11 de diciembre de 1915, - el Estado de Yucatán promulgó su Ley del Trabajo, a iniciativa del General Salvador Alvarado, que en su artículo 135 establecía textualmente: " El Gobierno fomentará una Asociación Mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte "; esta po-

(6) Tena Suck Rafael-Italo Morales Hugo.- Ob. cit. p.p.6-7.

(7) Arce Cano Gustavo.- " De los Seguros Sociales a la Seguridad Social ".- Ed. Porrúa.-México 1972.-p.p. 45-46.

lítica mutualista de los trabajadores subsistió hasta el estallido de la Revolución Mexicana.

En 1916 se instaló el Congreso Constituyente de Querétaro, que expidió nuestra Carta Magna vigente.

Entre las reformas de carácter social y económico implantadas por la Constitución de 1917, se destacan como esencialmente revolucionarias y progresistas las consignadas en los artículos 27 y 123. (8)

De esta manera el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917, consigna expresamente en su versión original un seguro potestativo en su fracción XXIX que indica:

" Se considera de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación in voluntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular. "

Se advierte claramente que dicho precepto pretendía que se implantara el Seguro Social Voluntario, pero popular, o sea, para todo el pueblo. Debería ser general. (9)

(8) Lanz Fure: Miguel.- " Derecho Constitucional Mexicano " .- Ed. Norgis.- México 1959.-pág.377.

(9) Arce Cano Gustavo.- Ob. cit.- p. 46.

En efecto, a partir de la Constitución de 1917, en la que se plasmó nuestro ideal de Seguridad Social, los Estados miembros de la Federación quedaron facultados para legislar en éste aspecto de acuerdo a sus necesidades particulares, trayendo como consecuencia la creación de una gran diversidad de legislaciones con diferentes alcances y contenidos.

Dicho precepto Constitucional, no obstante su timidez, provocó la aspiración hacia una Ley del Seguro Social.

En tal virtud, el 6 de septiembre de 1929 se promulgó una reforma a la citada fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, base jurídica para la creación del Seguro Social con carácter obligatorio:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidéz, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedad y accidentes y otros con fines análogos".

Recordemos que el texto original encomendó a los Estados la expedición de Leyes de Trabajo; pero dichos códigos solamente pudieron indicar, dada la insuficiente base legal, que los patrones podrían cumplir sus obligaciones sobre riesgos profesionales contratando seguros, en beneficio de sus trabajadores, tal es el caso de los Estados de Puebla, Campeche, Veracruz, Tamaulipas, Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Coahuila, Chihuahua y Colima.

Las reformas de 1929 a la fracción XXIX- del artículo 123 por las cuales se faculta únicamente al Congreso Federal para legislar en materia laboral y concretamente en lo que se refiere a seguridad social, dejaron sin efecto las Leyes que los Estados habían decretado para regular en ésta materia. (10).

El Dr. Jorge Carpizo señala que: " La -- importancia de éste artículo está en que rompió el mito - del Derecho de las fuerzas económicas a desarrollarse libremente, sin consideración a la nobleza del trabajo y a la dignidad del hombre ". La esencia del artículo estriba en la idea de libertad, ya no sólo libertad frente al Estado, sino libertad frente a la economía. Nuestro artículo, como Minerva, nació rompiendo la cabeza de un dios: la omnipotente economía, y abrió cauce a una nueva idea - de estructura económica, donde se desea que termine la explotación del hombre por el hombre, que éste lleve una vida que le permita participar de los bienes culturales, y las nuevas generaciones tengan igual número de oportunidades, donde el esfuerzo propio le dé al hombre su lugar en la escala social.

Nuestro artículo 123 quiere y promete -- justicia; justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están --- constituidos los grandes pueblos ". (11).

Sin embargo como señala el Lic. Delgado-Moya, la esencia imperativa del artículo 123 Constitucio-

(10) Ob. Cit. Tena Suck-Italo Moráles p.p. 7-8.

(11) Ob. Cit. Carpizo Jorge p. 105.

nal, no radica tanto en la correcta interpretación que de dicho precepto legal el juzgador tiene la obligación de hacer, sino en su exacta aplicación, pues los jueces de Derecho, como magníficos abogados que son todos ellos, sí conocen y, por lo mismo, sí saben interpretar no sólo la esencia de una disposición legal sino también su espíritu, pero por lo general lo hacen con la exclusiva finalidad de dar satisfacción a sus apetitos económicos y materiales insaciables. (12).

2.2 LA SEGURIDAD DEL SEGURO SOCIAL

Para tener una idea más amplia de este tipo de seguridad, veamos la definición de Seguro Social, establecida en el artículo 4o. de la Ley del Seguro Social, que señala:

Art. 4o.- El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos. (13)

Ahora bien, dicho precepto menciona que el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, y la misma Ley en su artículo 2do. instituye:

Art. 2do.- La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsis

(12) Delgado Moya Rubén.- Ob. cit.-pág. 305.

(13) Moreno Padilla Javier.- " Ley del Seguro Social ".- Comentada.-Editorial Trillas.- México 1986.-pág.32

tencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. (14)

De tal suerte que, como señala el C.P.- Luis F. Torres Reynaga en su estudio sobre " La Seguridad Social. Perfiles. ", el Seguro Social y la seguridad social tienen grandes semejanzas como son:

" El Seguro es uno de los medios de solución a las necesidades individuales o colectivas que afronta la seguridad (como se vé, son simplemente los seguros medios entre otros.- asistencia social, servicios sociales, etc., para alcanzar el ideal de la seguridad).

La previsión y reparación de ciertos riesgos, a que está expuesta particularmente la clase trabajadora, (preocupación de la seguridad social) se obtiene en parte por medio de la aplicación de la técnica del Seguro Mercantil (cálculo actuarial).

El Seguro se basa en la idea de la responsabilidad colectiva (lo que explica en parte porque razón en su sostenimiento participan el Estado, los empleados y los trabajadores.

Se piensa que el Seguro Social Integral y la Seguridad Social bien podrían considerarse expre--

(14) Moreno Padilla Javier Ob. Cit. Pag. 30.

siones sinónimas, ya que la meta de la seguridad puede alcanzarse por medio de éste, dado que los riesgos y -- prestaciones que la seguridad garantiza, los proporciona el seguro.

Así mismo, señala las diferencias más importantes entre ambos y dice:

El Seguro protege sólo a una parte de la población, ya sea el trabajador o sus derechohabientes, y de éstos no todos, pues la implantación del Seguro Social en un país es gradual y obedece a razones de desarrollo económico, entre ellas el grado de industrialización, volumen de la población trabajadora, su ubicación, la estabilidad de empleo, los niveles de salario, etc. Mientras que la Seguridad ampara a toda la población de un país.

El primero tiene el carácter de parcial, pues únicamente cubre ciertos riesgos que en el caso del Seguro Social Mexicano son: accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades y maternidad, invalidéz, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La segunda encierra una garantía de Conjunto para todas -- las contingencias sociales y, de acuerdo con el Convenio 102 de la O.I.T. en la XXXV Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra, se establece como norma mínima de Seguridad Social, la que incluye, además de los riesgos acabados de mencionar, -- las asignaciones familiares y el Seguro de Desempleo. -- El Seguro se sustenta por aportaciones, cuotas, usualmente tripartitas, mientras que la otra (la seguridad) tiende a fijar una cotización global que puede asumir -- la forma de un impuesto.

En el Seguro Social las cuotas obrero-- patronales y la contribución del Estado tienen un des-- tino específico que es el de proporcionar las presta-- ciones tanto en dinero y en especie como en servicios,-- a que los asegurados tienen derecho, mientras que en la Seguridad Social, el destino de los recursos se canaliza a obras de beneficio colectivo: hospitales genera-- les, manicomios, asilos de ancianos, orfanatorios, etc.

En el Seguro el papel del Estado se re-- duce a organizar obligatoriamente a los organismos au-- tónomos y autárquicos y puede el Estado participar o no en su gestión; mientras que en la Seguridad Social, el ordenamiento mismo se identifica a veces con el Esta-- do, no sólo legislando sino haciéndose responsable di-- recta o indirectamente en ésta importante función en su papel de representante supremo del interés social."(15)

Como podemos ver, el Seguro Social y la Seguridad Social tienen grandes semejanzas, sin embargo también tienen grandes diferencias y muy importantes, -- es así como el Seguro Social tiene su propio campo de -- acción para otorgar seguridad a un sector cada vez más -- amplio de la población, y como lo señala el Lic. Diego-- G. López Rosado: "La política del Instituto busca lle-- var la seguridad y la tranquilidad al trabajo y a los -- hogares, no sólo de los trabajadores que laboran en las fábricas o en determinadas oficinas, sino también a to-- da la población económicamente activa." (16), dividién--

(15) Torres Reynaga Luis F.- "La Seguridad Social. Per-- files", Ed. Editores Azteca.-México 1989.-p.p. 108-111

(16) López Rosado Diego G.- "Problemas Económicos de Mé-- xico", Ed. U.N.A.M.- Tercera Edición, México 1970, P. 425.

do su seguro en obligatorio y voluntario, así como servicios de beneficio colectivo de la solidaridad social, los cuales pasamos a estudiar.

2.2.1 REGIMEN OBLIGATORIO DEL SEGURO SOCIAL.

El Régimen Obligatorio del Seguro Social, comprende los Seguros de:

- a) Riesgos de trabajo
- b) Enfermedades y maternidad
- c) Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, y
- d) Guarderías para hijos de asegurados

El servicio que ofrece, a través de éstos ramos de seguro, está integrada por prestaciones en:

- 1) ESPECIE.- Y éstas están orientadas a proteger la salud del individuo y de la colectividad y consisten en:
 - a) Asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria.
 - b) Servicios de hospitalización, rehabilitación, aparatos de prótesis y ortopedia (sólo en casos de riesgos de trabajo).
 - c) Asistencia obstétrica.
 - d) Ayuda por seis meses para lactancia.
 - e) Servicios de guardería.
- 2) DINERO.- Estas están orientadas a la

protección de los medios de subsistencia de la población amparada y -- consisten en:

- a) Subsidios
- b) Pensiones
- c) Indemnizaciones globales
- d) Asignaciones familiares
- e) Ayudas asistenciales
- f) Aguinaldos
- g) Finiquitos a pensionados
- h) Ayudas para gastos de matrimonio y para gastos de funeral.

El derecho de obtener las prestaciones en dinero lo genera el asegurado con el pago de sus cotizaciones semanales, cuyo monto dependerá del grupo de cotización que le corresponde de acuerdo con su salario.

El otorgamiento de las prestaciones en dinero está sujeto a tiempos de espera, es decir, a requisitos mínimos de semanas cotizadas y, en algunos tipos de pensiones, a requisitos mínimos de edad.

Los tiempos de espera de que se habla en el párrafo anterior, no surten efecto para el ramo de seguro de riesgo de trabajo, que si el asegurado sufre un accidente el primer día de labores o a consecuencia del trabajo adquiere una enfermedad profesional, -- éste recibirá su prestación en dinero en forma inmediata y sin requisito de semanas cotizadas.

Los ramos de seguro que contemplan el -

otorgamiento de prestaciones en dinero son:

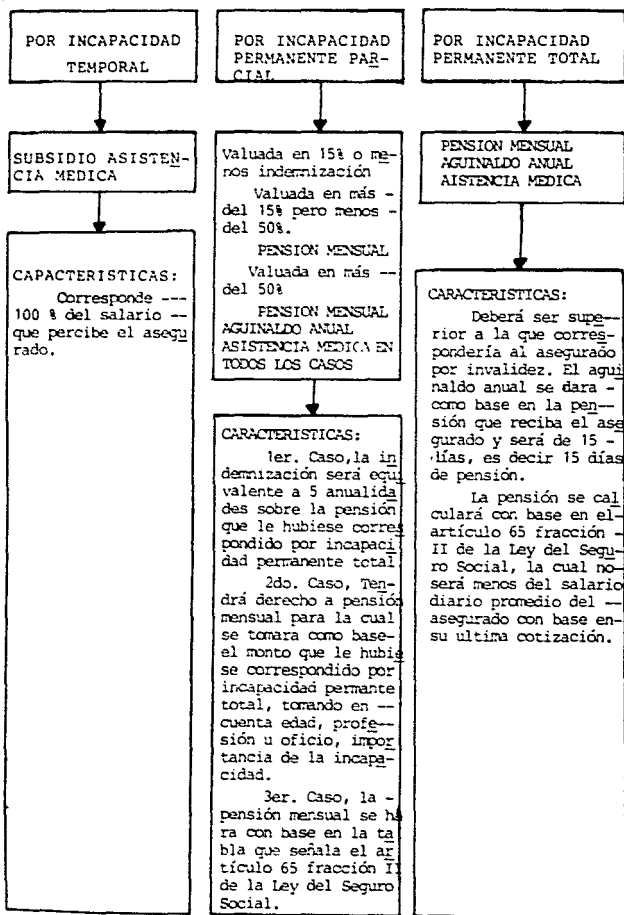
- a) Riesgos de trabajo
- b) Enfermedades y maternidad
- c) Invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Con el objeto de simplificar la exposición sobre las prestaciones en dinero y en especie que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social al asegurado y sus beneficiarios, a continuación se presentan unos cuadros sinópticos de los diferentes ramos de seguro: (17)

(17) Ob. Cit. Torres Reynaga Luis F. p.p. 123-130.

(I)

SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO
PARA ACCIDENTES O ENFERMEDADES PROFESIONALES



A LOS BENEFICIARIOS EN CASO DE MUERTE DEL
ASEGURADO(A) POR ACCIDENTE PROFESIONAL

| | | |
|--|--|---|
| A LA VIUDA O CONCOBINA | A LOS HUERFANOS | A LOS PADRES O ASCENDIENTES |
| PENSION MENSUAL AGUINALDO ANUAL ASISTENCIA MEDICA | PENSION MENSUAL AGUINALDO ANUAL ASISTENCIA MEDICA | PENSION MENSUAL AGUINALDO ANUAL ASISTENCIA MEDICA |
| <p>CARACTERISTICAS:</p> <p>En el caso de la concubina, ésta deberá haber vivido con el asegurado un mínimo de 5 años inmediatos anteriores a la muerte de el o que haya procreado hijos.</p> <p>La pensión mensual será para la viuda o concubina, la equivalente al 40%, que se calculará sobre la pensión permanente total que hubiese correspondido al asegurado. A esta pensión también tendrá derecho el viudo siempre y cuando éste, estando totalmente incapacitado hubiera dependido económicamente de la asegurada.</p> <p>El aguinaldo será el equivalente a 15 días de la pensión otorgada.</p> <p>Esta pensión se pierde cuando la esposa o concubina contraiga nupcias o entre en concubinato y recibirá una liquidación de 3 anualidades de la pensión otorgada.</p> | <p>CARACTERISTICAS:</p> <p>Que sean menores de 16 años o hasta 25 años si se encuentran estudiando en planteles de sistema educativo nacional. O de cualquier edad si se encuentra incapacitados permanentemente.</p> <p>La pensión mensual será del 20%, la cual se calculará sobre la pensión permanente total que hubiese correspondido al asegurado.</p> <p>El aguinaldo será de 15 días de la pensión otorgada.</p> <p>En caso de que el huérfano sea de padre y madre la pensión aumentará a 30%.</p> <p>Al término de la pensión el huérfano recibirá el equivalente de 3 mensualidades de la pensión que disfrutaba.</p> | <p>CARACTERISTICAS:</p> <p>Esta pensión será otorgada a falta de esposa, concubina o hijos con derecho a ella, a los padres o ascendientes directos que dependieran económicamente del asegurado.</p> <p>Esta pensión mensual será del 20% sobre la pensión permanente total que hubiese correspondido al asegurado.</p> <p>Igualmente el aguinaldo corresponderá a 15 días de la pensión otorgada.</p> |

POR ENFERMEDADES NO PROFESIONALES

PRESTACIONES AL ASEGURADO(A)

POR INCAPACIDAD TEMPORAL

SUBSIDIO
ASISTENCIA MEDICA

CARACTERISTICAS:

Se tendrá derecho al subsidio cuando una enfermedad no profesional incapacite al asegurado para trabajar por prescripción o tratamiento médico indicado por el Instituto.

Para tener derecho a este subsidio el asegurado debe tener mínimo 4 semanas cotizadas inmediatas anteriores si es un régimen ordinario, si es eventual deben haber cotizado 6 semanas durante los 4 meses anteriores. El subsidio será el equivalente al 60% sobre el salario promedio de la última cotización del asegurado con base en la tabla del Art. 106 de la Ley del Seguro Social.

Se otorgará por 52 semanas para el mismo padecimiento.

Se pagará a partir del cuarto día de dictada la incapacidad

POR MATERNIDAD

SUBSIDIO
ASISTENCIA MEDICA

CARACTERISTICAS:

La prestación en especie no está condicionada a la cotización de semanas que señale el Art. 110 de la Ley del Seguro Social. La prestación se iniciará a partir del día que el Instituto certifique el embarazo.

Tendrá ayuda para lactancia por seis meses.

Para tener derecho al subsidio, la asegurada debe tener como mínimo 30 semanas de cotización en el período de 12 meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio.

La asegurada tendrá derecho a 42 días de descanso antes del parto y 42 días después del mismo.

El subsidio será del 100% del salario promedio de la última cotización.

SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA
Y MUERTE.

| POR INVALIDEZ | POR VEJEZ | POR CESANTIA EN EDAD AVANZADA. |
|---|---|---|
| PENSION MENSUAL AGUINALDO ANUAL ASIGNACIONES FAMILIARES AYUDA ASISTENCIAL ASISTENCIA MEDICA | PENSION MENSUAL AGUINALDO ANUAL ASIGNACIONES FAMILIARES. AYUDA ASISTENCIAL ASISTENCIA MEDICA | PENSION MENSUAL AGUINALDO ANUAL ASIGNACIONES FAMILIARES. AYUDA ASISTENCIAL ASISTENCIA MEDICA. |
| <p>CARACTERISTICAS: Que el asegurado se encuentre imposibilitado para desarrollar una actividad conforme a su capacidad, categoría y formación profesional. Que la invalidez sea derivada de una enfermedad ó accidente profesional. El Estado de invalidez de asegurado deberá ser dictaminado por un médico del Instituto. Que el asegurado tenga un mínimo de 150 semanas cotizadas. La pensión que se otorgue se compondrá de una cuantía básica para la cual se considerará como salario diario el promedio correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización. Los incrementos se darán con base a las semanas cotizadas. Tanto la cuantía básica como los incrementos anuales, se calcularán con base en lo que establece el Art. 167 de la Ley del Seguro Social. El aguinaldo anual será de 15 días sobre la cuantía básica.</p> | <p>CARACTERISTICAS: El asegurado deberá tener 60 años cumplidos. Haber cotizado un mínimo de 500 semanas. La pensión se dará previa solicitud del asegurado, el cual deberá dejar de trabajar. La pensión e incrementos se otorgarán y calcularán de la misma manera que la de invalidez, con base en lo que establece el Art. 167 de la Ley del Seguro Social. El aguinaldo anual y las asignaciones serán otorgadas de la misma manera que el caso de invalidez.</p> | <p>CARACTERISTICAS: Esta se dará cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los 60 años de edad, habiendo cotizado un mínimo de 500 semanas. El asegurado deberá solicitar la pensión. La cuantía de la pensión se hará con base en lo que hubiese correspondido al asegurado por una pensión de vejez. Y será del 75 % si tiene una edad de 60 y aumentará el 5 % por cada año más cumplido del asegurado, es decir que a los 64 años gozará del 95 %, con base en el Art. 171 de la Ley del Seguro Social. El aguinaldo anual y las asignaciones serán tratadas de la misma manera que en invalidez y vejez.</p> |

Antes de concluir, considero necesario mencionar quienes son sujetos del aseguramiento de este tipo de régimen. Así el derecho de estar inscrito en el Seguro Social es irrenunciable, y tenemos a:

- a) Las personas vinculadas a una relación de trabajo sin importar la personalidad jurídica o naturaleza económica del patrón aún cuando se encuentre exento de impuestos (trabajadores).
- b) Los miembros de sociedades cooperativas de producción y administración, obreras o mixtas.
- c) Los ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios organizados en grupos solidarios, sociedades o uniones de créditos agrícola, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

No obstante que la seguridad social pretende amparar a toda la sociedad, aún no se han cumplido éstos fines, por las dificultades económicas que implican; sin embargo, al no haberse publicado hasta el momento los decretos relativos al periodo de inscripción, pueden adoptar el seguro facultativo del régimen obligatorio, pero aún bajo incorporación voluntaria, -- los siguientes:

- a) Los trabajadores de la industria familiar.
- b) Los profesionistas independientes
- c) Comerciantes en pequeño
- d) Artesanos

- e) Trabajadores no asalariados
- f) Ejidatarios, comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales en razón de fideicomisos.
- g) Ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios que estén sujetos a contratos de asociación o de otro género similar.
- h) Pequeños propietarios con más de 20 hectáreas, aún cuando estén organizadas crediticiamente.
- i) Patrones personas físicas.
- j) Trabajadores domésticos.
- k) Los empleados gubernamentales a nivel estatal o municipal y organismos descentralizados no comprendidos en la Ley del ISSSTE o en otras Leyes.

En la incorporación voluntaria, la Secretaría de Hacienda quedará solidariamente responsable. El pago de los Gobiernos Estatales o Municipales se harán con cargo a los subsidios o participaciones en los Ingresos Federales.

Mediante Decretos expedidos por el Ejecutivo Federal, se determinará la fecha de implantación, circunscripción territorial, prestaciones, cuotas, contribuciones y demás procedimientos en la iniciación y ampliación del régimen obligatorio, a propuesta del Instituto, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades, condiciones sociales y económicas del país y de las distintas regiones. (18)

(18) Tena Suck Rafael-Italo Morales Hugo.-Ob. cit.-p.p.31-32

2.2.2 REGIMEN VOLUNTARIO DEL SEGURO SOCIAL

Como ya vimos a grandes rasgos lo que comprende el régimen obligatorio, ahora procederemos a analizar el régimen voluntario y a qué sectores de la población protege.

El Título Tercero de la Ley del Seguro-Social nos habla al respecto, y en su artículo 224 nos señala:

Artículo 224.- El Instituto podrá contratar individual o colectivamente seguros facultativos, para proporcionar dichas prestaciones a personas no comprendidas en los artículos 12 y 13, con las salvedades-consignadas en los artículos 219 y 220 de esta Ley.

El Lic. Moreno Padilla nos dice que: --
" Los seguros facultativos permiten el aseguramiento de aquellas personas que no están expresamente comprendidas por esta Ley, o que pierden su carácter de derechohabientes, como sería el caso de los hijos de asegurados que al llegar a la edad de 21 años dejan de ser beneficiarios. Por otra parte, el artículo en cuestión no solo se refiere a familiares del asegurado, sino que pueden solicitar la contratación de este tipo de seguro las personas que no sean sujetos del régimen obligatorio, a excepción de lo establecido en los artículos 219 y 220. " (19)

Las excepciones que se mencionan son para las personas que empleen las entidades federales, es

tatales o municipales, o los organismos o instituciones descentralizados, que estén excluidas o no comprendidas en otras Leyes o Decretos como sujetos de seguridad social, ni los que cuenten con seguro del régimen obligatorio.

Los sujetos de aseguramientos voluntarios cotizarán en grupos fijos y por períodos completos, como se determine previamente en las disposiciones aplicables.

Asimismo, una vez que el Instituto haya aceptado la inscripción, serán aplicables todas las normas del régimen obligatorio con las salvedades que establece la Ley, y sólo se perderá la calidad de asegurado si se dejan de tener las características que originaron el mismo.

Al abrirse los períodos de inscripción correspondiente, el Instituto, como una medida de protección, podrá establecer plazos de espera para el disfrute de las prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedad y maternidad, los cuales en ningún caso podrán ser mayores a treinta días a partir de la fecha de la inscripción, y no procederá este tipo de aseguramiento, cuando de manera previsible se comprometa la eficacia de los servicios que el Instituto proporciona a los asegurados en el régimen obligatorio.

Los sujetos de este régimen de aseguramiento son:

- a) Trabajadores domésticos.
- b) Trabajadores en industrias familiares

- c) Ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
- d) Patrones, personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

Asimismo, el Instituto podrá contratar individuales o colectivamente seguros facultativos en los siguientes casos:

- a) Para proporcionar prestaciones en especie en ramo del seguro de enfermedad y maternidad, a los familiares del propio asegurado que no estén protegidos por la Ley.
- b) A personas no comprendidas en los artículos 12 y 13 de la Ley, con la salvedad de trabajadores de la entidad federativa o estados municipales y organismos e instituciones descentralizadas excluidas por la Ley o no comprendidas en otras leyes o decretos de seguridad social.

Como todo aseguramiento voluntario, la contratación de los seguros facultativos se sujetarán a las condiciones y cuotas que fija el Instituto.

Cuando se trate de hijos de asegurados en el régimen obligatorio mayores de 16 años y menores de 25 años, que no realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional, las cuotas relativas se reducirán a un 50%. (20)

Asimismo, existen seguros adicionales donde el Instituto podrá contratar con los patrones, a fin de satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos Ley o en los contratos colectivos de trabajo -- que pueden ser superiores a las establecidas por la Ley, -- de la misma naturaleza de las del régimen obligatorio.

El tipo de condiciones pactadas sobre las que versan los convenios adicionales son:

- a) Disminución de la edad mínima para el disfrute.
- b) Aumentos de las cuantías.
- c) Modificación del salario promedio base del cálculo.
- d) En general todas aquéllas que se traduzcan en coberturas y prestaciones superiores a las legales o en mejores condiciones de disfrute para los asegurados.

Las prestaciones económicas corresponderán a los ramos de los seguros de : riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

La prima, cuota, períodos de pago y demás modalidades en la contratación de los seguros adicionales serán convenidos por el Instituto con base en las características de los riesgos y de las prestaciones protegidas, así como en las valuaciones actuariales de los contratos correspondientes.

Las bases de contratación de estos seguros se revisarán cada vez que las prestaciones sean modi

ficadas en los contratos colectivos, si pueden afectar dichas bases, a fin de que el Instituto con apoyo en la valuación-actuarial de las mismas, fije el monto de las nuevas primas y demás modalidades pertinentes.

Tanto los seguros facultativos como los adicionales se organizarán en una sección especial, con contabilidad y administración de fondos separados de la correspondiente a los seguros obligatorios.

2.2.3 SERVICIOS DEL BENEFICIO COLECTIVO DE LA SOLIDARIDAD SOCIAL.

Este tipo de servicios están contemplados en la Ley del Seguro Social como Servicios Sociales, y éstos comprenden:

- a) Servicios de solidaridad social
- b) Prestaciones sociales

Los servicios de solidaridad social tienen por objeto beneficiar a cualquier individuo sin importar si está o no afiliado al Instituto, y generalmente se realizan a través de campañas de sanidad nacional, en colaboración con las otras instituciones que se encargan de proteger la salud de los mexicanos.

Dichos servicios comprenden, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria.

El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de -

solidaridad social, los que serán proporcionales solamente a favor de la población marginada ya sea rural, suburbana o urbana y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social; además el Instituto queda facultado para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, y en dado caso se coordinará con la Secretaría de Salud y demás Instituciones de Salud y Seguridad Social.

El Instituto proporcionará el apoyo necesario a los Servicios de Solidaridad Social que esta Ley le atribuye, sin perjuicio del eficaz otorgamiento de -- las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen del Seguro Social.

Asimismo, la Ley establece que estos serán financiados por:

- a) La Federación
- b) El Instituto Mexicano del Seguro Social
- c) Los propios beneficiarios

Y el volumen de recursos propios que el Instituto puede destinar a la realización de estos programas, serán determinados anualmente por la Asamblea General, con vista en las aportaciones del Gobierno Federal.

Los beneficiarios por estos servicios, -- contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten, y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser

sujetos de aseguramiento en los términos que establece la propia Ley del Seguro Social.

La finalidad de las prestaciones sociales es la de fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes así como contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población, mediante programas de:

- I.- Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación;
- II.- Educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios;
- III.- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;
- IV.- Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y, en general, de todas aquéllas tendientes, a lograr una mejor ocupación del tiempo libre;
- V.- Regularización del estado civil;
- VI.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo, a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores;
- VII.- Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo;
- VIII.- Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas;
- IX.- Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios-

similares; y

- X.- Los demás, útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Estas prestaciones serán proporcionadas por el Instituto sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del régimen obligatorio, ni su equilibrio financiero, además son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social y tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. y también la Asamblea General anualmente determinará la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones. (21)

(21) Moreno Padilla Javier.- Ob. Cit.- p.p. 132-135.

CAPITULO III

" NATURALEZA JURIDICA DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL "

SUMARIO: 3.1 CONCEPTO

3.2 REGULACION LEGISLATIVA

3.2.1 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938.

3.2.2 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967.

3.2.3 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1983.

NATURALEZA JURIDICA DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

SUMARIO: 3.1 CONCEPTO

3.2 REGULACION LEGISLATIVA

3.2.1 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938.

3.2.2 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967.

3.2.3 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1983.

3.1 CONCEPTO

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2° fracción II señala: "Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social ó a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. ". (1)

El Lic. Luis E. Ramírez Ruíz en sus comentarios que realiza al Código Fiscal de la Federación menciona que: " Las aportaciones de seguridad so

(1) Código Fiscal de la Federación. Comentado por el Lic. Luis E. Ramírez R. Ed. PAC.-México 1989.-pág.2

cial son contribuciones que deben pagar las personas - que tienen la obligación de proporcionar a otros, con motivo de una relación laboral, prestaciones ó servicios de seguridad social, pero que sin embargo cumplen con dicha obligación establecida en el artículo 123 de la Constitución a través del Estado quien proporciona tales prestaciones ó servicios, por lo que se hace - - acreedor a la contribución correspondiente denominada aportación de seguridad social. También se denomina -- así al pago ó cuota que aportan quien en forma específica reciben tales servicios de seguridad social por - parte del Estado. Sin embargo, esos servicios ó prestaciones son otorgadas generalmente por organismos descentralizados, los cuales tienen una personalidad jurídica distinta del Estado, razón por la cual se establece que ante tal situación, las aportaciones respectivas gozan de la naturaleza de dicha contribución tal y como se - tratará del propio Estado, de modo tal que se ven beneficiadas con el tratamiento de ser ingresos de carácter fiscal con las consecuencias que ello origina, como lo es el que para su obtención dichos organismos pueden - hacer uso de la facultad económico-coactiva mediante - el procedimiento administrativo de ejecución. (2)

Ahora bien, como ya vimos en capítulos anteriores, la seguridad social tiene su origen y fundamento Constitucional en la fracción XXIX del artículo 123; sin embargo se distingue que se rompe con el principio de subordinación y se extiende a otros sectores de la sociedad que no necesariamente son los trabajadores, con los principios propios y características diferentes del Derecho del Trabajo.

(2) Ob. cit. por el Lic. Luis E. Ramírez R. p.3

El artículo 135 de la Ley del Seguro-Social del 19 de enero de 1943, señalaba: " Que el título donde conste la obligación de pagar las aportaciones del seguro social, tendrá el carácter de ejecutivo".

El título ejecutivo es aquel documento que trae aparejada ejecución judicial, o sea que obliga a un Juez a pronunciar un acto de ejecución mediante un procedimiento ejecutivo.

Al observar que el Instituto tenía que promover necesariamente como cualquier particular un procedimiento de ésta naturaleza, se encontraron con serias dificultades y retrasos en el cobro de cuotas por lo tardado de dicho procedimiento y por ser totalmente antieconómico.

De esta forma, el 24 de noviembre de 1944 el Ejecutivo Federal reformó esta disposición -- otorgando a dichas aportaciones el carácter de fiscal; asimismo le concedió al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación y cobro.

El 1º de enero de 1945, la Ley de Ingresos de la Federación incluyó a las aportaciones -- dentro del capítulo de derecho ó ingresos de la Federación, situación que complicó su naturaleza jurídica.

El Tribunal Fiscal de la Federación,--

en el juicio 4571/45, apoyó dicha ubicación con todas sus consecuencias legales al determinar:

" Deben considerarse como derechos, - tales aportaciones haciéndose palpable esa naturaleza de las cuotas, - por su inclusión en la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que -- procede la acción de nulidad, pues las cuotas que se pretendían exigir al actor no han tenido como equivalente un servicio prestado a la actora ó un beneficio recibido a sus trabajadores ".

Posteriormente, se consideró incorrecta esta clasificación, ubicando de nueva cuenta a la Ley de Ingresos de la Federación en el capítulo de impuestos.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 4607/55, informe de 1971, estableció lo siguiente, sin lugar a dudas en forma contradictoria:

" El legislador ordinario en su artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dio el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deberían cubrir los patrones como parte de los recursos destinados a la seguridad social, considerando a las cuotas - como contribuciones de derecho público de origen gremial. Puede estimarse como un cumplimiento de prestaciones del patrón en bien del tra

bajador constituyendo en salario so-
lidarizado ó socializado que halla-
su fundamento en la prestación del-
trabajo y su apoyo legal en lo dis-
puesto por el artículo 123 de la --
Carta Magna, de tal manera que las-
cuotas exigidas a los patrones para
el pago de servicio público del Se-
guro Social, quedan comprendidas --
dentro de los tributos que impone -
el Estado a las partes con fines pa-
rafiscales, con carácter obligatorio
para un fin consagrado en beneficio
de una persona jurídica distinta al
Estado ".

" Los capitales constitutivos conteni-
dos en el artículo 48 de la Ley del
Seguro Social, no tienen su origen-
en la fracción VII del artículo 73-
de la Constitución Federal, sino que
su fundamento se encuentra en el ar-
tículo 123 fracciones XIV y XXIX de
la propia Constitución... en conse-
cuencia de los capítulos constituti-
vos no tienen ninguna relación con-
el artículo 31 fracción IV de la --
Constitución Federal, que consigna-
la obligación de los mexicanos de -
contribuir a los gastos públicos de
manera proporcional y equitativa --
que dispongan las leyes, y por ello,
no rige para los citados capitales-
constitutivos los principios en el
contenido de proporcionalidad y ---
equidad, los cuales son exclusivos-

de las prestaciones fiscales ”.

No obstante lo anterior, el Tribunal Fiscal de la Federación, en pleno de 2 de febrero de 1966 en contradicción de resoluciones dictadas en los juicios 4155/56 y 3377/56, definió la confusión existente, al señalar que los créditos fiscales como lo son - las aportaciones al Seguro Social deben tener forzosamente su fundamento Constitucional en el artículo 31 - fracción IV, en virtud de que del artículo 123 no se derivan obligaciones de estas características, menos aún de que el Instituto pueda determinar en cantidad líquida y cobrarlos de manera proporcional y equitativa, en beneficio de la seguridad jurídica; sin embargo en el amparo en revisión 4607/55 la Corte considero que el fundamento no es estrictamente la materia tributaria, sino lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional por ser un servicio público, aceptando la tesis de la parafiscalidad de las cuotas.

No es aceptable establecer que las - cuotas sean impuestos, ya que éstos son prestaciones - en dinero ó en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas ó morales para cubrir los gastos públicos.

Las cuotas obrero-patronales no son - impuestos, toda vez que el aportante no recibe una prestación directa sino que se destinan al soporte del Seguro Social, no son generales, es decir, no todos los mexicanos están obligados a cubrirlos sólo los señalados en los artículos 12 y 13 de la Ley, ni toda la colectividad se beneficia, así, al estar asegurados disminuyen sus gastos de asistencia médica y social.

Tampoco pueden considerarse como derechos, ya que éstos son las contraprestaciones de un - servicio público voluntario, las cuotas tienen el carácter forzoso que provoca su exigibilidad y ejecución.

El Lic. Javier Moreno Padilla, ha sostenido que no obstante esta situación y que el origen-fiscal de las cuotas tuvo un carácter pragmático, la - evaluación misma del Derecho Fiscal ha llevado a incluir estas cotizaciones con el carácter de contribuciones de seguridad social para beneficio de sus trabajadores, sin embargo, concluye, la tendencia es la de pagar cuotas de seguridad social en cargas impositivas.

Los moldes legales no alcanzan a explicar el problema, por lo que han tenido que crearse instituciones como la parafiscalidad (a un lado de la - fiscal) y el concepto de aportación de seguridad social; sin poner en duda que ineludiblemente tienen el - carácter de fiscal las aportaciones del Seguro Social. (3)

Así, el Lic. Gregorio Sánchez León define a las aportaciones de seguridad social como: " Las contribuciones que establece la Ley a cargo de entidades públicas, personas físicas y morales, en compensación por los servicios de seguridad social que reciben los sujetos beneficiados por aseguramiento, de parte-- de los organismos paraestatales que los otorgan. ". (4)

(3) Tena Suck- Italo Morales.- " Derecho de la Seguridad Social ".- Ed. PAC.- México. 1986.p.p. 97-99.

(4) Sánchez León Gregorio.- " Derecho Fiscal Mexicano " Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor.- Tijuana B.C.- 1986.-p.p. 158-159.

3.2 REGULACION LEGISLATIVA

El Lic. Arturo Vieyra, señala que: --
" Desde su aparición en el ámbito jurídico nacional, -
con motivo de la promulgación de la Ley del Seguro So-
cial, en vigor desde el 19 de enero de 1943, y hasta -
sus más recientes reformas, las cuotas del Seguro So--
cial, han sido objeto de múltiples discusiones por par-
te de los tratadistas de Derecho Fiscal, en afán de en-
contrar su verdadera naturaleza jurídica.

En innumerables ocasiones las cuotas-
han sido equiparadas con las diversas instituciones --
tributarias predominantes en la doctrina: con los im--
puestos, con las tasas ó derechos y con las contribu--
ciones especiales.

Efectivamente, al analizar datos de -
cada una de las leyes de ingresos de la Federación ---
de las últimas anualidades, encontramos que el legisla-
dor incluía dentro del grupo de impuestos el renglón -
" Aportaciones del Seguro Social ", mismo que durante-
un buen número de años aparecía dentro del grupo de -
los derechos ó tasas, carácter que se confirmó en una-
ejecutoria del Tribunal Fiscal de la Federación; en --
contraprestación a esto, tenemos que algunos tratadistas
afirmaban categóricamente que tales cuotas eran-
" verdaderos impuestos ". Por otro lado, en recientes-
ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Na-
ción, observamos que se les da el carácter de " contri-
buciones de origen gremial ó profesional ".

Es conveniente transcribir lo señalado

por las siguientes ejecutorias:

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

Séptima Epoca, Primera Parte:

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

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

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

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

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

SEGURO SOCIAL, FUNDAMENTO DE LAS CUOTAS DEL, EN LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN - XXIX DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION, COMO SERVICIO PUBLICO NACIONAL. Si la fracción XXIX del artículo 123 - de la Constitución Federal considera - la implantación del Seguro Social como un servicio público; es decir, la satisfacción ininterrumpida de la necesidad social que se trata de cubrir, un¹ forme y poco onerosa, finalidades éstas que obligan una intervención especial del Poder Público que garantice la relación eficaz de esos objetivos, y haciendo uso de su facultad de imperium, dicte las disposiciones que crea necesarias, obteniendo la supremacía del interés de la prestación de la necesidad que se trata de satisfacer con el servicio público, en beneficio del núcleo que la padece, por encima de los intereses particulares. De tal forma - que procure dejar fuera de voluntades de particulares las condiciones en que se preste el servicio, haciendo derivar su obligatoriedad de la Ley que crea - el servicio. En este orden de ideas, - cabe considerar que el legislador del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dio el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como atribuciones de derecho público de origen gremial ó profesional a cargo del patrón, que hallan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna, y su Ley reglamentaria.

Séptima Epoca, Primera Parte: Vol. 30, Pag. 52.- A.R. 4607/55.- Manufacturas Unidas S.A. - Unanimidad de 17 votos.

SEGURO SOCIAL, NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL. En el artículo 135 de la Ley del Seguro Social el legislador ordinario confirió el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerandolas-

como contribuciones de origen gremial o profesional a cargo del patrón que hallan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna y por su Ley Reglamentaria; de tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares por razones parafiscales, con carácter obligatorio, para la satisfacción de los fines que persigue la persona jurídica que tiene a su cargo la prestación de un servicio público en administración indirecta del Estado, en tales circunstancias, no se puede considerar que la obligación de cubrir las cuotas del Seguro Social sea del carácter civil, derivada de un acuerdo de voluntades, sino que su imposición deriva de un imperativo legal.

Séptima Epoca. Tercera Parte:
Vols. 127-132, Pag. 106 A.D. 4611/78.
Cigarros " El Aguila ", S.A. de C.V.
5 votos.

Como puede apreciarse, es evidente que no existe un criterio bien definido respecto a la ubicación correcta de la naturaleza jurídica de estas aportaciones de seguridad social; entre los mismos estudiosos del Derecho Fiscal no hay un acuerdo definido del carácter tributario de las cuotas; y a esto hay que agregar los criterios controvertidos que al respecto emiten los tribunales.

Actualmente, va en aumento la importancia de una tendencia que considera Contribuciones Especiales a las referidas cuotas, en virtud de que reúnen estas las características de obligatoriedad general, - contraprestación y beneficio directo, propias de este tributo. (5)

(5) Testis.- " Los índices de frecuencia y gravedad para determinar el grado de riesgo y prima del Seguro de Riesgos de Trabajo ". Lic. Arturo Vieyra. México - 1981. p.p. 4-5.

De esta manera podemos ver las grandes controversias que existen para determinar la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, y por tal motivo consideramos necesario hacer una breve exposición de los distintos conceptos vertidos en el Código Fiscal de la Federación desde el año de 1938 hasta nuestros días.

3.2.1 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938

En el año de 1937 se expidió la Ley de Justicia Fiscal, que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación y el cual fue elogiado ampliamente.

La expedición de la Ley de Justicia Fiscal constituyó un gran acontecimiento que ha ejercido una profunda influencia en el campo de la justicia tributaria en México, pues al crear el Tribunal Fiscal de la Federación como tribunal administrativo de anulación en materia fiscal, ha hecho posible que se desarrolle una doctrina propia que ha robustecido la labor legislativa en dicha materia y ha creado un clima de confianza y mutuo respeto entre los contribuyentes y el fisco federal, por el conocimiento, la ponderación y la equidad de sus resoluciones.

Al respecto el Lic. Sergio F. de la Garza señala que: " La Ley de Justicia Fiscal fue la precursora en el importante aspecto de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación y de la reglamentación del procedimiento contencioso-administrativo de anulación. Del Código Fiscal de la Federación, el cual incorporó y amplió la Ley de Justicia Fiscal y por primera vez, en el continente americano, reunió en un sólo cuerpo de --

leyes las normas generales del Derecho Tributario. Este Código entro en vigor el 1° de enero de 1939 ". (6)

Una vez promulgado dicho Código, fue - objeto de múltiples elogios para México, tal es el caso del tributarista Italiano Mario Pugliese, citado por el Lic. Sergio F. de la Garza, el cual señalaba que: " Bien puede decirse que los Estados Unidos Mexicanos van a la vanguardia con la Ley de Justicia de 1936 y el Código - Fiscal Federal de 1938, que colocan a la legislación fi nanciera mexicana, entre las mas modernas, las mas orgá nicas, las mejores de los Estados de América. " .

Este Código Fiscal hacia una clasifica ción cuatripartita de los ingresos públicos en :

- a) Impuestos
- b) Derechos
- c) Productos
- d) Aprovechamientos

El artículo 2° definia a los IMPUESTOS como las prestaciones en dinero ó en especie que el Es- tado fija unilateralmete y con carácter obligatorio a - todos aquellos individuos cuya situación coincida con - la que la Ley señala como hecho generador del crédito - fiscal.

Es en éste apartado donde originalmete se situó a las aportaciones de seguridad social, situa- ción que provoco grandes controversias ya que no existia

(6) De la Garza Sergio F. " Derecho Financiero Mexicano" Editorial Porrúa.-México 1961.-p.p. 71-72.

una prestación en todos los aspectos de la seguridad social.

El artículo 3° señalaba que los DERECHOS eran las contraprestaciones requeridas por el Poder Público en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él.

Ahora bien, como ya mencionamos con anterioridad, en el año de 1945 la Ley de Ingresos de la Federación incluyó a las aportaciones dentro de este rubro o sea, dentro de los derechos, situación que complico su naturaleza jurídica, y provocó que posteriormente, estas aportaciones se ubicarán de nueva cuenta en los impuestos.

El artículo 4° definía a los PRODUCTOS como los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público ó por la explotación de sus bienes patrimoniales.

El artículo 5° señalaba que los APROVECHAMIENTOS eran los demás ingresos ordinarios del erario federal no clasificables como impuestos, derechos ó productos: los recargos, que son los ingresos federales - que se perciben en el año posterior al en que el crédito sea exigible, y las multas.

Como podemos darnos cuenta, en éste Código no existía un lugar definido donde colocar a las aportaciones de seguridad social, a lo cual el Lic. Ser

gio F. de la Garza cita las principales objeciones que se le podrían hacer a la clasificación cuatripartita establecida en el Código Fiscal de la Federación de 1938, siendo las siguientes:

a) Omitía una categoría de ingresos -- tributarios reconocida por la mayoría de la doctrina, -- esto es, las llamadas contribuciones especiales; las -- cuales tenían arbitrariamente que asimilarse a los im-- puestos ó a los derechos;

b) Indebidamente clasificaba los aprovechamientos como ingresos ordinarios, siendo que ellos debían absorber todos los ingresos no clasificables como impuestos, derechos ó productos; y

c) Variaba la naturaleza de los ingresos de impuestos, derechos ó productos a la de aprovechamientos, por el solo hecho de que ingresaran al erario en un año posterior al de su nacimiento como créditos fiscales. (7)

3.2.2 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967

Este Código mantiene la misma clasificación de los ingresos que el anterior, o sea, se dividen en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; Cambiando las definiciones de los mismos y sigue -- sin incluir como figura tributaria a las contribuciones especiales.

El Lic. Sergio F. de la Garza en su mág-

(7) De la Garza Sergio F..- Ob. cit..- p.160.

nifica obra " Derecho Financiero Mexicano " (8), señala ba las modificaciones que se realizaron a este Código en relación al Código Fiscal de la Federación de 1938, en cuanto al contenido de sus definiciones, consideramos - de suma importancia transcribirlas, y nos dice que:

IMPUESTOS son definidos como las pres- taciones en dinero ó en especie que fija la Ley con ca- rácter general y obligatorio a cargo de las personas fi- sicas y morales para cubrir los gastos públicos (Art.2°)

Los cambios en relación con el anterior Código Fiscal de la Federación son los siguientes:

a) Mejora la redacción

b) Suprime como innecesaria la referen cia al Estado como entidad que establece el impuesto, - ya que esta invita en el hecho de que es la Ley la que establece y la ley tiene su origen en el Estado.

c) Incluye el concepto de generalidad, que es más claro y sencillo que la referencia del Código Fiscal de la Federación anterior contenida en las pala bras " a todos aquellos individuos cuya situación coi- ncida con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal ".

d) Tiene el mérito de reconocer que el destino de los impuestos es el de cubrir los gastos pú- blicos, característica en que era omiso el Código Fiscal de la Federación anterior, no obstante la existencia -- Constitucional contenida en el artículo 31, fracción IV

(8) De la Garza Sergio F, Ob, cit, p.p, 160-161.

de la Constitución Federal.

e) Cambia el vocablo " individuos " por el de " personas físicas ó morales ", lo cual es criticable, puesto que no incluye a las unidades económicas -- que como sujetos pasivos de la obligación tributaria -- son reconocidas en el propio Código Fiscal de la Federación y en otras, como la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Los DERECHOS son definidos como las -- prestaciones establecidas por el Poder Público conforme a la Ley, en pago de un servicio público. (Art. 3º).

Los cambios en relación con la definición del Código Fiscal de la Federación anterior, son los siguientes:

a) Se dice que son contraprestaciones -- establecidas conforme a la Ley, lo cual no es suficiente para que se cumpla con el principio de la legalidad, si no que estén establecidas por la Ley misma en todos sus elementos sustanciales.

b) Se amplía el concepto de servicio -- administrativo al de servicio público con lo cual se introduce un elemento de confusión con otros ingresos del Estado que también son contraprestaciones de servicios -- públicos, y los cuales no pueden tener la categoría de derechos, por no proceder de la voluntad unilateral del Estado que es un requisito general para todos los tributos, sino de un acuerdo de voluntades entre el Estado, -- en el mismo plano que los particulares. es decir, como persona de derecho privado y los mismos particulares.

c) Soslaya la exigencia del principio-

de legalidad, que se aplica a todos los tributos y por lo tanto a sus derechos, por virtud de la cual los derechos deben ser creados, en todos sus elementos, por obra de un acto jurídico formal y materialmente legislativo.

Los PRODUCTOS son definidos como los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público ó por la explotación de sus bienes patrimoniales. (Art. 4º).

Esta definición sufrió sólo un ligero cambio en cuanto que sustituye las palabras " el Estado por " la Federación ".

Los APROVECHAMIENTOS los define como los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público ó por la explotación de sus bienes patrimoniales. (Art. 5º).

La definición anterior tiene el mérito de haber corregido el error de incluir a los rezagos -- dentro de los aprovechamientos y tiene el inconveniente de sólo permitir incluir en ellos a ingresos " de Derecho Público ", siendo que existen otros ingresos de Derecho Privado, tales como la emisión de ciertos tipos de empréstito, que en la definición no quedan acomodados dentro de los aprovechamientos, ni tampoco son impuestos, derechos ni productos.

La clasificación de éste Código Fiscal de la Federación no fue, pues, hermética, dado que que-

daron ingresos públicos, que no pueden incluir en las categorías consagradas; y no fue completa en cuanto a los ingresos tributarios, pues le faltó definir las contribuciones especiales.

3.2.3 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1983

La clasificación de las contribuciones está establecida en el artículo 2º de este Código, el cual señala:

Artículo 2º.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I.- IMPUESTOS son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica ó de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social ó a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social -- proporcionados por el mismo Estado.

En el concepto anterior, quedan comprendidas las cuotas obrero-patronales, los recargos y los capitales constitutivos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social y a las cuales les da el carác-

ter de créditos fiscales el artículo 267 de la Ley del Seguro Social. (9)

Como podemos ver en este Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1º de enero de 1983, por primera vez nos define a las aportaciones de seguridad social, el cual establece que para los efectos del pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de organismo fiscal autónomo con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

El Lic. Sergio F. de la Garza señala que los organismos fiscales autónomos son cuerpos que gozan de autonomía en sus decisiones, facultades en caso de incumplimiento para determinar el importe de las aportaciones y las bases para la liquidación y cobro, mediante el procedimiento de ejecución directa.

O sea, son organismos públicos, descentralizados ó paraestatales creados por normas de derecho público, con elementos coactivos y cuya función es realizar los servicios públicos encomendados por Ley, por lo tanto sus recaudaciones se encontrarán dentro del apartado de aportaciones de seguridad social definido con antelación.

Finalmente define a los ACCESORIOS como los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo pá

(9) Sánchez León Gregorio.- Ob. cit.- pág. 188

rrafo del artículo 2º de este Código, son accesorios - de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia - únicamente a las contribuciones no se entenderán includos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en - el artículo 1º.

CAPITULO IV

" BASE LEGAL PARA LA DETERMINACION DE LAS CEDULAS DE LIQUIDACION DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES "

SUMARIO: 4.1 BASES PREVISTAS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL .

4.2 BASES PREVISTAS EN EL REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO.

CAPITULO IV

BASE LEGAL PARA LA DETERMINACION DE LAS CEDULAS DE LIQUIDACION DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES.

SUMARIO: 4.1 BASES PREVISTAS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

4.2 BASES PREVISTAS EN EL REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION POR-OBRA O TIEMPO DETERMINADO.

4.1 BASES PREVISTAS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Haciendo un bosquejo de los aspectos importantes de las cuotas obrero-patronales del Seguro Social, vemos el relacionado con los medios legales para su cobro efectivo. En efecto, tenemos que a partir del momento de la expedición de la Ley del Seguro Social en el año de 1943, concordando con la política sobre la naturaleza-jurídica de las cuotas, surge el problema de encontrar -- los medios legales idóneos más apropiados para hacerlas -- efectivas. Este problema se resolvió satisfactoriamente -- al otorgar al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de " Organismo Fiscal Autónomo ", por reforma de -- Ley del 4 de noviembre de 1944, lo cual trajo como consecuencia que las propias cuotas dejaran de ser calificadas bajo el rubro de " Títulos Ejecutivos " y adquirieron el carácter de " Créditos Fiscales ". Al respecto, el Prof. -- Moreno Padilla ha expresado que: " Los antecedentes que -- justificaron la reforma del artículo 135 del 4 de noviembre de 1944 fueron en el sentido de calificar las cuotas -- obrero-patronales con carácter fiscal, por lo dilatado y --

antieconómico que resultaba al Instituto tramitar ante los tribunales los títulos ejecutivos. ". (1)

En efecto, el artículo 267 de la actual Ley del Seguro Social, establece el carácter fiscal de las cuotas obrero-patronales al señalar:

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

Y el artículo 268 del mismo ordenamiento legal, le otorga al Instituto Mexicano del Seguro Social, el carácter de organismo fiscal autónomo al definir:

Art. 268.- Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fis-cal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias.

Esto significa que el citado Instituto es ta facultado para determinar, en caso de incumplimiento, - el importe de las aportaciones patrimoniales y las bases - para su liquidación y cobro; ésto se realiza mediante el - procedimiento administrativo de ejecución con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

(1) TESIS.- " Los índices de frecuencia y gravedad para de terminar el grado de riesgos de trabajo ".- Lic. Artu-ro Vieyra.- U.N.A.M.- México 1981.-pág. 30.

Ahora bien, como ya vimos que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo autónomo, y para conocer la base legal para la determinación de las - cédulas de liquidación de las cuotas obrero-patronales, - nos basaremos en el seguro obligatorio.

Y con un criterio unánime, varios autores, entre ellos el tratadista Uzcátegui concuerdan en definir al Seguro Social Obligatorio: " Un sistema en virtud del cual los miembros de cierta categoría de la población, -- los asegurados, quedan obligados a pagar a la institución aseguradora cotizaciones determinadas, o que estas cotizaciones son pagadas a su nombre, como contrapartida, el organismo asegurador queda obligado a otorgar al asegurado ó a una persona a su cargo (beneficiario) prestaciones determinadas cuando se produce una contingencia, siempre y cuando el beneficiario reuna las condiciones previstas en el sistema." (2)

El artículo 12 de la Ley del Seguro Social señala:

Art. 12.- Son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

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

(2) Uzcátegui Rafael.- "Financiamiento de la Seguridad Social " .- Ed.. Banco Central de Venezuela.- Venezuela 1969.-pág. 45.

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

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

El Lic. Javier Moreno Padilla en los comentarios que realiza a la Ley de Seguro Social, y referente a este artículo señala: " La fracción I abarca a todos los trabajadores que están vinculados a un patrón, sea a través de un contrato de trabajo ó de una relación que presuponga un servicio personal. La aclaración final de la -- fracción I es un reconocimiento a la que los tribunales - han dictado en ésta materia, en el sentido de que las instituciones de beneficencia y otras organizaciones públicas y privadas, por el hecho de gozar de franquicias fiscales, las mismas no se extienden a las cuotas patronales en el - régimen de seguro social obligatorio.

Asimismo, son sujetos de aseguramiento todas aquellas personas que prestan sus servicios a través - de sindicatos de trabajadores y de intermediarios.

Se encuentran exeptados de pertenecer a este régimen los trabajadores que laboren al servicio burocrático ó con organismos descentralizados que, de acuerdo con el artículo 1º fracción II de la Ley del ISSSTE, se encuentran incorporados a éste Instituto, para que él se encargue de proporcionar la seguridad social.

Al agruparse una serie de personas para -

producir bajo el régimen de sociedades cooperativas, los miembros de dichas sociedades serán sujetos del Seguro Social, pero la institución en sí, al igual que las administraciones obreras ó mixtas, serán consideradas como patrones en los términos del artículo 22 de ésta Ley. La Ley de Crédito Agrícola pretende dotar de capacidad económica a los ejidatarios ó comuneros, a través de sociedades locales de crédito agrícola. Al agruparse en éstas condiciones, -- los miembros de las mismas adquieren capacidad económica, -- y deben ser sujetos de aseguramiento ". (3)

La misma Ley del Seguro Social en su Capítulo II que habla acerca de las bases de cotización y de las cuotas en su artículo 32 señala:

Art. 32.- Para los efectos de esta Ley, -- el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, -- percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad ó prestación que se entregue al trabajador por sus servicios; no se tomaran en cuenta dada su naturaleza, los siguientes -- conceptos:

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

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

c) Las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las participaciones en las utilidades de las empresas;

(3) Moreno Padilla Javier. " Ley del Seguro Social ".12a - Edición. Editorial Trillas.- México 1986.-pág.35.

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

e) Los premios por asistencia; y

f) Los pagos por tiempo extraordinario, - salvo cuando éste tipo de servicio este pactado en forma - de tiempo fijo.

Es importante mencionar el comentario que realiza al respecto el Lic. Javier Moreno Padilla el cual dice que: " El salario constituye el elemento medular de la contratación individual y la colectiva entre patrones y trabajadores y, asimismo, es el origen de todas las prestaciones en dinero que perciben los asegurados y sus derecho habientes. En éstas condiciones, todos los trabajadores deben estar alertas de cotizar en el grupo que realmente les corresponda. Si bien es cierto que por la contribución obrera ven disminuido su ingreso, también debe tenerse presente que cuando se llegue a presentar el siniestro, las prestaciones serán de acuerdo con el salario cotizado y no con el salario real ". (4)

De esta manera vemos que las bases previstas en la Ley del Seguro Social para determinar las cédulas de liquidación de las cuotas obrero-patronales se encuentran establecidas en los artículos 12 y 32 respectivamente; esto quiere decir desde el momento en que el Instituto Mexicano del Seguro Social, se definió como un organismo fiscal autónomo y existiendo el seguro obligatorio, se le otorgaron atribuciones para determinar las cédulas de liquidación, en base a lo establecido por el artículo 32 mencionado con antelación, del mismo ordenamiento legal.

(4) Moreno Padilla Javier. Ob. cit. p. 44.

4.2 BASES PREVISTAS EN EL REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO.

Las bases para la determinación de las cédulas de liquidación de las cuotas obrero-patronales establecidas en este Reglamento son exclusivamente para los trabajadores de la construcción y como él mismo lo señala por obra o tiempo determinado; es así como en su Capítulo IV señala la Determinación y Pago de Cuotas y establece en sus artículos 16, 17, 18 y 19 lo siguiente:

Art. 16.- Los patrones deberán informar al Instituto sobre los días de salario devengado y el importe de las percepciones de cada uno de sus trabajadores durante cada bimestre, al formular su liquidación bimestral para el pago de las cuotas obrero-patronales dentro de los plazos establecidos por la Ley.

La obligación anterior podrá cumplirse, mediante la entrega del formato denominado " Comprobante de Afiliación-Vigencia " debidamente requisitado, llenando el resumen correspondiente a días de salario devengado y al importe de percepciones de cada trabajador, a más tardar el día 15 del mes siguiente al del bimestre al que corresponda la información.

Art. 17.- El pago de las cuotas obrero-patronales bimestrales, de los enteros provisionales a cuenta de las mismas y de los capitales constitutivos en su caso, deberá realizarse en los plazos que establece la Ley.

A opción de los patrones, el entero provi

sional podrá calcularse tomando como base el 50% del pago efectuado en el bimestre inmediato anterior, ó calculando su monto en base al importe de los salarios cubiertos a -- los trabajadores que hayan ocupado durante las primeras -- cuatro semanas del bimestre al que corresponda dicho entero, efectuandose en ambos casos la deducción de su importe al realizarse el pago definitivo del bimestre que correspon da. Una vez que el patrón opte por alguno de los sistemas -- arriba establecidos, no podrá variarlo durante la ejecución de la obra de que se trate. En caso de reanudación de la -- obra de suspensión mayor a un bimestre, se reiniciara la -- obligación de pago del entero provisional en el bimestre -- siguiente a aquel dentro del cual se reanude la obra.

Para el caso de que los patrones opten por utilizar el " Comprobante de Afiliación-Vigencia ", la --- obligación de pago de las cuotas obrero-patronales se dife rirá hasta el período de pago del bimestre siguiente, lo -- que también prevalecerá para el entero provisional respec tivo. El Instituto, con el propósito de simplificar los -- trámites administrativos y tomando como base la información proporcionada por los patrones en dichos comprobantes, po drá darles a conocer el monto de sus obligaciones de pago.

Art. 18.- Cuando los patrones no cumplan -- con las obligaciones a su cargo previstas en la Ley y en -- este Reglamento, serán requeridos por el Instituto para -- que dentro de un plazo de quince días hábiles, contados a -- partir de aquel en que surta efectos la notificación res -- pectiva, le proporcione los elementos necesarios para de -- terminar el número de trabajadores, sus nombres, días tra -- bajados y salarios devengados que permitan precisar la -- existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones incum plidas.

Trancurrido dicho plazo sin que el patrón haya entregado tales elementos, el Instituto, en ejercicio de sus facultades, fijará en cantidad líquida los créditos cuyo pago se haya omitido, aplicando en su caso, los datos con los que cuente y los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables, siguiendo a tal efecto, el procedimiento que a continuación se detalla:

I.- Se precisará el número de metros cuadrados de construcción, el tipo de obra de que se trate y el período de realización de la misma;

II.- Se estimará el monto de la mano de obra total utilizada en la construcción de que se trate, multiplicando la superficie en metros cuadrados de construcción, por el costo de la mano de obra por metro cuadrado que de acuerdo al tipo y período de construcción establezca el Instituto;

III.- El monto de la mano de obra total, se dividirá entre el número de días comprendidos dentro del período de construcción, estableciéndose de esta manera el importe de la mano de obra diaria;

IV.- El importe de la mano de obra diaria, se multiplicará por el número de días que corresponda a cada uno de los bimestres transcurridos en el período no cubierto, obteniéndose el monto de los salarios base de cotización bimestral; y

V.- A los salarios base de cotización bimestral respectivos, se les aplicarán los porcentajes de las cuotas obrero-patronales establecidas en la Ley, obteniéndose así los montos a cubrir por concepto de dichas cuotas.

Por cuanto a las obras cuya contratación se riga por lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas, el monto total de la mano de obra empleada se obtendrá aplicando el importe total del contrato, el factor que represente la mano de obra determinada por el Instituto por tipo y período de construcción, aplicandose las formulas establecidas en las fracciones III, IV y V anteriores, a efecto de determinar el monto de las cuotas obrero-patronales a cubrir.

El Instituto establecerá en cada ocasión en que se incrementen los salarios mínimos generales y de acuerdo al tipo de construcción de que se trate, el importe de mano de obra por metro cuadrado ó el factor que represente la mano de obra sobre el importe de los contratos regidos por la Ley de Obras Públicas. Los resultados de los estudios técnicos que al efecto formule el Instituto aplicando sus experiencias, deberán ser publicados invariablemente en el Diario Oficial de la Federación.

Respecto de las obras de construcción que por sus características especiales no puedan encuadrarse entre las tipificadas, se asimilarán a aquella que, de acuerdo a las experiencias del Instituto requiera una utilización de mano de obra semejante.

Una vez formulada la liquidación respectiva por el Instituto, la notificará al patrón para que en un término de 15 días hábiles, aduzca las aclaraciones que estime pertinentes ó para que, en su caso, entere las cuotas adeudadas con los recargos correspondientes.

Como podemos ver en este apartado, el Ins-

stituto Mexicano del Seguro Social podrá determinar el monto de las cuotas obrero-patronales de trabajadores de la construcción cuando el patrón no cumpla con las obligaciones previstas en la Ley ó su Reglamento, basándose en su experiencia y valor estimativo de la obra, sin demostrar la existencia individual de los trabajadores; de tal suerte que existen ejecutorias al respecto que señalan que es incorrecto que el Instituto Mexicano del Seguro Social cobre cuotas cuando éstas no se aplican a ningún trabajador. Consideramos necesario transcribir la siguiente tesis:

CUOTAS DE TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION.

El Instituto Mexicano del Seguro Social debe probar su existencia individual. Si el Instituto Mexicano del Seguro Social no demuestra la existencia individual de los trabajadores que laboran en la edificación de una obra y no otorga ninguna prestación ni beneficio a persona alguna, no tiene derecho a cobrar cuotas obrero-patronales, ya que es obvio que el motivo del pago será una posible contraprestación por el IMSS de otorgar beneficio a determinadas personas, no obstante que sea con algún atraso. Por tanto es incorrecto concluir que las cuotas que no se aplican a ningún trabajador, son propiedad del citado organismo, ya que esta tesis es contraria a las disposiciones legales, puesto, que solo se pueden cobrar cuotas si hay beneficiarios.

Revisión.- RESOLUCION DE 11 DE NOVIEMBRE-
de 1976. JUICIO 627/75/6825/73.
R.T.F. Cuatro Trimestre de 1976.-pág. 104.

Y por último, el artículo 19 del mismo Reglamento señala:

Art. 19.- Si transcurridos los plazos establecidos en la Ley y en éste Reglamento el patrón no cubre las cuotas obrero-patronales, los enteros provisionales a cuenta de estas ó los capitales constitutivos que le hu-

bieren sido notificados, el Instituto aplicará el procedimiento administrativo de ejecución en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. (5)

De lo anterior se desprende que, el Instituto Mexicano del Seguro Social no puede cobrar cuotas obrero-patronales considerando el valor estimativo de la obra sin demostrar la existencia individual de los trabajadores, ya que no basta su experiencia para realizar los cobros y, como ha quedado señalado el Instituto Mexicano del Seguro Social debe probar la existencia individual de los trabajadores mismos que deben ser beneficiados por los servicios que proporciona el mismo Instituto, ya que de lo contrario los cobros que realiza dicho organismo son incorrectos e indebidos, y por lo tanto, no debe ser aplicado lo dispuesto por los artículos 18 y 19 de este Reglamento.

(5) Moreno Padilla Javier.- Ob. cit.- p.p. 338-340.

CAPITULO V

" ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCION V BIS DEL ARTICULO 19 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL "

- SUMARIO: 5.1 EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD TRIBUTARIA.
- 5.2 BASES DE COTIZACION DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES.
- 5.3 OBLIGACIONES PATRONALES.
- 5.3.1 ARTICULO 19 DE LA -- LEY DEL SEGURO SOCIAL.
- 5.3.2 ARTICULO 18 DEL REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO DE LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO.
- 5.4 FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SOLIDARIDAD SOCIAL.
- 5.5 LA FRACCION V BIS DEL ARTICULO 19 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, SU INCONSTITUCIONALIDAD.

CAPITULO V

ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCION V BIS DEL ARTICULO 19 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

- SUMARIO: 5.1 EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD TRI-BUTARIA.
- 5.2 BASES DE COTIZACION DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES.
- 5.3 OBLIGACIONES PATRONALES.
- 5.3.1 ARTICULO 19 DE LA LEY DEL-
SEGURO SOCIAL.
- 5.3.2 ARTICULO 18 DEL REGLAMENTO
DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATO
RIO DE LOS TRABAJADORES DE
LA CONSTRUCCION POR OBRA O
TIEMPO DETERMINADO.
- 5.4 FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS-
DE SOLIDARIDAD SOCIAL.
- 5.5 LA FRACCION V BIS DEL ARTICULO -
19 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL,-
SU INCONSTITUCIONALIDAD.

5.1 EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD TRIBUTARIA

Dogmáticamente sabemos que, con objeto de conseguir el bienestar general de la colectividad, el Estado establece, con fundamento en el ejercicio del poder de imperio, una serie de mecanismos a través de los cuales es posible obtener los recursos necesarios para enfrentar, eficientemente, los requerimientos nacionales que le servirán para la prestación de los servicios públicos que sus habitantes reclaman.

Los mecanismos de referencia son, básicamente los tributos. El prestigiado tratadista mexicano Sergio F. de la Garza, considera que : " Los tributos --- constituyen la más importante clase de ingresos del estado moderno para conseguir los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades. EL derecho que se ocupa de ellos constituye una de las ramas del Derecho Financiero y ha recibido el nombre de Derecho Tributario ". (1)

El tributo es un acto soberano del Estado, mediante el cual se exige una prestación concreta, generalmente en dinero y ocasionalmente en especie; conforme a ésto, se desprende que un elemento primordial del tributo es la coacción por parte del Estado, lo cual significa que la prestación es obligatoria y no depende de la voluntad del sujeto obligado; sin embargo, la potestad tributaria del Estado no significa un poder arbitrario, ya que necesariamente debe tener su fundamento en la Ley, como corresponde a un régimen de derecho.

Ahora bien, el Lic. Luis H. Delgadillo-Gutiérrez en un ensayo que realiza sobre " La exención tributaria " señala que : " Considerando que las contribuciones representan limitaciones a la propiedad y a la libertad de los individuos, la obligación de contribuir a los gastos públicos debe estar expresamente señalada en la Ley Suprema, al igual que las facultades para que el Estado a través de sus organos, realice las actividades necesarias para recaudar los gravámenes.

(1) De la Garza Sergio F. " Derecho Financiero Mexicano " Editorial Porrúa.- Tercera Edición.- México 1968.- pág. 314.

Así encontramos que en nuestro sistema-
la Constitución Federal establece ésta obligación en la -
fracción IV del artículo 31, al referirse a las obligacion
nes de los mexicanos, y por extensión a todos los individ-
duos vinculados de alguna u otra forma al Estado mexicano,
de acuerdo con la igualdad que éste ordenamiento previene
en sus artículos 1º, 12 y 13; prevee además la potestad -
para la imposición de dichas contribuciones en los artícul
los 73 fracciones VII y XXIX; y 74 fracción IV, así como-
la competencia para su aplicación en el artículo 89 fra--
cción I y al facultar al Poder Ejecutivo para la aplica--
ción de las leyes que expide al Congreso de la Unión.

Así mismo, señala que: " De acuerdo con
el principio de legalidad en materia tributaria, las carg-
gas que sean establecidas deberán estar expresamente señal
ladas en las leyes. Esto nos lleva a afirmar que la impos
sición, y sus excepciones, son materia de la reserva de -
la ley.

Toda vez que conforme a éste principio-
corresponde al Poder Legislativo el establecimiento de las
cargas tributarias, cuando el legislador establece las --
contribuciones debe precisar todos los elementos del imp-
puesto: cuales son los sujetos a quienes se dirigen; soo--
bre que materias se causaran; cuales son las bases para -
realizar el cálculo de los impuestos y que cuotas se aplic
carán de la misma forma, cuando algún sujeto o alguna mat
teria no se deben incluir, deberá ser expuesto en forma--
precisa, o cuando alguna parte del objeto no se deba inn--
cluir en la base para el cálculo, o una cuota no deba ser
aplicada, deberá señalarse expresamente ". (2)

(2) Revista de Ciencias Jurídicas. Publicación de la Divis
sión de Ciencias Jurídicas de la ENEP " Acatlán ". --
Delgadillo Gutierrez Luis H. " La Exención Tributaria"
Editorial U.N.A.M.-México 1989.-p.p. 126-136.

El Lic. Sergio F. de la Garza señala que el principio de legalidad es aquel donde el impuesto debe ser creado por un acto formal y materialmente legislativo, asimismo señala que: " El principio de legalidad encuentra su fundamento constitucional en la fracción IV del artículo 31 que establece como requisito para que los mexicanos tengamos la obligación de "contribuir " a los gastos públicos del Estado que esa obligación este establecida por -- una Ley. Ahora bien, para que se cumpla ese requisito --- constitucional es no sólo necesario que el acto creador - del impuesto tenga su origen en el Poder Legislativo, con lo cual se satisfaría el requisito solamente en su aspecto formal, sino que también ese acto legislativo cree situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, que es la característica que se reconoce a las normas legislativas, y por último que la voluntad del legislador - se haya expresado sobre todos los elementos del hecho imponible y de la relación tributaria a que da origen, sin dejar a la administración fiscal ningún margen de discrecionalidad en cuanto a dichos elementos. ".(3)

Esta apreciación nos conduce a una de - las premisas elementales de la materia tributaria que consiste en que las cargas que el Estado impone a los gobernados deberán hacerse con arreglo a derecho, es decir, la voluntad del Estado deberá estar formada con apego a los modos determinados por el ordenamiento jurídico.

De las anteriores consideraciones se --- desprende que, constitucionalmente, no puede existir tributos sin Ley formalmente legislativa que lo exija, con-

(3) De la Garza Sergio F.- Ob. cit...- p.p. 333-334.

excepción de los casos de decreto-ley y de decreto-delegado.

Y por último, para concluir este apartado consideramos conveniente transcribir la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a este principio, la cual establece:

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE , CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL.

El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo-31 Constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y ésta, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarque. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados este establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la constitución del Estado, esta encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, esten consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni pã-

ra el cobro de impuestos imprevisibles-
o a título particular, sino que el suje-
to pasivo de la relación tributaria pue-
da en todo momento, conocer la forma --
cierta de contribuir para los gastos pú-
blicos del Estado, y a la autoridad no-
queda otra cosa sino aplicar las dispo-
siciones generales de observancia obli-
gatoria, dictadas con anterioridad al --
caso concreto de cada causante. Esto, --
por lo demás, es consecuencia del prin-
cipio general de legalidad, conforme al
cual ningún órgano del Estado puede rea-
lizar actos individuales que no esten --
previstos y autorizados por disposición
general anterior, y esta reconocido por
nuestro artículo 14 de nuestra Ley Fun-
damental. Lo contrario, es decir, la ár-
bitrariedad en la imposición, la impre-
visibilidad en las cargas tributarias y
los impuestos que no tengan un claro --
apoyo legal, deben considerarse absolu-
tamente proscritos en el régimen consti-
tucional mexicano, sea cual fuere el --
pretexto con que pretende justificarse-
les.

Séptima Epoca.-Primera Parte:Vols. 91--
96, pág. 91 A.R. 5332/75.

Blanca Meyerbera de Gonzalez.

Unanimidad de 15 votos.

Vols. 91-96, pág.91, A.R. 331/76.

Ma. de los Angeles Prendes de Vera

Unanimidad de 15 votos

Vols. 91-96, pág.91. A.R. 5464/75.

Ignacio Rodríguez Treviño

Unanimidad de 15 votos

Vols. 91-96, pág. 91. A.R. 5888/75.

Inmobiliaria Havre, S.A.

Unanimidad de 15 votos

Vols. 91-96, pág. 91 A.R. 1008/76.

Antonio Hernández Abarca

Unanimidad de 15 votos

Esta tesis apareció publicada, con el --
número 54, en el Apéndice 1917-1985, --
Primera Parte, Pág. 105.

5.2 BASES DE COTIZACION DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES

El artículo 32 de la Ley del Seguro Social establece claramente las bases de cotización de las cuotas obrero-patronales al señalar:

Art. 32.- Para los efectos de esta Ley, el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios; no se tomarán en cuenta, los siguientes conceptos:

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

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

c) Las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las participaciones de las utilidades de las empresas;

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

e) Los premios por asistencia; y

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

El Lic. Javier Moreno Padilla, comenta-
al respecto que: " El salario constituye el elemento medu-
lar de la contratación individual y colectiva entre patro-
nes y trabajadores y, es el origen de todas las prestacio-
nes en dinero que perciben los asegurados y sus derechoha-
bientes...

Las prestaciones que excluyen del salario
esta disposición, vienen a definir con claridad controver-
sias suscitadas entre patrones y el Instituto...

Las cajas de ahorro que se establecen -
en contratos colectivos, siempre y cuando tengan igual --
contribución de empresa y trabajadores, la participación-
en las utilidades, la habitación y la alimentación cuando
se cobre este servicio, los premios de puntualidad y asis-
tencia y, por último, los ingresos por tiempo extra en ca-
so de que no esté contratado con el carácter de fijo.

El 17 de octubre de 1973 el Congreso --
Técnico del Instituto aclaró esta disposición, en relación
a los conceptos fondo de ahorro y pago por tiempo extraor-
dinario. La primera de las prestaciones mencionadas tendrá
las siguientes reglas:

a) Si el patrón aporta cantidades perío-
dicas iguales o inferiores a las de los trabajadores las-
mismas no incrementarán el salario base de cotización.

b) Pero si la aportación patronal es su-
perior a la de los trabajadores sólo se incrementará el -
salario en la cantidad que exceda a ésta última prestación.

Las reglas para el incremento del salario por el pago del tiempo extraordinario laborado son las siguientes:

a) Se incrementará esta prestación si en los contratos colectivo ó individual se pacta en forma expresa que se laborará en esta forma y con carácter de tiempo fijo.

b) También se incrementará el salario base de cotización este tipo de prestaciones, cuando se trate de empresas que laboran jornadas continuas y en consecuencia sus trabajadores laboran tiempo extraordinario constantemente, así cuando para ello se implante un sistema de rotación de personal. " (4)

De esta forma concluimos en señalar que en la Ley del Seguro Social se establecen los límites, grupos y formas que se requieren para determinar el salario que servirá de base para la cotización de las cuotas obrero-patronales.

5.3 OBLIGACIONES PATRONALES

Las obligaciones patronales las encontramos en el artículo 19 de la Ley del Seguro Social y el correlativo 18 del Reglamento del Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado, que veremos en este apartado.

(4) Moreno Padilla Javier.- " Ley del Seguro Social ". -- Editorial Trillas.- México 1986.-p.p. 44-45.

5.3.1 ARTICULO 19 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

El artículo 19 de la Ley del Seguro Social establece textualmente lo siguiente:

Art. 19.- Los patrones están obligados a:

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

II.- Llevar registros, tales como nóminas y listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores, además de otros datos que exija la presente Ley y sus reglamentos. Es obligatorio conservar estos registros durante los cinco años siguientes al de su fecha.

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

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

V.- Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por la Ley, el Código Fiscal de la Federación y los reglamentos respectivos;

V BIS.- En patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador, - constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, semanal ó quincenalmente, conforme a los períodos de pago establecidos, en la inteligencia de que deberán cubrir las cuotas obrero-patronales, aún en el caso de que no sea posible determinar el ó los trabajadores a quienes se deban aplicar, por incumplimiento de su parte de las obligaciones previstas en las fracciones anteriores, en cuyo caso su monto se destinará a los servicios sociales de beneficio colectivo previstos en el Capítulo Único del Título Cuarto de esta Ley.

Las disposiciones contenidas en las fracciones I, II, III y V bis, no son aplicables en los casos de construcción, ampliación ó reparación de casas habitación, cuando los trabajos se realicen forma personal por el propietario o bien, por cooperación comunitaria, - debiéndose comprobar éste hecho a satisfacción del Instituto;

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

Como podemos ver, en este artículo se definen claramente las obligaciones patronales; sin embargo no estamos de acuerdo con lo dispuesto en la fracción V bis del mismo, ya que consideramos que esta disposición no debería estar dentro del rubro " obligaciones patronales " sino que, en dado caso debería de estar en el rubro de sanciones; sin embargo esto lo analizaremos detenidamente en otro apartado.

5.3.2 ARTICULO 18 DEL REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO DE LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO.

Como ya vimos las obligaciones patronales que establece la Ley del Seguro Social, ahora veremos el artículo 18 del Reglamento del Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores de la Construcción por Obra o --- Tiempo Determinado que menciona lo siguiente:

Art.18.- Cuando los patrones no cumplan con las obligaciones a su cargo previstas en la Ley y en este reglamento, serán requeridos por el Instituto para que dentro de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de aquel en que surta efectos la notificación respectiva, le proporcionen los elementos necesarios para determinar el número de trabajadores, sus nombres, días trabajados y salarios devengados que permitan precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones incumplidas.

Transcurrido dicho plazo sin que el patrón haya entregado tales elementos, el Instituto, en ejercicio de sus facultades, fijará en cantidad líquida los créditos cuyo pago se haya omitido, aplicando en su caso, los datos con los que cuente y los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables, siguiendo a tal efecto, el procedimiento que a continuación se detalla:

I.- Se precisará el número de metros cuadrados de la construcción, el tipo de obra de que se trate y el período de realización de la misma;

II.- Se estimará el monto de la mano de obra total utilizada en la construcción de que se trate,-

multiplicando la superficie en metros cuadrados de construcción, por el costo de la mano de obra por metro cuadrado que de acuerdo al tipo y período de construcción establezca el Instituto;

III.- El monto de la mano de obra total, se dividirá entre el número de días comprendidos dentro del período de construcción, estableciéndose de esta manera, el importe de la mano de obra diaria;

IV.- El importe de la mano de obra diaria, se multiplicará por el número de días que corresponda a cada uno de los bimestres transcurridos en el período no cubierto, obteniéndose el monto de los salarios base de cotización bimestral; y

V.- A los salarios base de cotización bimestral respectivos, se les aplicará los porcentajes de las cuotas obrero-patronales establecidas en la Ley, obteniéndose así los montos a cubrir por concepto de dichas cuotas.

Por cuanto a las obras cuya contratación se rige por lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas, el monto total de la mano de obra empleada se obtendrá aplicando al importe total del contrato, el factor que represente la mano de obra determinada por el Instituto por tipo y período de construcción, aplicándose las formulas establecidas en las fracciones III, IV y V anteriores, a efecto de determinar el monto de las cuotas obrero-patronales a cubrir.

El Instituto establecerá en cada ocasión en que se incrementen los salarios mínimos generales y de acuerdo al tipo de construcción de que se trate, el importe de mano de obra por metro cuadrado ó el factor --

que represente la mano de obra sobre el importe de los --
contratos regidos por la Ley de Obras Públicas.

Los resultados de los estudios técnicos que a efecto formule el Instituto aplicando sus experien--
cias, deberán ser publicados invariablemente en el Diario
Oficial de la Federación.

Respecto de las obras de construcción -
que por sus características especiales no pueden encuadrar
se entre las tipificadas, se asimilará aquella que, de --
acuerdo a las experiencias del Instituto, requiera una --
utilización de mano de obra semejante.

Una vez formulada la liquidación respec--
tiva por el Instituto, la notificará al patrón para que -
en un término de quince días hábiles, aduzca las aclara--
ciones que estime pertinentes, o para que en su caso, en--
tere las cuotas adecuadas con los recargos correspondien--
tes. (5)

De esta forma, vemos lo que dispone este
Reglamento en relación a la determinación y pago de las -
cuotas que el Instituto recaude; sin embargo existe una -
ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -
que señala:

**SEGURO SOCIAL. AFILIACION DE TRABAJADO--
RES INDETERMINADOS, CON BASE EN EL COŚ--
TO ESTIMATIVO DE LA OBRA.**

Aún cuando en el supuesto que una empre--
sa, por conducto de su administrador ge--
neral, en una comparecencia se hubiera--
obligado a cubrir las cuotas patronales

(5) Moreno Padilla Javier. Ob. cit. p.p. 339-340.

que en la misma se consignan, y que el Instituto Mexicano del Seguro Social es tuviera autorizado, conforme a la Ley del Seguro Social para calificar en forma estimativa el costo de la mano de obra que se utilizo para la construcción de unos inmuebles, ello no autoriza al propio Instituto para pretender el cobro de cuota alguna que no vaya directamente encaminada a cubrir el riesgo ni la antigüedad de quienes fueron los trabajadores, por las prestaciones que consigna la Ley, y si en liquidaciones complementarias se hace constar, como identificación de los asegurados: " Const. Total tres casas habitación ", sin que se especifique la afiliación de esos asegurados y sus apellidos paterno, materno y nombres, sino simplemente el importe del contrato por mano de obra, las percepciones y el importe total de las cuotas obrero-patronales, es manifiesto que tales liquidaciones no tiendan a cumplir con los fines de la seguridad social en relación a los trabajadores que intervinieron en la construcción de los inmuebles de referencia, traduciendo el cobro en un enriquecimiento indebido para el Instituto Mexicano del Seguro Social. Cabe aclarar que aun suponiendo que, en la comparecencia a que se alude, la empresa se hubiere obligado a proporcionar los nombres de los trabajadores " no identificados " su incumplimiento no autoriza al Instituto Mexicano del Seguro Social para girar una liquidación de cobro por cuotas que no van a responder de la protección otorgada ni a beneficiar a persona alguna individualmente considerada. De ahí que la Sala responsable de la sentencia reclamada haya una inexacta aplicación del artículo 31 de la Ley del Seguro Social aplicable, pues si el Instituto Mexicano del Seguro Social conforme a dicho numeral esta facultado para aplicar los datos que se tuviere en su poder sobre los movimientos consistentes en altas, reingresos y cambios de grupos de salarios de cotización cuando el patrón es omiso en dar los avisos correspondientes, no está facultado, como se dijo, para efectuar cobro de cuotas que no van directamente encaminadas a beneficiar o a cubrir riesgos de trabajadores

individualizados.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Ad
ministrativa del Primer Circuito.
Amparo Directo 554/74
Inmobiliaria Eli, S.A.
3 de septiembre de 1975.
Unanimidad de votos.
Ponente: Abelardo Vázquez Cruz.

De tal suerte y como se desprende de la anterior ejecutoria el Instituto Mexicano del Seguro Social no puede hacer cobro de cuotas obrero-patronales, basándose en el cobro estimativo de la obra a trabajadores indeterminados, y como se señala en la misma: "... Es manifiesto que tales liquidaciones no tiendan a cumplir con los fines de la Seguridad Social en relación a los trabajadores que intervinieron en la construcción de los inmuebles ... ", ésto es, que dichas cuotas no están encaminadas a beneficiar ó a cubrir riesgos de trabajadores individualizados, alterándose con esto uno de los fines fundamentales que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social y por lo tanto, lo dispuesto por el artículo 18 del multicitado Reglamento se contrapone a la idea original de la Seguridad Social y sí en cambio se puede derivar de ésto, un enriquecimiento indebido del Instituto Mexicano del Seguro Social.

5.4 FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social cumpla eficientemente con la alta misión para la cual fuere creado, requiere emplear un conjunto de medios económicos que le permitan garantizar el equilibrio financiero entre sus ingresos y obligaciones presentes -- frente a sus ingresos y obligaciones futuras, tales medios son los que vienen a constituir un sistema financiero, y éste a su vez, será la base en la cual se apoye la organización y el financiamiento de la institución aseguradora en cuestión.

De esta manera se puede decir y afirmar que el financiamiento del Seguro Social es un conjunto de medidas adaptadas por el sistema a fin de proveerse de -- los recursos indispensables para su financiamiento.

Por su parte, el tratadista Rafael Uzcategi (5) al hablar de los aspectos financieros del Seguro Social nos explica que: " . . . entendemos por estructura del financiamiento de la seguridad social las corrientes de recursos, tanto del sector público como privado, -- que concurren en distintas proporciones a conformar el -- presupuesto de ingresos y gastos de las instituciones de seguridad social. "

Al respecto, cabe recordar que el Seguro Social es parte integral de la seguridad social y que es el aspecto de su financiamiento, precisamente, uno de ---

(5) Uzcategi Rafael. " Financiamiento de la seguridad social ".- Editorial Banco Central de Venezuela.-Venezuela 1969.- pág. 45.

los elementos que nos dan la pauta para hacer la distinción entre una institución y la otra.

El Seguro Social se distingue de la seguridad social, en que una gran parte de sus gastos se financian con contribuciones de sus beneficiarios o en nombre de éstos, por sus patrones, así como en la relación existente entre beneficios y contribuciones.

Otras partes de la Seguridad Social las financia el Estado con el producto de impuestos, no estando, sin embargo, los beneficios ligados a contribuciones especiales.

Respecto a lo anterior, podemos afirmar que existen, ciertamente, una gran variedad de formas de financiamiento de los diversos sistemas de seguridad social en el cual se incluye, como es bien sabido, el régimen obligatorio del Seguro Social; tales formas de financiamiento van desde el sistema sostenido por patrones y trabajadores exclusivamente, hasta aquéllos sostenidos por el Estado únicamente.

Si bien es cierto que el financiamiento del Seguro Social se finca en el sistema tripartita, también debe quedar bien claro que dentro de tal sistema las proporciones de las contribuciones entre los sectores involucrados varía mucho, cabe aclarar que ésta es provocada por varios factores, principalmente de índole social y económica.

El Licenciado Arturo Vieyra (6) señala-

(6) TESIS.- " Los índices de frecuencia y gravedad para determinar el grado de riesgos de trabajo " Lic. A.Vieyra. U.N.A.M. Méx. 1981. p.p. 56-57.

que: " Para la implantación del " Plan Beveridge " de seguridad, el propio tratadista ingles propuso como fuentes de ingresos los provenientes del Erario Público, de los ciudadanos como sujetos de aseguramiento y de los patrones. Es-to lo expresamos como referencia para explicar el régimen-contributivo del Seguro Social, si tomamos en consideración que los principales mecanismos utilizados para obtener los recursos financieros son, actualmente, las cotizaciones y, que tales aportes provienen, principalmente, de los traba-jadores y de los patrones. Esto nos trae a colación un principio muy importante y muy famoso; el principio de solida-ridad entre la población.

Este principio aplicado al financiamiento del Seguro Social puede ser interpretado de la siguiente -manera: si la totalidad de la población es acreedora a un sistema integral de asistencia, mediante el cual se benefician con las diversas prestaciones que el mismo sistema -- otorga, luego entonces resulta justo y razonable que la -- misma población contribuya a su financiamiento en la medida de sus capacidades económicas.

Respecto al principio de solidaridad el-notable tratadista Uzcategui considera que éste " ha sido-un parámetro muy importante en la orientación y conforma--ción del gasto social, así como en el financiamiento de las instituciones encargadas de realizar la Política Social, -lo hemos visto en las primeras manifestaciones de la Polí-tica Fiscal y posteriormente en la aplicación de la Hacie^{nda} Social, mediante la cual se perfeccionaron los métodos-de la tributación fiscal para la implantación de los recursos necesarios. " (7)

(7) Uzcategui: Rafael. Ob. cit. p. 35.

Continuando con el estudio del principio de solidaridad, podemos añadir que, conforme a la idea de Uzcategui, el fundamento real de tal principio, en el sentido de que responsabiliza solidariamente a todos los miembros de la sociedad en cuanto a la atención de los riesgos de la vida, y particularmente del trabajo, imprime al Seguro Social de un alto contenido social.

Por lo tanto, si existe una obligación solidaria en el financiamiento de un sistema de seguridad que beneficia a todos, es posible considerar a cada uno de los miembros de la sociedad como un contribuyente, y al participar éste en el financiamiento, ya sea de una manera directa o indirecta, tendrá derecho a disfrutar de la gama de prestaciones que el propio sistema le ofrece.

Ahora bien, en base a lo anteriormente expuesto, el artículo 8vo. de la Ley del Seguro Social establece:

Art. 8.- con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de este ordenamiento.

Así mismo el artículo 19 de la mencionada ley señala en su fracción V bis:

Art. 19.- los patrones están obligados a:

I.- . . .

II.- . . .

III.- . . .

IV.- . . .

V.- . . .

V Bis.- En tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción deberá expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido semanal o quincenalmente, conforme a los periodos de pago establecidos, en la inteligencia de que deberán cubrir las cuotas obrero-patronales, aún en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar por incumplimiento de su parte de las obligaciones previstas en las fracciones anteriores, en cuyo caso su monto se destinará a los servicios sociales de beneficio colectivo previstos en el Capítulo Único del Título Cuarto de esta Ley.

El artículo 232 de la Ley del Seguro Social dispone que:

Art. 232.- Los servicios sociales de beneficio colectivo a que se refiere el artículo 8vo. de esta Ley comprende :

- I.- Prestaciones sociales; y
- II.- Servicios de solidaridad social.

Así mismo, la propia Ley del Seguro Social señala la forma de financiamiento de los anteriores servicios sociales estableciendo lo siguiente:

Art. 235.- Las prestaciones sociales son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social y tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La Asamblea General anualmente determinará la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones.

Art. 239.- Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiarios.

La Asamblea General determinará anualmente, con vista en las aportaciones del Gobierno Federal, el volúmen de recursos propios que el Instituto puede destinar a la realización de estos programas.

Los beneficiarios por estos servicios, contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de la Ley.

5.5 LA FRACCION V BIS DEL ARTICULO 19 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, SU INCONSTITUCIONALIDAD.

Antes de iniciar el desarrollo de este apartado, y para lograr que el objetivo planteado en la elaboración de este trabajo de Tesis, alcance los fines deseados, considero necesario realizar un bosquejo de los principales puntos tratados.

En primer lugar y como ya lo vimos con anterioridad, el hombre siempre se ha preocupado por tener "seguridad " en todos los aspectos de su vida, y es así como surge la Seguridad Social, la cual es concebida como un instrumento básico y eficaz de la política social de todos los países.

En nuestro país la idea de la Seguridad-

social nace como un instrumento de orden gremial en función-tutelar y reivindicatoria de los trabajadores, quedando plasmada esta idea en el Artículo 123 de nuestra Constitución Política, específicamente en la fracción XXIX, de tal suerte que con el transcurso del tiempo la Seguridad Social se desliga poco a poco de esta disciplina. Y considerando las grandes necesidades por las que atravezaba el pueblo como son: la preservación de la vida, la salud, el bienestar del trabajador y su familia, el equilibrio entre los factores de la producción, etc., se crea el 19 de enero de 1943 la Ley del Seguro Social.

Los objetivos principales del Seguro Social son:

- a) Garantizar el derecho humano a la salud.
- b) Garantizar la asistencia médica.
- c) Garantizar la protección de los medios de subsistencia; y
- d) Garantizar los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Siendo además un instrumento básico y elemental de la Seguridad Social.

Por otra parte encontramos que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo fiscal autónomo, con facultades y atribuciones propias mismas que encontramos perfectamente bien determinadas en el artículo 240 de la Ley del Seguro Social que señala:

Art. 240.- El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

I.- ...;

II.- ...;

III.- ...;

IV.- ...;

V.- ...;

VI.- ...;

VII.- ...;

VIII.- ...;

IX.- ...;

X.- Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados-e independientes y precisar su base de cotización aún sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubieren incurrido;

XI.- ...;

XII.- Recaudar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos-del Instituto;

XIII.- Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;

XIV.- Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos así como para fijarlas en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables;

XV.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o los que de acuerdo con su experiencia considere como probables;

XVI.- ...;

XVII.- ...;

XVIII.- ...;

XIX.- ...;

XX.- ...; y

XXI.- Las demás que le otorgue esta Ley, sus reglamentos y cualesquier otra disposición aplicable.

Determinadas las facultades tributarias- del Instituto Mexicano del Seguro Social como ente fiscalizador, es importante señalar que dentro del tema que nos ocupa, es necesario hacer mención que las cuotas obrero-patronales han sido calificadas por la Ley del Seguro Social en su artículo 267, como créditos fiscales.

Ahora bien, considerando los elementos vertidos con antelación, y para entrar al punto central del presente trabajo, a continuación transcribo lo establecido por el artículo 19 fracción V bis de la Ley del Seguro Social que señala:

Art. 19.- Los patrones están obligados

a:

I.- ...;

II.- ...;

III.- ...;

IV.- ...;

V.- ...;

V Bis.- En tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, semanal o quincenalmente, conforme a los períodos de pago establecidos, en la inteligencia de que deberán cubrir las cuotas obrero-patronales, aún en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar, por incumplimiento de su parte de las obligaciones previstas en las fracciones anteriores, en cuyo caso su monto se destinará a los servicios sociales de beneficio colectivo previstos en el Capítulo Único del Título Cuarto de esta Ley.

De lo anterior se desprende lo siguiente:

La Ley del Seguro Social en este artículo señala como obligación de los patrones, que éstos deberán cubrir las cuotas obrero-patronales, aún en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deba aplicar, esto es, que el Instituto Mexicano del Seguro Social, aún cuando estuviera autorizado conforme a su Ley para calificar en forma estimativa el costo de la mano de obra que se utiliza para la construcción de unos inmuebles, ello no autoriza al propio Instituto para pretender el cobro de cuota alguna que no vaya directamente encaminada a cubrir el riesgo, ni la antigüedad de quienes fueron los trabajadores, ya que no se especifica la afiliación de esos asegurados, y sus apellidos paterno, materno y nombres, además no cumple con los fines de la Seguridad Social, traduciendo el cobro en un enriquecimiento indebido para el Instituto Mexicano del Seguro Social, y considerando lo establecido por el artículo 123 fracción XXIX de nuestra Constitución, y la idea por la cual fue creada la Ley del Seguro Social, lo señalado en la fracción V bis de este artículo a mi criterio es inconstitucional, ya que como ha quedado plasmado, las cuotas que cobra el Instituto Mexicano del Seguro Social tienden a otorgar una contraprestación, o sea un servicio a sus beneficiarios, que en este caso no existen, y sí cobra los servicios que el Instituto presta y no los proporciona, siendo ésto fílcito e indebido por parte del Instituto.

Además, señala que el Instituto requerirá al patrón en caso de incumplimiento, le proporcione los elementos que sean necesarios para determinar la cuantía de la obligación, esto es, conforme a lo establecido por el artículo 18 del Reglamento del Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado, donde los patrones serán requeridos para que dentro de 15 días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación respectiva proporcione dichos elementos, y una vez transcurrido dicho plazo,

sin que el patrón haya proporcionado tales datos, el Instituto fijará en cantidad líquida los créditos que se hayan omitido, aplicando en su caso, los datos con los que cuente y los que de acuerdo a su experiencia considere probables, esto es de manera estimativa.

Lo anterior es indebido, ya que es imposible prever la equidad y proporcionalidad de la estimación en base a su experiencia, y considerando, que aún en el sentido de que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, no puede estar más allá de lo que establece nuestra Ley Suprema en base al principio de legalidad tributaria a que se refiere el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Política, y de acuerdo a este principio los cargos que sean establecidos deberán estar expresamente señalados en las Leyes, esto quiere decir, que la imposición y sus excepciones son materia de reserva de la Ley. Ahora bien, es manifiesto que el incumplimiento de los patrones a alguna de las obligaciones previstas en la propia Ley del Seguro Social, especialmente en su artículo 19 fracción V bis, no autoriza al Instituto para girar una liquidación de cobro que no vaya a responder de la protección que proporciona, ni a beneficiar a persona alguna o a cubrir riesgos de trabajadores individualizados.

El mismo artículo en la fracción de referencia señala que, las cuotas recaudadas de dichos trabajadores indeterminados, su monto se destinará a los servicios sociales de beneficio colectivo previstos en el Capítulo Unico Título Cuarto de la Ley del Seguro Social.

Social, señala que con fundamento en la solidaridad social, el Instituto podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de la Ley.

Ahora bien, el Título Cuarto en su artículo 232 señala que los servicios sociales de beneficio colectivo comprenden:

- a) Prestaciones sociales; y
- b) Servicios de solidaridad social.

Los servicios antes señalados, tendrán la siguiente forma de financiamiento:

I.- Las prestaciones sociales serán financiadas por las ramas de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. (Art. 235).

II.- Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y los propios beneficiarios. (Art. 239).

En base a lo anterior, y como podemos apreciar, en ningún momento se habla de que los patrones estan obligados a financiar dichos servicios, por lo que considero, que lo dispuesto en esta fracción es incorrecto, toda vez que esta dentro del rubro " Obligaciones patronales " y después de haber visto que los patrones según el Título Cuarto de la Ley, no estan incluidos ni obligados a financiar dichos servicios sociales, considero necesario que dicha disposición sea modificada, toda vez que se contrapone a lo señalado por la propia Ley, en el sentido de que estos servicios sociales son

son financiados por la Federación, el Instituto y los propios beneficiarios, y no así por los patrones.

De tal suerte, si los patrones de la industria de la construcción, incumplen con sus obligaciones señaladas en la Ley del Seguro Social, deberán ser sancionados de otra forma que no contradiga a lo establecido por la propia Ley, como es el caso.

CONCLUSIONES

1.- La Seguridad Social tiene como objeto, garantizar el bienestar individual y colectivo, esto es, garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios.

Al respecto el Lic. Gustavo Arce Cano, - muy atinadamente define a la Seguridad Social como: " El - instrumento jurídico y económico que establece el Estado - para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de -- prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los pa- trones, los obreros y el Estado, ó alguno de éstos, como - subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, principalmente de las contingencias de la falta- ó insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de- su familia. ".

2.- En nuestro país la Seguridad Social- nació del Derecho del Trabajo, encontrando sus bases jurí- dicas en el artículo 123 Constitucional; siendo el Seguro- Social la principal forma de previsión social, pero amplian do sus objetivos, como es el caso del INFONAVIT, considerán dose de esta manera como la instrumentación básica de la - Seguridad Social, ya que ésta trata de amparar y proteger- a todos los sectores de nuestra sociedad y no sólo a los - que prestan un servicio personal subordinado a cambio de - un salario, extendiéndose día con día a otros sectores de- la población, perfeccionando cada vez más su campo de --- acción.

3.- Las cuotas obrero-patronales que cobra el Instituto Mexicano del Seguro Social, son consideradas como " Aportaciones de Seguridad Social ", como lo estableció en su fracción II, artículo 2do., el Código Fiscal de la Federación de 1983, siendo éste el primero que ubica a las cuotas del Seguro Social como una contribución.

4.- En virtud de la especilísima naturaleza de dicha contribución el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, como lo señala su propia Ley; asimismo les otorga el carácter de créditos fiscales a las cuotas obrero-patronales.

5.- Se propone reformar el Artículo 240- en su fracción XV, de la Ley del Seguro Social el cual establece que el Instituto esta facultado para determinar, - en caso de incumplimiento de los patrones, el importe de - las aportaciones patrimoniales y las bases para su liquidación y cobro, aplicando en este caso, los datos con los que cuente o con los que de acuerdo a sus experiencias considere como probables, ésto se realiza mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, con sujeción a las normas- del Código Fiscal de la Federación; lo anterior es incorreg to, toda vez que el Instituto en forma estimativa determinará los datos para el cobro de cuoras, basándose únicamente en sus experiencias, resultando parciales las resoluciones tomadas por el Instituto que motivan una imposición de éste hacia los patrones, dejándolos en total estado de indefensión. Al respecto propongo la reforma del artículo de - referencia de la siguiente manera:

Art. 240.- El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

. . . .

XV.- Determinar la existencia, contenido

y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente y los que le sean proporcionados por los patrones y demás sujetos.

6.- Sería conveniente reformar la fracción V bis del artículo 19 de la Ley del Seguro Social, - en relación al cobro de cuotas a los patrones de la Industria de la Construcción, que en caso de incumplimiento de éstos, el Instituto determinará la cuantía de la obligación, fijando el crédito en cantidad líquida, con los datos con los que cuente y que de acuerdo a sus experiencias considere probables. Como ya lo señale con anterioridad, esto lo hace en forma estimativa, y no puede ser legal, toda vez que el Instituto debe probar la existencia individual de los trabajadores que laboran en la edificación de una obra, de lo contrario el Instituto no otorga ninguna prestación ni beneficio a persona alguna, y por lo tanto no tiene derecho a cobrar cuotas obrero-patronales; y es incorrecto que las cuotas que no se aplican a ningún trabajador sean propiedad del citado organismo, ya que a mi criterio esto es un enriquecimiento indebido por parte del Instituto. Así mismo considero que al no determinar los datos del asegurado y por tanto no otorgar ningún beneficio al mismo, es inconstitucional, basándome en la idea por la cual fue creado el Instituto Mexicano del Seguro Social, que es la de garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo; y aún más allá, porque no se apega a lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que señala:

Art. 123.- Toda persona tiene derecho al

trabajo digno y útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

. . .

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y --- cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.;

De esta manera, nos damos cuenta que, como lo señala la disposición anterior, al no existir trabajadores determinados, el Instituto Mexicano del Seguro Social no otorga los servicios encomendados por dicha fracción ni proporciona la protección y bienestar de la que habla, por lo tanto lo establecido por la fracción V bis del artículo 19 de la Ley del Seguro Social, viola la constitucionalidad del artículo 123 fracción XXIX.

Después de las razones expuestas con anterioridad, propongo que dicha reforma sea realizada de la siguiente forma:

Art. 19.- Los patrones están obligados a:

. . .

V Bis.- En tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, semanal o quincenalmente, conforme a los períodos de pago establecidos, y en caso de incumplimiento de su parte de las obligaciones previstas en las -- fracciones anteriores, estarán sujetos a lo dispuesto por los artículos 283 y 284 del Título Séptimo de este ordenamiento.

7.- El 14 de noviembre de 1985, se promulgó el Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado, mismo que entró en vigor el día 4 de enero de 1986, el cual dentro de su considerando, señala que las modificaciones hechas al artículo 19 de la Ley del Seguro Social al adicionar la fracción V bis, constituyen una eficaz tutela del derecho de los trabajadores que desarrollan trabajos temporales en la actividad de la construcción para acceder a las prestaciones consignadas en la Ley, así como otorgar a los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado una forma más cabal y efectiva los servicios y prestaciones que conforme a la Ley de la Materia les corresponda.

De lo anterior se desprende, que si bien es cierto la idea del legislador de crear dicho Reglamento, fue para proteger a los trabajadores que laboran en la --- construcción ya sea por obra o tiempo determinado, o bien, los que realizan trabajos temporales, tutelando de esta -- forma los derechos de dichos trabajadores, en lo cual estoy de acuerdo, ya que este tipo de trabajadores representaban un sector de la población que estaba totalmente desprotegido, sin embargo también es cierto que al hablar de tutelar los derechos de los trabajadores y otorgar en forma más ca

bal y efectiva los servicios y prestaciones que conforme a la Ley les correspondan, éstos serán proporcionados necesariamente a trabajadores determinados, y no como lo señala el artículo 18 del multicitado Reglamento a trabajadores indeterminados, porque si se desconoce su afiliación, entonces ni se tutela ningún derecho, ni se otorgan servicios, ni beneficios a persona alguna, por lo que propongo derogar dicho artículo, ya que éste es consecuencia de lo que establece la fracción V bis del artículo 19 de la Ley del Seguro Social, toda vez que señala un procedimiento estimativo, cuando los patrones de la Industria de la Construcción incumplan en alguna obligación, y tal procedimiento va en -- contra del orden de la determinación de las cuotas obrero-patronales y al establecerlas de esta forma, pugna con el principio de legalidad contributiva establecido en la fracción IV del artículo 31 Constitucional; así como con lo dispuesto por la fracción XXVII, incisos g) y h) del artículo 123 de la Constitución, en relación a la responsabilidad patronal de cumplir en caso de que se presente algún riesgo de trabajo, de que éste sea cubierto por los patrones, aún en el caso de que no esten inscritos en el Seguro Social.

8.- Volviendo a la fracción V bis del artículo 19 de la Ley del Seguro Social, en el apartado donde señala que el monto recaudado por el incumplimiento de los patrones, será destinado a los servicios sociales proporcionados por el Instituto, y toda vez que en el Capítulo respectivo, especialmente en los artículos 237 y 239 no se señala que estos servicios deban ser financiados por los patrones, por lo que considero que éstos, no están obligados a contribuir para proporcionar dichos servicios, como lo determina actualmente la ya señalada fracción V bis, y sí por el contrario se contrapone a lo dispuesto por la propia Ley del Seguro Social en los artículos ya señalados.

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

- 1.- ARCE CANO GUSTAVO
" De los Seguros Sociales a la Seguridad Social ", --
Ed. Porrúa, México 1972.
- 2.- CARRILLO PRIETO IGNACIO
" Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho ", UNAM,
México 1979.
- 3.- CARPIZO JORGE
" La Constitución de 1917 ", UNAM, México 1982.
- 4.- CAVAZOS FLORES BALTASAR
" 35 Lecciones de Derecho Laboral ", 4a. Edición, --
Editorial Trillas, México 1985.
- 5.- DE LA GARZA SERGIO F.
" Derecho Financiero Mexicano ", Editorial Porrúa, --
México 1968, Tercera Edición.
- 6.- DELGADO MOYA RUBEN
" El Derecho Social del Presente ", Editorial Porrúa,
México 1977.
- 7.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
" Revista Mexicana de Seguridad Social ", Tomos 20 y -
21. México 1981.
- 8.- JURIDICA
" Anuario de la Escuela de Derecho de la Universidad-
Iberoamericana ", Ed. Universidad Iberoamericana, No.3,
Julio 1971.
- 9.- KELSEN HANS
" Teoría Pura del Derecho ", UNAM. México 1983.
- 10.- LOPEZ ROSADO DIEGO G.
" Problemas Económicos de México ", Ed. UNAM. México -
1970. Tercera Edición.
- 11.- MANUEL Y DUARTE ISIDRO
" Estudio sobre Garantías Individuales ", Editorial -
Porrúa, México 1972.
- 12.- RETCHKIMAN K.
" Teoría de las Finanzas Públicas ", Tomo II, UNAM, -
México 1987.
- 13.- REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
" Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para
conmemorar el XL Aniversario de la creación del Tribu-
nal Fiscal de la Federación ", 7o. Numero Extraordina-
rio. México 1976.

- 14.- REVISTA DE CIENCIAS JURIDICAS
" Publicación de la División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. " ACATLAN ". UNAM 1989.
- 15.- SANCHEZ LEON GREGORIO
" Derecho Fiscal Mexicano " Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. Tijuana B.C. 1986.
- 16.- TENA SUCK-ITALO HUGO
" Derecho de la Seguridad Social ", Editorial PAC, -- México 1986.
- 17.- TORRES REYNAGA LUIS FERNANDO
" La Seguridad Social. Perfiles ", Editorial Impresores Azteca. México 1989.
- 18.- VIEYRA ARTURO
TESIS " Los Indices de Frecuencia y Gravedad para determinar el Grado de Riesgo y Prima del Seguro de Riesgos de Trabajo ", UNAM. México 1981.
- 19.- UZCATEGUI RAFAEL
" Financiamiento de la Seguridad Social ", Editado por el Banco Central de Venezuela. 1969.

LEGISLACION NACIONAL CONSULTADA

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Ed. Trillas, Comentada. México 1986.
- 2.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
Ed. Porrúa. México 1976. 23a. Edición.
- 3.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
Ed. PAC. Comentado. México 1989.
- 4.- LEY DEL SEGURO SOCIAL
Ed. Trillas. México 1978. Quinta Edición.
- 5.- LEY DEL SEGURO SOCIAL
Ed. Trillas. México 1990. Decimoséptima Edición.
- 6.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO
Ed. Porrúa. México 1986.
- 7.- REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO.
- 8.- REGLAMENTO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN LO RELATIVO-A LA AFILIACION DE PATRONES Y TRABAJADORES.