

56  
283



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN**

**NATURALEZA JURIDICA DE LAS  
CUOTAS OBRERO-PATRONALES  
APORTADAS AL INSTITUTO  
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**GUILLERMO CORREA MARAVILLAS**



STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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.

## I N D I C E

### INTRODUCCION.

#### PRIMER CAPITULO: ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

I.- Introducción al tema.....	1
II.- Antigüedad.....	3
A. Grecia.	
B. Roma.	
III.- Edad Media.....	10
IV.- Epoca Moderna.....	15
A. Liberalismo.	
B. Socialismo.	
C. El Seguro Social.	

#### SEGUNDO CAPITULO: INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- ORIGENES Y UBICACION DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

I.- Antecedentes Históricos del Instituto Mexicano del Seguro - Social.....	38
II.- Instituto Mexicano del Seguro Social.- Elementos constitutivos.....	63

#### TERCER CAPITULO.- UBICACION DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES DENTRO DEL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO.

I.- Introducción al tema.....	79
II.- Tesis que sostiene que las cuotas obrero patronales son - impuestos.....	80
III.- Tesis que sostiene que las cuotas obrero patronales son - derechos.....	83

IV.- Tesis que sostiene que las cuotas obrero patronales son -  
contribuciones especiales.....84

V.- Tesis que sostiene que las cuotas son contribuciones de -  
carácter gremial que constituye un salario socializado o soli-  
derizado.....87

VI.- Tesis que considera a las cuotas obrero patronales como -  
contribuciones parafiscales o paratributarias.....89

VII.- Resumen del tema.....92

#### CUARTO CAPITULO.- LA COERCITIVIDAD DE LAS CUOTAS OBRERO PATRO- NALES.

I.- Introducción al tema.....102

II.- Ley del Seguro Social.....105

III.- Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del -  
Seguro Social.....111

IV.- Código Fiscal de la Federación.....122

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

## INTRODUCCION .

En un mundo tan conflictivo en que nos tocó vivir, es necesario conformar un entorno social más justo y equitativo, pero comprendiendo que tal anhelo no es tarea fácil, debido a la gran diversidad de contingencias que se presentan en la sociedad, pero es signo característico del hombre el poder cambiar o modificar las situaciones adversas, haciéndolas menos crudas y soportables.

Dentro de este contexto la Seguridad Social juega un papel preponderante debido a que debe de considerarse propósito y fin. En efecto, los planes trazados por cada Presidente de la República, representan caminos y alternativas, para mejorar las situaciones de sus conacionales, ya sea en los planos económicos, jurídicos, sociales y culturales, y son precisamente estos propósitos que se plantean al iniciar su gestión los que dirigirán y delinearán las estrategias y proyectos que hagan frente a los problemas que aquejan al país. Por otro lado, la materialización de los beneficios que se encaminan hacia el pueblo representan la credibilidad que éstos últimos les guarden a sus gobernantes.

Con la presente tesis me fijé alcanzar varios objetivos los cuales son: delinear el alcance e importancia de la seguridad social; trayendo a colación los antecedentes históricos más relevantes que dan el carácter principal de tal término, para así poder entender el porque de la importancia que han adquirido en nuestros tiempos, el proporcionar los medios idóneos para -- hacer desaparecer, en la medida de lo posible, la inseguridad social.

Posteriormente de haber entendido la importancia de la seguridad social, pasaré a exponer y analizar los Seguros Sociales, considerados a éstos como una verdadera necesidad histórica, consecuencia directa de los problemas imperantes de su época, y perfeccionados con el transcurso del tiempo.

Una vez concluido el estudio de los seguros sociales, como verdadero instrumento de la seguridad social, y entendido estos dos términos en su real magnitud, pasaré a estudiar la parte medular de la presente tesis, éstos es, la naturaleza jurídica de las aportaciones para el mantenimiento de los seguros sociales encargado a diferentes institutos, pero por su trascendencia e importancia me centraré en el estudio orgánico administrativo y de servicios del organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

El estudio de estos términos (seguridad y seguro social) es tan amplio y variado, que podría llevarme un trabajo muy extenso y tedioso el abarcarlo en su mayoría, por lo cual es mi meta real dar un enfoque general, en un principio, de estos términos, enlistando situaciones importantes para el tema dejando a un lado aquellas que presenten gran similitud con las ya apuntadas, esto con el único fin de buscar elementos constitutivos y característicos de la seguridad y seguro social, para así dar un enfoque real y personal de la discusión sobre la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales aportadas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

En efecto, la controversia suscitada entorno de la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social es, desde un principio, tema de discusión y es el caso que aún en nuestros días no hay una definición aceptada totalmente por los estudiosos de este tema, que sin embargo han aportado defini

ciones que tratan de resolver estas discusiones.

Es debido a lo anterior y a la importancia y trascendencia que han tomado estas aportaciones (como consecuencia directa del crecimiento, tecnificación y profesionalización tanto de la estructura como del personal del Instituto Mexicano del Seguro Social) mi inquietud por el estudio del presente tema, y si bien mi conclusión no representa una verdad aceptada y exacta si quiero recalcar el descuido en que se ha incurrido al no delinear y por consecuencia dar la verdadera naturaleza de las cuotas, lo cual trae aparejado irregularidades e ilegalidad en sus actuaciones así como en sus reglamentos, y por ello que con la presente tesis quiero aportar en menor o mayor cuantía para la solución de dicho problema.

En la actualidad se busca que los seguros sociales den más y mejores servicios a un número mayor de mexicanos. Se han probado los aciertos y beneficios del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo cual la autonomía de esta rama de Derecho (de la Seguridad Social) se hace más necesaria, ya que aunque sus bases son de otras ramas de Derecho (Fiscal y Laboral), debe cobrar plena libertad pero dicha cuestión se dará sólo si se comienza a deshacerse de injerencias y a establecerse características propias.

Para la comprensión de lo anterior, debo remitirme a la historia, para saber la causa verdadera de lo que ahora sucede, ya que los antecedentes históricos reflejan la verdadera situación de las cosas. Una vez hecho esto recurriré al estudio de las Leyes que norman y dirigen las actividades del multiplicado organismo (Ley del Seguro Social y Reglamento para el Cobro de la Cuota Obrero Patronales, así como también, en su parte relativa al Código Fiscal

de la Federación). Conjuntándose todo lo anterior con el estudio de las doctrinas que explican la naturaleza jurídica de las cuotas, podré dar una conclusión lo más cercanamente posible a la verdad de dicha controversia.

Para la mejor comprensión de la presente tesis, la dividí en cuatro capítulos, además de la presente introducción y conclusiones. Como lo apunte líneas arriba, iniciaré con la historia primero general, para posteriormente dedicarme a la historia de México; enseguida iniciaré al estudio de la implantación y conformación de los seguros sociales; para luego analizar la organización, administración y funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social. Conjuntamente, pero en otro tema, analizaré la fuerza coercitiva de las cuotas obrero patronales, contenidas en la Ley del Seguro Social, Código Fiscal de la Federación y Reglamento para el Cobro de las Cuotas Obrero Patronales. Una vez recorrido estos objetivos y reunido el material necesario daré paso a mis conclusiones dando el enfoque que considero más adecuado para el trato que se le dé a las aportaciones de seguridad social.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E.N.E.P. ACATLAN

TEMA: NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES

PRIMER CAPITULO

Antecedentes Históricos de la Seguridad Social.

I.- Introducción al tema.

II.- Antigüedad

A. Grecia.

B. Roma.

III.- Edad Media.

IV.- Epoca Moderna.

A. Liberalismo.

B. Socialismo.

C. El Seguro Social

## I.- INTRODUCCION AL TEMA.

El hombre, en su devenir histórico, se ha enfrentado a una serie de dificultades que han puesto a prueba tanto su capacidad física como su capacidad intelectual en la resolución de dichas dificultades. En un principio sus fuerzas van encaminadas a dar solución a necesidades primarias, como lo son; - el alimento, su vestimenta y por supuesto un lugar donde protegerse de la naturaleza, así como de los depredadores que amenazaban su vida. Estas necesidades se presentan tanto en el hombre nómada, el cual va a la caza de sus alimentos y habita en pequeñas aldeas que se desplazan de un lugar a otro, como en el -- hombre sedentario; que se establece en lugares determinados para desarrollar una vida a base de trabajo, ya sea en la agricultura o en la domesticación de animales; y es en este hombre, donde nace una nueva necesidad; la de agruparse para protegerse mutuamente de los peligros de su época. Estas agrupaciones que evolucionan desde una pequeña aldea hasta grandes ciudades, van creando en su seno pequeños problemas, que con el transcurrir del tiempo y el aumento de la población, se convirtieron en verdaderas amenazas para la estabilidad de dichas ciudades.

Los gobernantes de las grandes ciudades, sienten la necesidad urgente de establecer un orden que dé solución a los problemas que enfrentan. Es -- por ésto que surgen las primeras leyes consuetudinarias, que tratan de regular actividades normales dentro de la vida en la ciudad, en este caso surgen, por ejemplo; El Código de Hamurabi; que es un fiel reflejo, aunque muy arcaico, -- del desarrollo intelectual de hombre.

Es precisamente en estas ciudades donde germina y crece la idea y el concepto de sociedad. El hombre, dentro de éstas, debe restringir su actividad según lo marque la ley, su inobservancia o transgresión por parte de éste, le trae como consecuencia el repudio de la sociedad y su castigo correspondiente y, de ahí, que la sociedad absorba al hombre y lo coloca como miembro de la misma.

Ahora bien, en estas sociedades el hombre tiene las mismas necesidades y aún más que las del hombre nómada, pero con la clara diferencia de que existe una limitante, habida cuenta que ya no es libre artificio de sus actos; su conducta esta limitada a las leyes de la ciudad, las cuales tienen la obligación de observar.

Dentro de esta gama de necesidades, que el sujeto en sociedad trata de satisfacer, surge un factor común que como fin, persigue en cada una de estas necesidades, éste es; "La Seguridad".

Si bien es cierto que una persona trabaja, produce economía, para poder alimentarse, vestir, tener habitación y diversión, también lo es, que el ser humano es el único animal que posee la capacidad de razonar; lo cual lo hace prever situaciones que pongan en peligro los medios con los cuales satisface sus necesidades. Son estas amenazas a su estabilidad lo que hacen que el hombre desarrolle aún más tanto su capacidad física como su capacidad intelectual, en la búsqueda del punto de equilibrio entre sus necesidades y sus respectivos satisfactores a la vez de obtener una determinada certeza de-

que estos satisfactores perduraran. Es esta fórmula, que persigue con tanto ahínco, la base en que sustentará sus actividades presentes y futuras, en otras palabras, sus actividades están encaminadas a proporcionarse el mayor número posible de satisfactores para sus necesidades y que éstos mismos puedan ser captados en cualquier momento para afrontar contingencias presentes y futuras, en resumen; pretende obtener la seguridad de estos satisfactores.

Considerado el hombre como integrante de la sociedad, puedo afirmar que ya no existe esa seguridad individual, que el hombre busca en los albores de la humanidad, sino que aquí ya existe o nace la "Seguridad Social"; esto es, el conjunto de actividades que el hombre desarrolla para encontrar estabilidad en su vida dentro de una sociedad. Esta definición aunque un tanto pobre caracteriza la importancia que para el hombre representa la seguridad en sociedad.

## II.- ANTIGÜEDAD .

La diversificación de actividades que se observan en las grandes ciudades, coloca a cada uno de sus integrantes en actividades específicas; y cada uno de éstos desarrolla un esfuerzo para buscar estabilidad de acuerdo a sus características. Los trabajos que desarrollan van encaminados a adquirir satisfactores que incrementen su seguridad en la sociedad. Ahora bien, el trabajo es de suma importancia para obtener seguridad. En esta época se desarrollar a la par de las ciudades, la esclavitud, los reinos con ejércitos poderosos, tenían por consecuencia grandes cantidades de esclavos, a tales se les

consideraba más que humanos como "cosas"; objetos de transacción y trabajo, -- llegándose al extremo de afirmar que carecían de sentimiento, aprovechándose -- de éstos para realizar los trabajos físicos, lo cual les dejó tiempo para dedi-- carse a actividades como la filosofía o la guerra, las que consideraban labo-- res superiores del ser humano; pero aún en éstas y en las anteriores el factor común es la seguridad; en los esclavos su trabajo representa la certeza de su-- alimento y un techo donde dormir; y en las clases superiores la certeza del de-- sarrollo intelectual que refleja la evolución cultural de sus ciudades; y por-- otro lado, la supremacía de su ciudad y su permanencia en el poder; es por és-- to que se puede afirmar que la seguridad esta presente en menor o mayor cuan--- tia en todas las actividades humanas.

#### A. G R E C I A .

En esta ciudad donde la razón juega un papel importante, se van de-- sechando temores y se superan ignorancias arrastradas por años en el desconoci-- miento de los fenómenos físicos como los naturales. Aquellos mitos creados por-- los antiguos, por el desconocimiento de estos fenómenos, los griegos los colo-- can en el plano de la razón; objetivándolos para dar la causa de su nacimiento o extinción, o sea, no lo ven como una situación sin explicación, sino como un-- reto para su razón, un ejemplo claro se observa en la medicina, la cual deja -- de ser ese procedimiento mágico que por medio de cánticos, de bailables o exal-- taciones a seres sobrenaturales se trataba de curar a la persona, sino que -- ellos se plantean el problema y dejan la solución a su conocimiento, en otras--

palabras a su razón. Sin embargo, en estas monarquías por excelencia, los esfuerzos van encaminados a aclarar cuestiones que frenan el desarrollo de la humanidad, pero siempre en beneficio de las clases en el poder, y muy ocasionalmente a las clases inferiores.

Es por esto que en esta época, no se puede buscar un antecedente directo de la seguridad social, ya que no hubo alguna institución y ni siguer alguna ley, que se encargara de remediar o establecer los medios con los cuales, individual o colectivamente, se resolvieran los daños o posibles contingencias que amenazarán la vida del individuo en sociedad.

Sí bien es cierto que no hay una solución práctica a los problemas que aquejan a los integrantes de la ciudad, posteriormente, comienzan a surgir soluciones utópicas para poder enfrentar dichas contingencias. Tal es el caso de la "República" de Platón, en donde se afirma, de manera general, que el Estado está integrado de personas que tienen necesidades y aquellas -- que aportan los medios para satisfacerlas. Platón escribe que Sócrates plantea, en la discusión sostenida con Trasímaco, una concepción humanista de los gobernantes, diferenciando totalmente de la realidad de esos tiempos, en la que los gobernantes buscaban únicamente su beneficio. En efecto, Sócrates afirmaba: "Así pues, Trasímaco, resulta evidente que ningún arte ni gobierno dispone lo provechoso para sí mismo, sino que, como veníamos diciendo, lo dispone y ordena para el gobernado, mirando el bien de este, que es el más débil, no al del más fuerte. \*1

\*1 PLATÓN, La República, Coordinación de Humanidades, Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, 3era. Edición México 1978, P.28.

Sócrates continúa exponiendo su idea, expresando que estos gobernados justos, deberían ser dirigidos por personas escogidas entre el pueblo: -- "Por esto -repuse yo- los buenos no quieren gobernar ni por dinero ni por honores, ni granjeando abiertamente una recompensa por causa de su cargo, quieren tener nombre de asalariados ... Los honores no los mueven tampoco, porque no son ambiciosos (...); y aún entonces van al gobierno no como quien va a algo ventajoso, ni pensando que la va a pasar bien en él, sino como el que va a cosa necesaria y en la convicción de que no tienen otros hombres, mejores ni iguales a ellos a quienes confiarlo. Por que si hubiera una ciudad formada toda ella por hombres de bien, habría probablemente lucha por no gobernar, como ahora la hay por gobernar, y entonces se haría claro que el verdadero gobernante no está en realidad para atender a su propio bien, sino al del gobernado...\*2

Este pensamiento, netamente utópico, prepara el camino para posteriores filosofías que tratan de dar una alternativa más viable hacia un gobierno social que procure dar el mayor de satisfactores a sus gobernados.

Por supuesto tal concepción del Estado y de sus gobernantes, no -- tiene plena realización en esa época ni en lo actual, tal pensamiento de hombres carentes de egoísmo, despotismo y corrupción es difícil de materializar se, sin embargo, el punto importante que se da en el libro de la República, es que al problema de la inseguridad social, puede tener solución, no obstante que sea meramente utópico.

\*2 PLATÓN, op. cit., p. 29.

## B. R O M A .

Roma, que retoma muchos avances y conceptos de los griegos, crea un orden social mucho más amplio, se ven mejoradas muchas actividades del ser humano; tanto las filosóficas, militares y jurídicas inclusive. Se sistematiza - las actividades desarrolladas por los romanos, conjuntándolos en un orden jurídico determinado, ésto es, a la persona se le coloca en un plano de ente activo, capaz de desarrollar fuerzas físicas para la consecución de un fin, llámese monetario o de una posición social, y es precisamente estas actividades las que reglamenta el derecho romano; "El derecho romano no es un sistema de derechos subjetivos, sino de acciones (Riccobono)". \*3 Estas acciones están plenamente definidas y divididas, de tal suerte que en la historia del derecho procesal romano existieron tres fases, a saber:

- 1.- Las legis acciones.
- 2.- Proceso formulario.
- 3.- Proceso extra ordinem.

Estas fases representan un gran avance en materia jurídica, y es precisamente este punto el que contribuye para el desarrollo de la seguridad social. En efecto, Grecia aporta, principalmente, por medio de sus filósofos, -- una concepción ideal de los gobernantes y por consecuencia del Estado, en cambio Roma aporta una ciencia, ésto es, un sistema jurídico sistematizado y ordenado, al igual que una constante innovación de sus figuras jurídicas, creando las bases sobre las cuales el derecho de infinidad de naciones habría de descansar.

\*3 MARGADANT S., GUILLERMO FLORES, EL DERECHO PRIVADO ROMANO, Decimoquinta Edición, Editorial - Esfinge, México 1966, p. 138.

Este orden jurídico, nada significaría sino se plasmara garantías a -- las clases más endeble, y en este caso los plebeyos, es por ésto que surgen - reglamentaciones que representan un triunfo de esta clase, tal caso es el de - XII tablas "Esta codificación de las bases de los derechos privado y públicos- de la antigua Roma significó una victoria para los plebeyos (...) el derecho- se figuró por escrito. Luego de tenaz resistencia (ya que el derecho consuetu- dinario es el arma de los patricios, de cuyo seno surgen los Jueces que deciden- si una costumbre constituye derecho o no)". \*4

Dentro del Derecho Romano encontramos grandes avances en cuanto a la - concepción del ser humano, ésto es, un ente que necesita de satisfactores, llá mese ciudadano romano o esclavo.

El concepto de esclavo se ve suavizado por el derecho romano, ya no es considerado como una cosa, ni como propiedad absoluta del amo. "Además, tanto- el derecho romano religioso como el ius naturale los equiparan a los demás se- res humanos". \*5

En resumen se han dado dos grandes pasos hacia la Seguridad Social, -- primeramente la concepción filosófica del ser humano sus necesidades y sus con- secuentes satisfactores; y en segundo término un sistema debidamente organiza- do y sistematizado que dé la pauta para que surja un cúmulo de directrices que se habrán de observar para un adecuado manejo de los recursos que habrán de -- dar frente a las necesidades presente y futuras, todo ésto reflejado en una se rie de leyes que otorgan e imponen derecho y obligaciones.

\*4 MARGADANT S., GUILLERMO FLORIS, op. cit. p. 49

\*5 MARGADANT S., GUILLERMO FLORIS, p. 49

De manera conjunta al aporte del derecho de los Romanos, acontecen dos situaciones que a la postre serán parte del soporte en que se sustenta ra la figura de la Seguridad Social.

Por principio, aparece la teoría de la culpa aquiliana que: --- "atribuye al patrón o empresario la compensación del riesgo profesional, aun-- que posteriormente aparezca el concepto de la responsabilidad objetiva del --- riesgo". \*6

Como se dijo anteriormente este tipo de responsabilidad será una de las causas en que se fundamentara la creación de un instituto encargado de la seguridad social. En efecto el hecho de que el patrón responda por enfermedades o accidentes al trabajador por causa del trabajo desarrollado, es uno de los caminos para justificar la creación de un ente público encargado de la salvaguarda de los trabajadores. Claro está que esta figura tendrá que ser mejorada para que así sea aceptada, como sucede en la actualidad, por los patrones.

En segundo término aparecen los "colegios" que en la mayoría de los casos son denominados como sociedades de ayuda o socorro mutuo "la socie--dad de socorro mutuo tenía como propósito la práctica de la caridad. Una nue--va moral, trascendente y religiosa, impulsa a la solaridad humana, lo que obliga ha proporcionar alimento y enterrar a los muertos pobres, proteger a los indigentes y huérfanos y auxiliar a los ancianos". \*7

\*6 BRICEÑO RUIZ, ALBERTO, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Primera Edición, Editorial -- HARLA, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 1967, p. 47.

\*7 BRICEÑO RUIZ, ALBERTO, op. cit. p. 48.

Surge, con el nacimiento de los Colegios, la idea de ayuda mutua, a la persona carente de satisfactores. Aunque esta ayuda no es total ni tan suficientemente amplia para atender a todas las necesidades ni a todos los indigentes, si representa el avance requerido en la mentalidad de los integrantes de la sociedad. La persona por sí sólo no es capaz de sustentarse todos los satisfactores requeridos, necesita de la misma sociedad en su conjunto para poder solventarlos, y a la vez, esta persona es integrante de la misma sociedad y -- por lo tanto, su esfuerzo debe de estar encaminado a proporcionar, en la medida de sus alcances, satisfactores para los demás integrantes de la sociedad.

Claro esta que esta ayuda debe de evolucionar a un grado de equilibrio y administración superiores, y por supuesto debe de ser organizada y proporcionada por un ente de control que será a la postre el Estado.

### III.- E D A D M E D I A .

Cada época se caracteriza por determinados acontecimientos y situaciones que las difiere de las otras. Las situaciones que se presentan en la Edad-Media la caracterizan como época oscura, en la que la cultura, la política y el derecho, sufren un estancamiento, incluso puede pensarse que hay ideas que sufren retrocesos, tal es el caso de la seguridad social.

Los esfuerzos realizados para aliviar la inseguridad social se ven -- frenados y aún los alcanzados son anulados.

En un sistema político, jurídico y económico denominado feudalismo, -

en el que el señor feudad es el principio motor y dirigente de toda actividad humana, todo esfuerzo para proporcionar o allegarles suficientes satisfactores a las clases endeblés, son frenados por los intereses mezquino de los señores-feudades.

Pero aún dentro de este ambiente de pobreza y hambre, surgen personas e instituciones que propugnan por la ayuda a los probres, auxilio desinteresado que no persigue interés propio, sino más bien favores celestiales.

La caída de Roma bizantina, marca el paso entre la Epoca Antigua y Edad Media, y es precisamente en esta etapa de transición en donde surge una idea y un concepto diferente, hasta ese momento, del ser humano; El cristianismo, que considera al hombre como una creación celestial y propugna por la ayuda desinteresada del hombre hacia el hombre, y como premio la vida celestial.

Roma representa el gran eslabón que une dos épocas, y que da nacimiento al concepto en que se habría de sustentar la seguridad social. En efecto, a la caída de Roma por los bárbaros, todos aquellos avances en pro de la seguridad social se ven frenados, todo ese sistema Jurídico, Político y Económico se ve deteriorado en sus cimientos a tal grado que sufre una inevitable caída, pero si bien es cierto que Roma bizantina, es el último reducto de esa maravillosa civilización, y que a su caída desaparecen las garantías alcanzadas para las clases endeblés, también lo es, que en la Roma itálica germina una nueva concepción del individuo, en la cual descansaría y se sostendría, para mejores momentos, la seguridad social.

En efecto, el Cristianismo toma la batuta de los intentos por eliminar a la inseguridad social, pero esta concepción religiosa no habría tenido tanta eficacia, sino hubiera nacido y desarrollado en el centro mundial de esos momentos; Roma, la cual representa, por la difusión que dá a la religión cristiana, el vocero de sus ideas y conceptos.

Como se observa, el hecho de que los padres y sacerdotes y aún los feligreses prestaran ayuda a sus semejantes desinteresadamente por medio de la - que se dió en llamar "caridad", representaba más que intereses mesquinos individuales, la gracia divina y la promesa de una vida celestial.

Pero apesar de los intentos por llevar el mayor número de satisfactores a la mayor cantidad de personas, era cometido imposible debido a la indigencia reinante de esta época; "La ayuda no es medida por la necesidad en sí misma; la necesidad creaba la causa del servicio, pero la cuantificación de la ayuda o del servicio ofrecidos lo constituían y limitaban las disponibilidades económicas con que contaba el particular, la institución o fundación caritativa. \*8

Es claro que en esta época no desaparecen los intentos por aliviar o-- mejorar la inseguridad social, gracias al cristianismo básicamente, pero si su fren su estancamiento que no le permite presentar alternativas innovadoras, -- por las siguientes razones:

1.- Riquezas y bienes repartidos en pocas manos (las de los señores --

\*8 BRICENO RUIZ, ALBERTO, op. cit. p. 49

feudales, clero y reyes).

- 2.- Anarquía total en el orden social.
- 3.- Despotismo de los gobernantes.
- 4.- Desaparición de garantías individuales concedidas a las clases inferiores.

Por otro lado se desarrollan en Europa, como en Roma, agrupaciones de ayuda mútua, que buscan solventar y ayudar en la medida de lo posible a sus agremiados, así surgen diferentes agrupaciones a saber:

- 1.- Guildas
- 2.- Gremios
- 3.- Ordenes mendicantes

Con diferente denominación, y diferentes ideas, estas agrupaciones tienen un fin común, ayuda y caridad, a las personas que necesitan de su auxilio, sean agremiados o indigentes. Como en los anteriores colegios romanos, estas agrupaciones no presentan bases bastantes fuertes para su sostenimiento como instituciones de seguridad social, pero representa la idea y el deseo del nacimiento de un ente que se encargara de protegerlos y asegurarlos en contra de las contingencias que se presentaran.

Es en esta época donde evolucionan términos nuevos e innovadores y que se representan en los seguros privados. En efecto, los términos de riesgo y las primas periódicas, los cuales serán retomados posteriormente para la-

creación de los seguros sociales.

La teoría del riesgo, la observamos en los seguros que protegían a las empresas navieras. "El seguro marítimo es la primera forma de seguros -- que aparece y de él nacen las demás aplicaciones". \*9

La inversión que representaban las aventuras colonizadoras, era-- por demás cuantiosa en esa época, por lo cual un desaguisado era, para quienes había invertido en la empresa, una pérdida difícil de superar, sobre todo por las condiciones en que se desarrollaban (siniestros naturales, como tormentas e inundaciones, el pillaje en altamar, y las constantes guerras), es por esto que el término "riesgo", surge como una constante de toda empresa naviera.

Otro de los términos que aparecen en esta época, es el de la cuota o primas periódicas, que se da especialmente con los esclavos: "... pagado por los asegurados una prima anual, por semestre proporcional a la estimación registrada. En caso de siniestro; ésto es, si ocurría el riesgo previsto de la fuga del esclavo y no se le restituía al poder de su dueño en el plazo de dos meses, el seguro pagaba al propietario el importe del valor asegurado...". \*10 Como se observa el hecho de pagar una cuota periódica dá nacimiento al derecho de exigir determinada conducta a la aseguradora, en este caso pagar el importe del esclavo.

\*9 BRISEÑO RUIZ, ALBERTO, op. cit. p. 51

\*10 IBIDEM.

El Estado predomina sobre la Iglesia, que sin ser derrotada, se convierte en un aliado del mismo poder del Estado, que se transforma en el rector de la vida social, política y religiosa, pero con funestas consecuencias; se crea más inseguridad social, se centra en pocas manos tanto el poder como -- las riquezas, los gobernados sufren las consecuencias de la desviación del poder de los reyes, la pobreza se acentúa a grados intolerables.

La idea de un Estado perfecto, o cuando menos justo, se aleja cada vez más de la vida cotidiana, estas circunstancias que rodean y caracterizan a esta época, producen una hostilidad hacia los gobernantes.

#### IV.- E P O C A M O D E R N A .

##### A. E L L I B E R A L I S M O .

En todos los tiempos el hombre ha propugnado por una vida mejor, éste como ser razonable y pensante no puede permanecer apático ante la anarquía y el autoritarismo, se crea en él la necesidad de cambiar o desaparecer, todo aquello que lo limita y obstruye su desarrollo, por lo cual crea nuevos esquemas que mejoren los anteriores.

Grandes pensadores de esta época propugnaban por condiciones de vida mejores, a la vez que exponían las grandes fallas del sistema absolutista. Así tenemos a un grupo que con gran valentía puso a la luz la degradación gradual de la sociedad. Los Enciclopedistas que principalmente estaban formados por --

Diderot, D'alembert y Rousseau; y es precisamente este último al que se le -- atribuye ser el heraldo de la Revolución Francesa y a su obra insigne; "El Contrato Social", la semilla donde germinó el pensamiento liberal-individualista.

Rousseau, a diferencia de muchos autores de su época, vive personalmente lo que describe. Siente en su propio ser la vejación de un sistema despótico y absolutista; sufre hambres patéticas; siente el rigor nefasto de ser un desposeído. Es por esto que su carácter emotivo y sentimental se ven reflejados en sus obras y discursos.

En su discurso de "Las Confesiones", relata un suceso de su vida; - encontrándose en una miseria exigua, recurre a la mendicidad; rogando a un -- campesino un pedazo de pan, éste mostrándose uraño le obsequia un pedazo de - su peor pan, pero al ver la forma tan desesperada en que lo comía, decidió -- darle vino y además su mejor pan; justificándose el granjero, alegó que pensó que Rousseau era un inspector de bodega, y temiendo a que embargaran sus bienes a causa de los altos impuestos, ofreció el peor pan que tenía. Este hecho formó su carácter emotivo y sentimental que es plasmado en sus obras, ya que; "Este fue el germen de ese odio inextinguible que después hubo de desarrollar-- se en mi corazón contra las vejaciones que sufre el pueblo desdichado y con-- tra sus opresores". \*11

\*11 ROUSSEAU, JUAN JACOBO, El Contrato Social, Principios de Derecho Político, Discurso Sobre las Ciencias y las Artes, Discursos sobre el Origen de la Desigualdad, Estudio preliminar Daniel Moreno, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1982, p. XVII.

Rousseau, plasma en el "contrato social" conceptos e ideas revolucionarios sobre la condición del individuo y del Estado "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino así mismo y permanezca tan libre como antes." \*12

En primer término, establece que el hombre es libre, pero tal libertad es un tanto ambigua, y esta concepción la imagina por las condiciones de vida de esa época, en la que el absolutismo crea situaciones alarmantes y pauperismas para los gobernados, por lo cual este sistema degradante del ser humano debe de desaparecer con lo cual la persona será verdaderamente libre.

"El hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas. El mismo que se considera amo, no deja por eso - de ser menos esclavo que los demás". \*13

Continúa exponiendo, Rousseau, en páginas posteriores "Renunciar a su libertad es renunciar a su condición de hombre, a los derechos de la humanidad y aún a sus deberes... En fin, es una convención futil y contradictoria estipular de una parte una autoridad absoluta y de la otra una obediencia sin límite". \*14

\*12 ROUSSEAU, JUAN JACOBO, Op. cit. p. 9

\*13 ROUSSEAU, JUAN JACOBO, Op. cit. p. 3

\*14 ROUSSEAU, JUAN JACOBO, Op. cit. p. 6

Ahora bien, una vez obtenida su libertad la persona por medio del Contrato Social unirá fuerzas para la consecución de sus fines "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y cada miembro considerado como parte indivisible del todo". \*15

Esta libertad otorgada a la voluntad general genera otro tipo de libertad, y Rosseau lo ejemplifica de la siguiente manera "Simplificando: el hombre pierde su libertad natural y el derecho ilimitado a todo cuanto desea y -- puede alcanzar, ganando en cambio la libertad civil y la propiedad de lo que -- posee. Para no equivocarse acerca de estas compensaciones, es preciso distinguir la libertad natural, que tiene por límites las fuerzas individuales de la libertad civil, circunscrita por la voluntad general". \*16

Conforme a esto, los fines del Estado serán el bien común de sus integrantes "La primera y más importante consecuencia de los principios establecidos, es la de que la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común". \*17

Rousseau, considera a las riquezas, como causa de la degradación de las sociedades, ya que el poseer en demasía trae como consecuencia el que --- otros posean poca, por lo cual la repartición de riquezas, será necesaria para una mejor convivencia "De esto se sigue que el estado social no es ventajoso a

\*15 ROUSSEAU, JUAN JACOBO, op.cit.,p. 9

\*16 ROUSSEAU, JUAN JACOBO, op.cit.,p.12

\*17 ROUSSEAU, JUAN JACOBO, op.cit.,p.14

los hombres sino en tanto que todos ellos poseen algo y ninguno demasiado".

\*18

Este pensamiento germina y crece hasta establecerse como idea motriz de los gobiernos de esta época. De lo anterior se desprenden dos clases de liberalismo, a saber:

**Liberalismo Político.**- Que como tal pretende frenar al poder omnipotente de los gobernadores, estipulando como garantías primordiales; la libertad individual a la vez que se niegan la posición y privilegios a la aristocracia y las clases anteriormente en el poder.

**Liberalismo Económico.**- En el cual se propugnaba porque el derecho de propiedad fuese respetado, al igual que el libre comercio, la libre competencia y la libre contratación entre patrones y obreros. Es precisamente en esta libertad económica en donde se pretende que se establezca el llamado "Estado Policía o Gendarmen".

Antes de terminar de exponer las concepciones teóricas y filosóficas del liberalismo, y pasar a estudiar las aplicaciones prácticas de dichas teorías, considero oportuno el transcribir artículos de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que resumen las ideas expuestas por la doctrina liberal-individualista y que son de interés para el desarrollo del presente tema.

\*18 ROUSSEAU, JUAN JACOBO, Op. cit., p 14

En la citada declaración aprobada el 27 de agosto de 1789 y que cons  
ta de diecisiete artículos (de los cuales se anotarán únicamente los que consi  
dero de trascendencia para el desarrollo del presente tema), se establece:

"I. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse sino en la utilidad común.

II.- El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre; estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

III. El principio de toda soberanía recide esencialmente en la nación; ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente.

IV. La libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro. - De aquí que el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tenga más límites que los que aseguren á los otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites no pueden determinarse más que por la ley.

V. La ley no tiene derecho de prohibir más que las acciones nocivas a la sociedad. Todo lo que no es prohibido por la ley no puede impedirse, y nadie está obligado a hacer lo que ella no ordene.

VI. La Ley es la expresión de la voluntad general, todos los ciudad

nos tienen derecho a concurrir personalmente o por sus representantes a su for-  
mación; debe ser la misma para todos tanto para proteger como para castigar. -  
 Siendo todos los ciudadanos igual ante ella, son igualmente admisibles a to--  
 das las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otras  
 distinciones que las de sus virtudes y talentos.

...XIII. Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los --  
 gastos de administración es indispensable una contribución común, que debe re-  
 partirse igualmente entre todos los ciudadanos y de acuerdo con sus posibilida  
 des" \*19

Todo este panorama representa para los oprimidos la respuesta a -  
 sus problemas, tan anheladamente buscada, pero sin embargo, la realidad fue --  
 otra muy diferente. El Estado ya no interviene, supuestamente, en las activida  
 des económicas de los ciudadanos, dejan que estos se arreglen de común acuerdo.  
 Pero que pueden hacer aquellos que carecen de lo indispensable para poder vi--  
 vir, ante las exigencias cada vez mayores, de quienes poseen los medios de pro-  
ducción y el capital conjuntándose con la confabulación del Estado, quien se -  
 inclinaba a favorecer más a quien daba más.

Las consecuencias que se produjeron por esta doctrina se reflejan  
 con claridad en Francia. En la Declaración de los Derechos del Hombre (ante---  
 riormente anotados sus artículos), se establece: "La libertad consiste en po--

\*19 GONZALEZ BLACKALLER, CIRO E. y GUEVARA RAMIREZ, LUIS, HISTORIA MODERNA CONTEMPORANEA, 2a. --  
 Edición, Editorial Herrero, México 1973 p.p. 64 y 65.

der hacer todo lo que no dañe a otro..." por su parte otro artículo establece "La ley no tiene derecho a prohibir mas que las acciones nocivas a la sociedad..." Dichos artículos pretenden representar un beneficio para la ciudadanía, pero como justificante de intereses mezquinos e individuales, sirven como instrumento de represión en contra de los trabajadores, tal situación queda plasmada en la Ley Chapellier, que establece: "No existe más interés en la Nación que el particular de cada individuo y el general de la colectividad".  
"20

Cuando los trabajadores solicitaban mejoras en sus condiciones laborales, ya sea en el mismo centro de trabajo o en relación a su sueldo, las agrupaciones sindicales encargadas de la defensa de los derechos de los trabajadores fueron frenadas a toda costa, so pretexto de alteración grave en el orden social por intereses particulares que dañan a la colectividad y que van en contra de la ley.

Por su parte el Código Penal, se convirtió en el instrumento de castigo utilizado por el Estado, para reprimir severamente las manifestaciones que tenían por objeto obtener mejores condiciones de trabajo y sueldos mayores "...fue un medio idóneo para reprimir toda manifestación de descontento de los trabajadores, consideradas atentatorias a la libertad y a la propiedad privada".\*21

\*20 DAVALOS, JOSE, Derecho del Trabajo I, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México 1988, p. 7

\*21 IBIDEM.

Para complementar las injusticias imperantes en esta época el Código Civil, reglamentaba lo referente a los contratos, dentro de los cuales se encontraba el de arrendamiento de trabajo, que como era de esperarse, y escudándose en la libre voluntad de contratación, imponía condiciones desproporcionadas a los trabajadores en beneficio de los patrones.

En medio de estas injusticias crece aún más el repudio del trabajador hacia el patrón, debido a las exigencias de este último y a la ayuda que el propio gobierno le prestaba. Es por esto que no se encuentran datos que afirmen que la seguridad social avanzó o mejoró en sus instituciones, más bien no proporciono nuevas alternativas que superaran la inseguridad social.

Por último, en el Estado liberal crece el antagonismo entre dos clases claramente definidas; el patrón y el trabajador. Aquellos dueños del capital y de los medios de producción, los cuales eran pocas personas; y estos, los que proporcionaban el trabajo físico, que era la casi totalidad de las personas restantes.

## B. EL SOCIALISMO

La duración de un determinado sistema, que surja como respuesta a necesidades urgentes, debe apoyarse y justificarse tanto en los aciertos como en los beneficios que este otorga a la sociedad, dichos beneficios deben de ser de tal manera buenos, que proporcionen la mayoría de los satisfactores, sino es que todos, en la medida que estos se requieran, debiéndose llegar a -

un estado de equilibrio de intereses.

No se puede pensar en un sistema económico o político que proporcione plenamente los satisfactores a todos y cada uno de los individuos que conforman a la sociedad, ya que sería utópico pensar de esta manera, debido a la diversificación tan amplia que existe en la sociedad de satisfactores y aún de necesidades, pero se puede buscar el punto intermedio en el cual, los elementos que conforman a la sociedad, obtengan cuando menos la seguridad de que sus necesidades básicas serán atendidas de acuerdo a las características propias de cada individuo.

En el Sistema Liberal, el acrecentamiento de la pobreza debido a los desvíos e inobservancia por parte del Estado principalmente, y además la codicia de los patrones, ponen en duda los aciertos de este sistema, por lo cual surgen repudios en contra del sistema. Se pueden plantear dos soluciones; la reconstrucción del sistema reestructurándolo adecuadamente a las circunstancias reales de ese momento, por otro lado se plantea la eliminación total del sistema, por ser la causa de la indigencia e inseguridad en que se encontraba la mayor parte de la población.

En el Estado liberal, el gobierno solicita cada vez mayores recursos para solventar su administración, aumentando en gran escala el gasto público. Además el crecimiento de las masas obreras en las fábricas, aumentó el consumo y consecuentemente la producción de los bienes o productos básicos, los que se incrementan en su precio por los altos impuestos a que estaban sujetos

"Este aumento enorme de los gastos necesariamente se ha de reflejar en los --- costos de producción, a través de la difusión de los impuestos-y, en consecuencia, sobre los precios-, tiene una marcha ascendente que incide en la reducción del poder adquisitivo del dinero". \*22

Si el poder adquisitivo del dinero se ve disminuido, se hace cada - vez menos accesibles los bienes de primera necesidad; la pobreza se recrudece- tanto, que empiezan a aparecer conjuntamente una indigencia alarmante y el des- empleo de grandes masas en las ciudades, debido también a la revolución indus- trial que trajo como consecuencia la desvalorización del trabajo que realiza- ban los obreros, además aquellos que contaban con un trabajo seguro se enfren- taban a la explotación y el comercio que hacían de su trabajo los patrones; pa- gando sueldos ínfimos e imponiendo jornadas inhumanas e insalubres, debido a - la llamada ley de la oferta y la demanda, la cual obligaba prácticamente a -- aceptar las condiciones que el patrón imponía.

Al igual que en la transición del feudalismo al liberalismo se ini- cia por mera utopía, la respuesta a los problemas y desequilibrios que ocasio- na dicho sistema liberal, se inicia con el llamado Socialismo Utópico; en el - cual se tiene la firme convicción de que el sistema anterior es por demás ne- fasto para la sociedad, y también, de la necesidad urgente de desarrollar una- nueva corriente que estableciera un naciente orden social más justo y equitati- vo.

\*22 BRICEÑO RUIZ, ALBERTO, op cit. p. 64

En Inglaterra surgen los primeros brotes hacia la seguridad social— moderna, que se refleja en la exigencia de mejorar las condiciones de los centros de trabajo, y es precisamente el movimiento cartista y posteriormente el socialismo utópico los que enarbolan dichas exigencias.

Son estos movimientos los que comienzan a delinear la naturaleza la boral de los seguros sociales, ya que si bien es cierto que la seguridad social atiende toda actividad del hombre en sociedad, también lo es que el trabajo representa la fuente de donde emergera la mayoría de sus satisfactores, por lo cual el Estado debe garantizar la certeza de que esta fuente subsis tira aún en contratiempos y eventualidades.

El cartismo representa el punto de arranque hacia la exigencia de los derechos de los trabajadores, en otras palabras el primer movimiento rev olucionario de las clases obreras. Por su poca consistencia y la diversificación de opiniones, así como las negativas del parlamento inglés, por tres oca siones, a aceptar sus peticiones, dicho movimiento desapareció no sin antes dejar un antecedente de una unión laboral, que posteriormente volvería a tomar mayor fuerza y consistencia hasta lograr lo que buscaban.

El Socialismo Utópico, cuyo principal exponente es Robert Owen, --- sienta sus bases, y presenta propuestas interesantes, que con el transcurso del tiempo se solidificaran y crearan una de las grandes revoluciones de la época moderna, la Revolución Volchevique.

Robert Owen, joven industrial venido de menos a más, expone sus --

Ideales y los lleva a la práctica. Owen se basa sobre todo, en una concientización de los patrones hacia el trabajo y las condiciones en las que lo desarrollan sus obreros. En efecto en su propia fábrica Owen, proporciona a sus trabajadores casas, eleva los salarios, reduce las jornadas, a la vez que hace que una serie de concesiones a los niños y mujeres trabajadores, incluso llega a proporcionar utilidades de la empresa a todos sus trabajadores y, lo más importante para el tema, funda seguros sociales que se encargarán de proteger médicamente a sus obreros.

Como consecuencia de estas prerrogativas aumenta la producción en su fábrica, pero ni aún esta muestra palpable de los aciertos del nuevo sistema, al observarse los beneficios que resulta de dar mayores y mejores derechos a sus trabajadores, influyo en los patrones para que cambiaran las condiciones de vida de sus trabajadores, y este fracaso se debe, a mi modo de ver, por las siguientes razones:

1.- Afronta los problemas de una manera errónea. Pensar que la emancipación de los trabajadores de los patrones podría llevarse de una manera pacífica resulta falso, por lo arraigado del problema y por los intereses mezquinos e individualistas de los patrones.

2.- Owen pretende un cambio, pero sólo en la forma de pensar de los patrones. Pide que se cambie la idea que se tiene del trabajador, pero no propone que la clase proletariada sea parte del poder mismo del Estado, para poder así contraponer los intereses populares a los intereses de la clase patronal.

Con el transcurso del tiempo y el fortalecimiento de este nuevo pensamiento, se pasa de una mera utopía a a principios comprobablemente establecidos y aceptados, lo cual sirve de base para el nacimiento del socialismo científico, del cual sus principales exponentes son; Carlos Marx y Federico Engels, de nacionalidad alemana ambos, de los cuales el primero, es autor de la obra - "El Capital", y conjuntamente con el segundo dan a conocer la máxima obra del socialismo: "El Manifiesto Comunista".

Los principios sostenidos por este sistema, el socialismo, tienen -- una importancia relevante para la seguridad social. En el liberalismo, si bien es cierto presenta innovadoras alternativas estas al no tener unas aplicaciones prácticas que beneficien a las clases bajas, se convierten en meras teorías o utopías para mejorar la inseguridad social, por lo que es de vital importancia para el socialismo, establecer principios y bases para superar el estancamiento en que se encuentra la seguridad social.

La explotación del hombre por el hombre, dicen los socialistas, representa el principal obstáculo para el desarrollo de la persona tanto individual como socialmente. No puede establecerse eternamente beneficios solamente para las clases privilegiadas, haciendo más cruel la vida del pobre. Esta explotación debería de desaparecer y como respuesta, el socialismo afirma que -- las clases sociales que tanto daño habían causado deberían de suprimirse, provocando una igualdad entre todos los integrantes de la sociedad; ya no habría ni pobres ni ricos, ni trabajadores ni patronos. "La vida del capitalismo no -- podría ser duradera, como lo afirman los burgueses, sino que la lucha de cla--

ses la liquidaría históricamente". \*23

Esta corriente propugna porque el Estado resuelva las necesidades - primordiales de los gobernados. El debe de ser la entidad que posea y administre los satisfactores y servicios que la población utiliza para satisfacer sus necesidades; al igual que debe de proporcionar los medios para hacer desaparecer los factores negativos que influyen en su desarrollo. "Ya que la tierra, - el capital y los sistemas de organización son factores que están bajo control directo del Estado, será el órgano que proporcione a los trabajadores los medios necesarios para producir...

...Para ello requiere indicar el mecanismo que habrá de asegurarse en el reparto de ingresos entre los factores participantes, dando a cada quien de acuerdo con sus necesidades y no de acuerdo con sus esfuerzos". \*24

El perfeccionamiento del socialismo y los beneficios que pueda aportar a la sociedad, lo llevarán necesariamente al comunismo.

Considero que es el socialismo, donde la seguridad social sufre otra transformación; deja de ser el conjunto de actividades desarrolladas por el individuo para poder allegarse los medios necesarios para su subsistencia y llegar a superar la inseguridad provocada por el temor a la desaparición o des---

\*23 GONZALEZ BLACKALLER, CIRO E. y GUEVARA RAMIREZ, LUIS, op. cit. p. 135

\*24 DOMINGUEZ VARGAS, SERGIO, TEORIA ECONOMICA, Décimo Quinta Edición, Ed. Porrúa, México 1986, - p. p. 291 y 292

trucción de sus satisfactores. Dichas actividades pasan a ser, en el socialismo, fines propios de la comunidad ejercidas a través de las facultades conferidas al Estado; quien cumplirá al proporcionar los satisfactores a las necesidades presentes y prever las futuras, con otras palabras; la finalidad teleológica del Estado es la Seguridad Social.

### C.- EL SEGURO SOCIAL.

Como anteriormente lo afirmé, la seguridad social es el objetivo -- que el individuo pretende alcanzar en todas sus actividades dentro de la sociedad, y esta misma se logrará a través de los recursos que le sean proporcionados por el Estado.

De las diferentes definiciones que se han dado para explicar el término de la seguridad social, lo cual es sumamente difícil, debido a la gran diversificación de actividades que el hombre realiza y consecuentemente a la -- gran variedad de satisfactores que este mismo requiere, la explicación del --- maestro Javier Moreno Padilla, es la que más adecuada me pareció para significar la importancia de este término; él dice que la seguridad social es el: "... sistema de protección al individuo en sus aspectos económicos, físicos y culturales, bajo una organización integral y cuyo costo debe de ser soportado especialmente por la comunidad por ser esta la que ve amenazada su armonía cuando dichas necesidades no se satisfacen correctamente". \*25

\*25 MORENO PADILLA, JAVIER, IMPLICACIONES TRIBUTARIAS DE LAS APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL, Primera Edición, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Textos Jurídicos, p. 13.

De la anterior definición se pueden obtener los siguientes elementos:

1.- La seguridad social va a realizarse a través de un sistema de protección de organización integral, sostenido principalmente por la colectividad. En otras palabras, esta seguridad se depositará en una institución estatal para su debido cumplimiento, y es precisamente esta institución quien tendrá a su encargo las actividades tendientes a elevar la seguridad en la sociedad.

2.- Los fines que debe de cumplir esta institución son la promoción y mejoramiento, en el diario acontecer de los integrantes de la sociedad, en los aspectos económicos, sociales, físicos y culturales.

3.- La creación de esta institución, debe de ser inmediata y permanente, puesto que los factores que trata de asegurar son amenazadores de la paz social cuando no son convenientemente satisfechos.

4.- Satisfacción de necesidades presentes y futuras. Este punto notoca la anterior definición, pero lo considero de vital importancia. El organismo que sirve de instrumento de la seguridad social, debe de contar con los recursos necesarios para solventar y prever las contingencias en el mismo momento de su realización y al mismo tiempo, tener suficientes fondos para afrontar las necesidades futuras.

5.- Por último, el objetivo primordial a futuro del multicitado or-

ganismo, como instrumento eficaz de la seguridad social, es abarcar a toda la población; tanto la económicamente activa como aquellos que no producen economía por diversas circunstancias (desempleo, invalidez, enfermedad, etc.).

El seguro Social como institución encargada de la seguridad social, fue una necesidad apremiante de su tiempo, debido a las injusticias e inseguridad reinante en la época de transición del liberalismo al socialismo; pobreza extrema, desempleo, enfermedades, accidentes de trabajo, pérdida del poder adquisitivo del dinero; fueron los elementos que provocaron gran preocupación en los gobernantes de la época.

Alemania es el primer país en dar frente a los problemas que provoca la inseguridad social. El canciller Bismarck, establece los primeros seguros sociales sostenidos por el Estado, los cuales son en un principio los seguros de enfermedades y accidentes de trabajo, precursores de los seguros de la actualidad. Con una elocuente justificación caracteriza la necesidad de implantar este sistema, él dijo: "El dinero invertido para conseguir la tranquilidad de los desheredados, no sería exagerada, pues con ello se evitaría una revolución" \*26

En esta época donde los pilares del liberalismo se tambalean, a consecuencia de errores del propio sistema, aparece el socialismo como una corriente que plantea los problemas imperantes y, además, da las respuestas a -

\*26 MORENO PADILLA, JAVIER, op. cit. p. 15

estos mismos, eliminando las clases sociales y redistribuyendo conforme a las necesidades los satisfactores con que contaba la sociedad. Esta doctrina logra gran difusión y apoyo dentro de la clase obrera, por lo cual, los gobiernos liberalistas sufren las consecuencias de un sistema decayente debido al paso avasallador de la doctrina socialista.

Este es el entorno que rodea a la implantación obligatoria de los seguros sociales por Bismarck, en el gobierno de Guillermo I. Es importante mencionar que esta inclusión de los seguros sociales en Alemania obedecen más que a una conquista revolucionaria con todo lo que ello implica, a una estrategia política; el pueblo cansado de miserias, hambres, injusticias, enfermedades y malos tratos, está dispuesto a levantarse en contra de sus opresores a costa de lo poco que les queda, es por esto que se traza un plan; hay que hacerse amigos del pueblo y hacerles ver que el gobierno sí se preocupa por ellos, que no permanece apático a sus problemas, y para lograrlo se establecen, en 1883, el seguro obligatorio de enfermedades, para que al año siguiente, esto es en 1884, se estableciera el de accidentes de trabajo, y hasta --- 1889 el seguro obligatorio de invalidez y vejez.

El seguro de enfermedad será sostenido conjuntamente por patrón y trabajador, en cambio el de accidentes era soprotado exclusivamente por el patrón, y el correspondiente al de invalidez y vejez, al igual que el de enfermedad, será sostenido por los trabajadores y el patrón, es importante señalar que en este último seguro al igual que en el de enfermedad al tercer elemento de conformación lo representaba el Estado, aportando cantidades para el soste

nimiento de estos seguros.

El primer paso está dado, la legalización obligatoria de los seguros sociales (contenido en dos leyes; Código Federal de los Seguros Social y Ley de Seguros de Empleados Particulares), ahora el siguiente paso será el ordenarlos y organizarlos dentro de un sistema que este de acuerdo a las realidades y necesidades de la época, dicho sistema es el siguiente:

- 1.- Seguro obligatorio de accidentes y enfermedades profesionales.
- 2.- Enfermedad y maternidad
- 3.- Seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte
  - a) Seguro de los obreros
  - b) Seguro de los empleados
  - c) Seguro de los mineros.
- 4.- Seguro contra el paro involuntario

Inglaterra sigue el ejemplo de Alemania, e implanta sus propios seguros sociales, en forma y circunstancias similares, pero presentan varios tópicos diferentes e interesantes expuestos por el maestro Alberto Briceño Ruiz, - \*27 los cuales los resumiría de la siguiente manera:

- 1.- Los seguros ingleses incluyen el desempleo dentro de un sistema, punto que no contempla el alemán.

\*27 BRICEÑO RUIZ, ALBERTO, op. cit. p.p. 71, 72 y 73.

2.- El seguro contra enfermedades, era confiado a sociedades sin fines de lucro, que por regla general eran organismos de socorro mutuo o eran proporcionadas por las empresas mismas.

3.- El llamado seguro contra el paro, era manejado por un sistema nacional de bolsa de trabajo.

4.- Se crea también en Inglaterra, el Seguro de pensiones para viudas, huérfanos y ancianos.

5.- Se establecen primas y compensaciones a las mujeres tanto casadas como a las que estaban en estado de gravidez.

6.- Se crea el llamado "Plan Básico de los Seguros Sociales", desarrollado por William Beveridge \*28 que se basa en tres principios básicos que son:

a) Hacer extensivo el seguro social a toda la población, sea económicamente -- activa o no (universalidad del seguro).

b) Los problemas que se crean por la inseguridad social, no son propios de una sola clase, hay quienes estando asegurados no requieren tan urgentemente de estos servicios, como aquellas que no estando aseguradas le es indispensables -- los beneficios que otorga la institución del seguro social.

\*28 MORENO PADILLA, JAVIER, op. cit. p. 10

c) Ya que debe haber universalidad de los sujetos asegurados, también debe haber universalidad en las cuotas, ya que sin ello no se alcanzaría a solventar todos los seguros que se establecieran.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E.N.E.P. ACATLAN

TEMA: NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES

SEGUNDO CAPITULO

Instituto Mexicano del Seguro Social.- Origenes y ubicación dentro de la Administración Pública Federal.

I.- Antecedentes Históricos del Instituto

Mexicano del Seguro Social.

II.- Instituto Mexicano del Seguro Social.- Elementos Constitutivos.

## I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL INSTITUTO

### MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

México ha sufrido a lo largo de su historia innumerables cambios -- tanto en la forma de vivir de sus habitantes como cambios en la forma de gobernar. Casi a la par de la historia del mundo, ha tenido que transformar sus estructuras estatales; así en la época de los colonizadores tuvo que dejar atrás una forma de Estado, que en mi opinión, era aún más avanzado que la de los Europeos. En efecto, el Estado Azteca proporcionaba a la vez libertad y sumisión, los gobernantes entendían que su misión en este mundo era para hacer más prósperas a sus ciudades, se daba gran auge a las investigaciones, las artes y a la ciencia; produciéndose progreso, pero no solamente para las clases altas, sino que estos avances se trataban de que llegaran a toda la población. Con esto no quiero decir que estas ciudades aztecas eran gobiernos perfectos que carecían de temores y desviaciones, ya que también aquí la opulencia era una necesidad psicológica de las clases superiores, entre más poseían más necesitaban, -- más bien quiero establecer que la conquista española no trajo consigo nada -- innovador en cuanto al sistema anterior, más bien desaparece toda garantía social que pudiese redundar en beneficio a los aztecas; pasan de ser un pueblo conquistador a siervos de la corona española. A mi modo de ver no se pueden -- traer a colación antecedentes de la colonia ya que si bien hubo algunos progresos en cuanto a seguridad social, como por ejemplo, el juicio de recidencia -- que por primera vez se le aplicó a Hernán Cortés, y que consistía en una Auditoría a los gobernantes por parte de un enviado del Rey de España, por supues-

ta malversaciones y corrupción en las provincias del Virreinato, y las famosas leyes de indias; sólo eran respuestas políticas a problemas que necesitaban urgentemente soluciones prácticas y que, además, muy pocas veces fueron respetadas tal y como estaban plasmadas en las leyes respectivas, con pocas excepciones muy aplaudibles, como fue la de los misioneros católicos, los cuales si se preocupaban verdaderamente por los indígenas.

La independencia de la Nueva España, fue una explosión de una gama de necesidades y exigencias que sin embargo, se engloba en unos cuantos problemas; forma de gobierno propio; independencia de la península ibérica, tierra para los mexicanos; gobierno formado y dirigido por mexicanos. Este gran movimiento independentista del yugo español, de su codicia y avaricia, se fundamentó en otros movimientos surgidos con anterioridad (La Revolución de Estados Unidos de América y posteriormente la Revolución Francesa), tomando sus principios, que pudieran resumirse en los de Libertad, Igualdad, Trabajo, Progreso y Autonomía; derechos que se obtienen de los diversos documentos en que fundamentaron su independencia, por ejemplo, la proclamación de la convención de Filadelfia de las 13 colonias, y por otro lado, la declaración universal de los derechos del hombre en Francia, y tal como lo dije anteriormente, todos estos anhelos tienen como fin común la seguridad del individuo en sociedad, con lo cual pretendo establecer que tal necesidad o la seguridad no es un estado psicológico, porque va más lejos que un simple estado de ánimo, individual, personal; ya que el conjunto de actividades realizadas por el hombre para obtener tal seguridad las realiza dentro del ámbito social y con reglas que esta misma establece; no puede perseguir su estabilidad individual dentro de un

plano social, ya que la sociedad es la encargada de proporcionarle los medios para obtener la multicitada seguridad; llámese atención médica, bienes de consumo, bienes de inmuebles, en fin todo aquello necesario para su vida.

Lo afirmado anteriormente, me sirve de fundamento para concluir que en los años que siguieron a la independencia la seguridad social se estanca y los mexicanos se sumergieron en la inseguridad e incertidumbre, ya que en México la inestabilidad de los gobiernos propiciaban un descontrol total en la naciente Nación, que trataba de establecer un sistema justo y equitativo, pero copiando al de otras naciones, sin observar las particularidades de la población y del país.

Además, cada Presidente cambiaba los planes del anterior y volvía a recomenzar con nuevos planes y estrategias, probando a cada momento cual era lo mejor para el país, pasando de una monarquía al federalismo y luego al centralismo para regresar nuevamente al federalismo, provocando de esta manera -- atraso y pobreza para el país.

Sin embargo, esta situación deja consigo algo muy importante que es la experiencia, saber cuando se cometió el error y cual fue o pudo haber sido la solución más viable, formando todo un cúmulo de experiencias y situaciones favorables que a la postre se plasmaría en nuestra Carta Magna, lo cual fue -- conseguido, en su mayoría, en el movimiento revolucionario de 1910. La Revolución Mexicana, es reconocida internacionalmente como una verdadera revolución social, ésto es, como dijera algún eslogan para candidaturas, "por el pueblo y

para el pueblo"; los mexicanos fastidiados de errores gubernamentales, de injusticia, de pobreza, de hambre, se levantan en contra de una de las dictaduras más prolongadas de América; la de Porfirio Díaz, que si bien, en esta época se observó progreso en el país, como por ejemplo, en las vías de comunicación (carreteras y trenes), trajo aparejado tremendas injusticias sociales, las famosas tiendas de raya se convirtieron en verdaderos salteadores disfrazados -- que aprovechando la ignorancia de los trabajadores, los envolvían quitándoles, prácticamente, su dinero, esta situación conjuntamente con los trabajos y jornadas inhumanas, provocaban una total inseguridad entre éstos, que se convertían en esclavos modernos de las empresas transnacionales y aún de los hacendados mexicanos.

La Revolución Mexicana ofrece a sus seguidores, respuestas a tres -- problemas que necesitaban de pronta solución, y que son: estabilidad gubernamental, trabajo remunerador; considerando al obrero como jefe de familia, además, jornadas más reducidas, y por último, un problema álgido que hasta nuestros días sigue sin resolverse totalmente, esto es, la cuestión agraria; todo esto resultaba un panorama por más alentador para los oprimidos, sin embargo, tales anhelos no se cumplieron como se había proyectado, siguen las guerras intestinas en nuestro país provocado en la mayoría de ----- las ocasiones por traiciones, por ejemplo, téngase tan sólo en mente la Decena Trágica -- lo cual sirvió de trampolín para subir a la presidencia a Victoriano Huerta, y posteriormente, el asesinato de Francisco I. Madero; la cobarde emboscada a Zapata, teniendo como consecuencia su muerte, ésto sólo viene a calmarse hasta -- la promulgación de la Constitución de 1917.

Por otro lado, a los problemas agrarios se les trata de dar solución al desaparecer el orden latifundista, promoviendo la pequeña propiedad de los campesinos organizados en un sistema comunal de explotación de la tierra llamado ejido; pero nunca se promovió inteligentemente tales proyectos ni se le ofrecieron los recursos necesarios para que los campesinos reactivaran la producción agrícola del país.

Sólo la problemática laboral se le tomó principal importancia, tratando de mejorar la seguridad en el trabajo, y es claro ejemplo, las dos legislaciones estatales que se proyectaron para solucionarlas. Anteriores a la promulgación de la Ley del Seguro Social, se encuentran antecedentes que por su innovadora aportación refleja un claro deseo de protección a la clase trabajadora tan duramente castigada; son estas legislaciones un intento desesperado por erradicar la explotación de los trabajadores, y por otro lado, crear un sentimiento de confianza del pueblo hacia su gobierno:

A. Ley Sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales - (30 de abril de 1904) \*1 expedida por el Gobernador del Estado de México Vicente Villada, que es la primera Ley proteccionista de la clase trabajadora, ya que establecía la responsabilidad del patrón de los accidentes que sufrían sus trabajadores, obligándolos a pagar una indemnización consistente en tres meses de salario y atención médica; en el supuesto fallecimiento del trabajador la indemnización debería de consistir en quince días de salario y además, los gastos funerarios, estableciéndose la irrenunciabilidad de estos derechos.

\*1 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO, EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL; Ed. -- Textos Universitarios, 2a. Edición, México 1978, p. 138.

B.-Ley Sobre Accidentes de Trabajo (9 de noviembre de 1906)\*2 expedida por el Gobernador de Nuevo León; Bernardo Reyes, que a diferencia de la anterior no comprende enfermedades profesionales; pero sin embargo, representa un orden sistemático de los diferentes seguros que son tomados en cuenta, así tenemos que:

- 1.- La indemnización comprendió en caso del accidente, el pago de los gastos médicos y salarios por parte del patrón.
- 2.- Se encuadró las diferentes incapacidades que el trabajador pueda sufrir, esto es:
  - a) Incapacidad Temporal.- Debía de pagársele el 50% del salario del trabajador hasta que éste regresara a laborar.
  - b) Incapacidad Permanente Parcial.- La indemnización comprendía el equivalente del 20% al 40% de salario durante el lapso de un año.
  - c) Incapacidad Permanente Total.- El patrón debería pagar el 100% de salario durante 2 años.
  - d) La muerte.- En este fatídico caso se debería cubrir el equivalente del salario que se hubiera percibido en el transcurso que va desde 10 meses a 10 años.

\*2 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISO, El Derecho Social Integral; Ed. Textos Universitarios; 2a. Edición, México 1978; op. cit. p.p. 138 y 139.

- 3.- Los márgenes que da esta Ley en cuanto al cálculo de indemnizaciones (del 20% al 40% o del 10 meses a 10 años) van de acuerdo a los cargos familiares de la persona, reconociendo, desde este momento, al trabajador como jefe de familia.

La respuesta que se espera de todo movimiento social es la pronta solución a los problemas que aquejan con más fuerza al pueblo, México sumido en una desesperante pobreza y un mundo de injusticia representa para sus habitantes, y aún para el mundo, un territorio dotado de todos los recursos naturales y aún humanos para poder levantarse como una potencia mundial, sin embargo, estas riquezas inequitativamente repartidas provoca que se acentúe el abismo entre ricos y pobres.

Durante esta época se lanza una interminable cascada de promesas, -- proyectos, proclamas y planes que pretenden mejorar las condiciones de los mexicanos, ya sea de manera particular o en el ámbito social; ésto es, otorgando y comprometiéndose a respetar las garantías individuales, así como creando sig temas prácticos y jurídicos que coadyuvarán al bienestar y progreso del país.

En este orden de ideas el partido democrático, del 1º de abril de -- 1909\*3, se compromete a expedir una ley sobre accidentes de trabajo.

El propio Francisco I. Madero, en el acto de toma de posesión de la República, el 25 de abril de 1910\*4, se compromete a elaborar iniciativas pa--

\*3 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO; op. cit. p. 139

\*4 IBIDEM.

ra el mejoramiento y ampliación de las pensiones de los trabajadores jubilados en la industria, en las minas, así como en agricultura, además promete -- que las indemnizaciones en caso de muerte se le asignaran a los familiares de los trabajadores que dependiesen de éstos últimos, y cuyos puntos esenciales reitera después del estallamiento armado el 20 de noviembre de 1910.

El pueblo y sus gobernantes tienen la firme convicción de que los años de pobreza e inseguridad deberían de acabar, pero son los mismos problemas tan añejos y arraigados los que crean un ambiente de inconformismo apatía y recelo; provocando a su vez interminables luchas internas, que tienen por finalidad imponer propias ideas, caminos nuevos; pero no siempre eran los acertados. Son estas revueltas, emboscadas, asesinatos, los que hurden más en la pobreza e incertidumbre a los mexicanos, aunque debe de reconocerse que en esta época se suceden actos verdaderamente heroicos que conforman un sentido patriótico muy enaltecido en muchos mexicanos.

A la caída de Porfirio Díaz, sucedida el 21 de mayo de 1911, con apoyo en los Tratados de Ciudad Juárez y después del interinato de Francisco León de la Barra; Francisco I. Madero toma la Presidencia de la República tratando de dar solución inmediata a los problemas que amenazan la estabilidad nacional, pero sus soluciones resultan un tanto inadecuadas. Trata de conciliar a todos los sectores de la sociedad, gran error, ya que el movimiento revolucionario surge como una exigencia de mejorar las condiciones de vida de un sector por demás atacado, cuya pobreza e injusticia cometida hacia ellos era la base en que se sustentaba la revolución. En efecto, los obreros, campesinos y en suma

la clase trabajadora del país era la que había iniciado el movimiento y era a ésta misma, a la que se le debería de reeditar los frutos de la victoria. Sin embargo Madero, tiene algo muy importante a su favor, sabe de los problemas -- que enfrenta el país y expide leyes y decretos para controlar y dar respuesta a las exigencias de los desposeídos, es por esto que el 12 de diciembre de --- 1912\*5, expide un decreto en el que, en resumen, ordena la expedición de leyes que tendrán vigencia durante la guerra, las cuales deben tener como objetivo - dar satisfacciones a las necesidades tanto económicas, sociales y políticas, y además, algo muy importante; estas podían ser reformadas por la opinión pública, dando así entrada a lo que llamaríamos referendun público, esto con la única finalidad de establecer un sistema de igualdad en México.

Muchos se ha discutido sobre el fracaso de Madero, el cual resulta - de la tibieza con que afrontaba los problemas nacionales, mi forma de pensar - es la misma. México necesitaba en ese momento de soluciones radicales, que removieran desde los cimientos la desigualdad en México, además de que redujera - el abismo gigantesco existente entre la pobreza y la riqueza, es debido a esta forma de actuar tan menguada, que los movimientos y revueltas hacen nuevamente su aparición; planes que dan respuestas a los problemas del país son la bandera que enarbolaban muchos revolucionarios. Todas estas situaciones vienen -- a desembocar en lo que tristemente se dió a llamar la Decena Trágica llevando a Huerta al poder. Es la culminación del desorden y la anarquía reinante en el país. eran personas ávidaz de poder sin escrúpulos que harán cualquier cosa-- con tal de tener ese poder de la Nación, provocando aún más inseguridad y de--

\*5 BRISEÑO RUIZ, ALBERTO, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales; Ed. Colección de Textos Jurídicos Universitarios; 1a. Edición, México 1987, p. 81.

sacuerdo entre los integrantes del pueblo mexicano.

Es venustiano Carranza que con mano férrea viene a traer orden al -- país, aplacando todo movimiento y exponiendo una idea muy innovadora de lo que debería ser la forma de gobernar, esto es, los gobernadores son personas elegidas por el pueblo en elecciones libres y éstos debería de ser los mejores dentro de la sociedad, o sea, los que demostraran mayor devoción en servir al pueblo puesto que para ésto habían sido elegidos: "...se establece el principio del estado del servicio social, reconociendo su capacidad y el deber de suplementar la acción económica individual sin menos cabo de la libertad del ciudadano y la obligación de organizar a la sociedad en una estructura que permitiera la protección de los débiles frente al libre juego de las leyes económicas"\*6. Esta ideología es para Don Venustiano Carranza, el fiel reflejo de lo que sería en lo sucesivo la forma en que los gobernantes deberían de conducirse.

Estos grandes anhelos buscados por Don Venustiano Carranza se plasman en el discurso expuesto en la sesión del Ayuntamiento de Hermosillo el 24 de septiembre de 1911, que a la letra dice:

"terminando la lucha amada del Plan de Guadalupe debería principiar la magistral lucha social, la lucha de clases para realizar las nuevas --- ideas sociales que no sólo es repartir tierras, sufragio efectivo, evitar y reparar riesgos; es algo más grande y sagrado: establecer la justicia, buscar la igualdad, la desaparición de los poderes para establecer la conciencia nacional".\*7

\*6 BRISEÑO RUIZ, op. cit. p. 81

\*7 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, op. cit. p. 141

Es por demás definido el sistema que plantea el Presidente Carranza, y que de manera esquemática podría ser de la siguiente manera:

1.- Paz social. Si para eso se requiere utilizar todas las fuerzas - constitucionalistas para sofocar a todo aquél que quisiera alzarse en contra - del gobierno.

2.- Orden Constitucionalista. Sostiene fe hacientemente que la constitución debería de ser la batuta con que se condujeran todas las actividades - sociales, políticas y económicas.

3.- Orden social justo y equitativo que redarguiera los derechos, -- por tantos años despojados a los trabajadores, campesinos y en general a la -- clase pobre.

4.- Respeto y fortalecimiento de las instituciones nacionales, las - cuales deberían de estar formadas por personas elegidas directamente por el -- pueblo.

Tanto en el gobierno central como en la de los estados, germina lo - que podría llamarse un compromiso popular; los gobernantes tenían que respon-- der a la sociedad con acciones inmediatas y benéficas, y aún cuando antes de - 1914 se expiden leyes que benefician a los trabajadores como por ejemplo; el - proyecto de ley de fecha 27 de mayo de 1913\*8 de los diputados de Aguascalien-

\*8 IBIDEM.

tes, en el cual plantean como solución para reparar el daño por riesgo profesional, la creación de una caja por riesgo profesional; y, por otro lado, el proyecto presentado a la Cámara de Diputados en México de la Ley Federal del Trabajo. \*9 a pesar de ésto no es sino hasta 1914 en que se presentan nuevas y mejores alternativas que den más énfasis a las respuestas que tienen como fin eliminar, en la cantidad posible, la inseguridad social.

El 11 de diciembre de 1915, \*10 el Comandante Militar de Yucatán - el General Salvador Alvarado, expide el decreto No. 39 de la Ley del Trabajo - en el cual por primera vez, se plantea el establecimiento de una sociedad mutualista; lo cual representa el primer antecedente con que se cuenta de lo -- que posteriormente sería el Instituto Mexicano del Seguro Social; y en cuyas características se perfilan los elementos esenciales del citado Instituto. Se plantea el esquema de un organismo estatal, descartando la posibilidad de que un ente privado administrara dicho instituto, además de que las aportaciones para el sostenimiento del mismo debían de ser otorgadas también por el mismo estado; lo que representa una conciencia estatal a sus gobernados.

Es la Soberana Convención Revolucionaria, del 18 de abril de 1916.\*11 la que representa el cerrojo a la lucha armada, Carranza consigue por fin tener al país en paz, con lo cual le queda el tiempo suficiente para ordenar --

\*9 IBIDEM.

\*10 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, op. cit. p. 143

\*11 IBIDEM

políticamente al país y darle la imagen institucionalista y estable al gobierno, por tantos años buscada, en esta convección se trata los siguientes puntos:

- 1.- La cuestión agraria (artículo del 1º al 5).
- 2.- La cuestión obrera (artículos del 6º al 9º).
- 3.- Reformas Sociales (artículos del 10º al 11º).
- 4.- Reformas Administrativas (artículos del 12º al 31º).
- 5.- Reformas Políticas (artículos del 32º al 36º).

En este mismo año, pero en septiembre, Carranza convoca al Congreso Constituyente, que se establece hasta diciembre en Querétaro. Es conveniente - adecuar la Carta Magna a las realidades del país, deben pulirse y mejorarse el esquema político, jurídico, social y económico. El país necesita cambios que - por una parte den mejores condiciones de vida a sus nacionales, y por otra se establezca un sistema de gobierno estable, permanente y sobre todo justo. Tales proyectos culminan el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor tales disposiciones hasta el 1º de mayo del mismo año.

La Constitución de 1917, presenta y mejora artículos por demás benéficos al pueblo mexicano, los constituyentes concientes de la marcada injusticia hacia las clases inferiores enfoca sus fuerzas a institucionalizar lo que llamaría protección estatal. El estado se convierte en el rector y director de la vida nacional, trata de abarcar su protección al mayor número de mexicanos posible, engloba dentro de sus facultades de dirección casi todas las actividades que los mexicanos realizan. Dentro de este esquema proteccionista se des-  
tacan los siguientes artículos.

Artículo 3º Constitucional. Sobre la educación laica y gratuita. Se le quita a la iglesia todo el poder ejercido en la cuestión educativa ésta de ahora en adelante, será impartida por el Estado de acuerdo a los planes y sistemas que el mismo trace; excluyendo de tajo y totalmente toda injerencia que la iglesia pudiera tener. Por otra parte, la constitución establece como obligación del Estado el proporcionar a todos los mexicanos gratuitamente la educación elemental.

Artículo 27 Constitucional. El Estado es propietario originario de toda las tierras y aguas que se encuentren dentro del Territorio Nacional y solamente otorgará a sus nacionales la posesión de éstos mismos. En un afán de evitar que se regrese nuevamente a los errores de una mala repartición de tierras y aguas, así como su concentración en pocas manos, el Estado se atribuye el derecho y obligación de realizar una repartición adecuada y equitativa.

Artículo 123 Constitucional. Es el más importante para el presente-- tema, ya que es la imagen viva del triunfo del movimiento revolucionario; es la respuesta más tangible del deseo de convertir al México Porfirista en uno -- con mayores alternativas y garantías para la clase trabajadora, otorgándole -- los derechos tan largamente pedidos.

en su texto original la fracción XXIX del artículo 123 Constitucio-- nal disponía:

"El congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin -- contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los-- obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de manera gene--

ral, todo contrato de trabajo.

Fracción XXIX. Se considera de utilidad social: el establecimiento de caja de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la "previsión popular". \*12

Como lo afirmé anteriormente, ésta fracción es un claro avance en -- cuanto a seguridad social se refiere. Como en todo cambio radical del ser humano, se requiere de la experiencia para probar los beneficios o perjuicios de los nuevos sistemas y aprender de los errores para poder evitarlos en lo más mínimo. Esta fracción presenta un error que con el transcurso del tiempo fue enmendado. Las llamadas "Cajas de Seguros Populares" nunca tuvieron el soporte económico necesario para su funcionamiento; ya que si bien es cierto que la -- Constitución de 1917, aporta los elementos jurídicos para fomentar la desaparición de la pobreza, también lo es que los mexicanos, a causa de los interminables levantamientos, se encontraba sumergido en una pobreza alarmante, los trabajadores no contaban con el dinero necesario ni siquiera para comer adecuadamente, no digamos el tener un hogar decoroso o diversiones, menos aún para formar "un ahorro", que soportara los gastos de invalidez o de la muerte misma; ya que simplemente no contaba con recursos económicos suficientes. Afortunadamente esta concepción se cambió y la fracción fue abrogada para dar paso a la transición de lo que llamaría previsión social a la seguridad social.

En efecto, el antecedente inmediato de la seguridad moderna, es la-

\*12 BRISERO RUIZ, op. cit. p. 82

previsión social, pero nunca debe tomarse como sinónimo ya que ambas presentan características diferentes. La seguridad social representa la evolución de la previsión social. Para mayor comprensión de lo anterior, de manera resumida ca, expondré la diferencia que hay entre una y otra:

1.- La primera diferencia radica en la forma en que sus programas y proyectos actúan. En la previsión social se actúa de manera pasiva. Sus planes y proyectos esperan que ocurra el siniestro, ésto es, se prevé que pueda suceder un accidente y por lo tanto se reúnen los fondos necesarios para solventar los gastos de dichos siniestros. A diferencia de la seguridad social que se -- propone que la certeza a la estabilidad física y económica sean algo cotidiano del trabajador, ya sea inclusive adelantándose a los siniestros, previendo que puedan suceder y tratando de evitarlos a toda costa; ya sea adiestrando al personal, teniendo en buen estado la maquinaria, en fin, todo un cúmulo de precauciones para evitar toda clase de siniestros.

2.- Otra diferencia radica en la pregunta ¿A quién va dirigida la - protección?. Por principios las acciones se dirigen al individuo como integrante de la colectividad y como ente capaz de producir recurso económicos que -- sostuvieran este sistema, evolucionando esta previsión se llega a la seguridad social. Al individuo se le considera como integrante de la sociedad, pero también como jefe de familia, responsable de dar satisfactores a las necesidades de quien dependen económicamente de él, y considerado la familia como - parte integrante esencial de la sociedad.

3.- Esta diferencia la baso en el hecho de que en la previsión se--

quiere tener cantidades para solventar las eventualidades que se previeron anteriormente, sin importar que este dinero pueda producir ganancias si se invirtiera. En la seguridad social se pone especial énfasis en esta cuestión; se administran tanto fondos estatales como particulares; que bien manejados producen más recurso económicos, pudiendo ser el invertir directamente en la economía nacional, por ejemplo en los bancos.

Concluyendo, la seguridad social y la previsión social si bien no son sinónimos, no puede afirmarse que se excluye entre sí; más bien es la continua ción necesaria entre un estado y otro. La evolución de una idea primaria a una más delineada y pulida.

Por otra parte como era de esperarse al promulgarse el artículo 123 Constitucional los Estados expiden sus propias Leyes del Trabajo. Son estas leyes laborales un antecedente importante de lo que a lo postre sería la Ley del Seguro Social, por ésto enlisto cronológicamente la aparición de tales ordenamientos estatales:

- 1.- Guerrero (8 de diciembre de 1919).
- 2.- Coahuila (26 de julio de 1920).
- 3.- Michoacan (1º de septiembre de 1921).
- 4.- Puebla (llamado Código de Trabajo 14 de noviembre de 1921).
- 5.- Chihuahua (5 de julio de 1922).
- 6.- Durango (14 de octubre de 1922).
- 7.- Querétaro (8 de diciembre de 1922).

- 8.- Jalisco (31 de agosto de 1923).
- 9.- Campeche (30 de noviembre de 1924).
- 10.- Tamaulipas (12 de junio de 1925).
- 11.- Veracruz (13 de julio de 1925).
- 12.- Colima (21 de noviembre de 1925).
- 13.- Oaxaca (21 de marzo de 1926).
- 14.- Yucatán (llamado Código del Trabajo del 14 de octubre de 1926).
- 15.- Tabasco (18 de octubre de 1926).
- 16.- Aguascalientes (6 de marzo de 1928).

Todas estas leyes tienen un factor común, el deseo de cambiar las condiciones de trabajo, implantar medidas protectoras del salario; jornadas -- más reducidas; indemnizaciones suficientes ya sea por enfermedades o accidentes de trabajo, en resumen, mayor seguridad para las personas en sus trabajos.

Paralelamente a la expedición de estas leyes se empiezan a dar los primeros esbosos de una legislación en materia de seguridad social, ésto como una prolongación de la protección estatal hacia los trabajadores, así tenemos que el 2 de junio de 1921 \*13 el entonces Presidente de la República Alvaro -- Obregón, presentó un proyecto de ley para la creación de un seguro social voo-  
luntario, el cual pretendía reglamentar las fracciones VI y IX del Artículo -- 123; este proyecto no llegó a ser Ley, pero representa un antecedente inmediato de la Ley del Seguro Social vigente.

Posteriormente el 12 de agosto de 1925 \*14, se expide la Ley Gene

\*13 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, op. cit. p. 147

\*14 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, op. cit. p. 148

ral de Pensiones Civiles y Retiros; es la respuesta de la inquietud de los trabajadores de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de los Estados; la cual confería derecho de recibir una pensión a los trabajadores cuando cumplieran 55 años o en su defecto 30 años de servicios prestados. Se contemplaba también, que en caso de que se quedara inhábilizado para trabajar se le proporcionara dicha pensión.

Estas leyes preparan el camino para la expedición de la Ley del Seguro Social, poniendo en claro las necesidades más urgentes de los trabajadores y sobre las cuales se debería basar el legislador al crear dicho ordenamiento.

Antes de entrar al estudio de la creación del Seguro Social, me remito a la fracción XXIX del Artículo 123 anteriormente anotado, en el cual se contemplaban las "Cajas de Seguros Populares". El simple establecimiento de cajas de ahorro de ninguna manera era el camino para enfrentar los problemas sociales; se requería de algo más directo y con mayor fuerza jurídica. Nada de lo que se estableciera, en la que la voluntad de los patrones fuera preponderante, daría buenos resultados para los trabajadores. Por una parte era lógico que los patrones actuaran de una manera desconfiada y mezquina, ya que hasta cierto punto era entendible su actitud; todo aquello que amenazaba sus ganancias se convertían en un enemigo a vencer; el gobierno que no podía controlar su propia economía, no podría proporcionarles ninguna garantía a sus endeble empresas. Si bien por un lado, las grandes transnacionales estaban preparadas para hacer frente a los gastos que implicaban el seguro; los pequeños comerciantes y aún las empresas nacionales veían con desconfianza el establecimiento de pago obligatorio para cubrir seguros de sus trabajadores. Esta descon-

fianza no les permitía ver los beneficios que podían obtener a través de los seguros, ya que aún cuando no se había promulgado alguna ley del Seguro Social,-- era una idea generalizada y plasmada en diferentes ordenamientos estatales, la teoría del riesgo creado aplicada a las empresas, ésto es, el patrón al aceptar a alguna persona como su trabajador, estaba conciente de que podía sucitarse -- algún accidente o una enfermedad, éstos a su vez, ocasionado por la misma ma-- quinaría utilizada en el trabajo o por el desgaste físico que sufría el trabajador, lo cual representaba para el patrón gastos médicos e indemnizaciones que a la postre mermaban su economía. Ya no se trataba de evadir estas responsabilidades sino de hacerlas lo menos dañino a sus economías. Los patrones se libera--- rían de esta obligación mediante una cuota que desde un principio se trato de - que no fuera ruinososa.

Además de este beneficio al patrón, debe tomarse en cuenta el im-- pacto psicológico producido al trabajador; el seguro le otorgaba la certeza de su estabilidad económica y el pronto auxilio en caso de enfermedades o accidentes, lo cual representaba para el trabajador una protección hacia su economía, su vida y su familia; esto debería de reeditar en una mayor productividad y de dicación hacia las labores que desempeñaba.

Dentro de este ambiente germina y crece cada vez con mayor fuerza el establecimiento del seguro social obligatorio, y es en 1929 cuando llega a-- su culminación al reformarse el Artículo 123, presentando dos importantes innovaciones, primero; junto con la reforma al Artículo 73 fracción X, se facultaa al Congreso de la Unión para legislar en materia del trabajo para toda -----

la República.

En segundo término, el Presidente de la República Emilio Postes Gil, reforma la fracción XXIX del mismo Artículo 123, para quedar de la siguiente manera: "se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vejez, de cesación in voluntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos". \*15 Se da el primer paso hacia la reglamentación e institucionalización de seguridad social. Pero no es, sin embargo, hasta 1932 en que se trata de ha cer realidad la creación de esta legislación, en este año el Congreso de la -- Unión le confiere facultades extraordinarias al Presidente Pacual Ortíz Rubio, para que expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio en un término de 8 meses; lo cual no se vió materializado debido al cambio de gobierno que se sucitó este mismo año.

Durante el período comprendido de 1932 a 1940; se presentan varios intentos para la promulgación de la Ley del Seguro Social Obligatorio, estos son:

1.- Dos planes sexenales de gobierno. El primero expuesto por el -- Partido Nacional Revolucionario, el cual expresaba: "será capítulo final en ma teria de crédito dar los primeros pasos para la integración de un sistema de - seguros que substraiga del interés privado esta importante rama de la economía!"

\*16 Nuevamente se reconoce la urgente necesidad de que el servicio público de la

\*15 BRISEÑO RUIZ, op. cit. p. 89

\*16 BRISEÑO RUIZ, op. cit. p. 90

seguridad social sea otorgado y controlado por el propio Estado.

El segundo plan sexenal de gobierno del Partido de la Revolución Mexicana, afirma: "durante el primer año de vigencia de este plan se expedirá la Ley de Seguros Sociales que deberá cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, y en cuya organización y administración debe intervenir la -- clase obrera organizada".\*17 Ya se concibe, más que nunca, la pronta expedi--- ción de la Ley del Seguro Social.

2.- Proyecto de Ley del Trabajo y de la Previsión Social (1934)\*18, el cual tiene particular importancia en el hecho de que en este proyecto se -- apuntalaron los cimientos en los cuales se sostendría en lo futuro la Ley del Seguro Social, y estos son:

- a) El Seguro Social tendría carácter obligatorio.
- b) Se depositaría la administración en un organismo descentralizado, el cual tendría como nombre Instituto de la Previsión Social. Dicho Instituto tendría las siguientes características:
  - Gozaría de plena autonomía
  - En su creación se plantea una organización tripartita tanto para su funcionamiento como para aportar los recursos necesarios para su

\*17 IBIDEM

\*18 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, op. cit. p. p. 148 y 149

- formación, al igual que para crear reservas que respondan a los gastos y contingencias futuras. Esta organización tripartita estará formada por representantes del gobierno de los trabajadores y del patrón.
- No perseguirá fines lucrativos.
  - Se otorgarían prestaciones tanto monetarias como en especie. Las primeras serán otorgadas por medio de pensiones e indemnizaciones, las segundas a través de asistencias médicas, quirúrgicas y farmacéuticas.

3.- En el año de 1938 el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, presenta un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados, para la creación del Instituto Nacional de los Seguros Sociales, \*19 que al igual que la anterior era de organización tripartita y que otorgaba los seguros de enfermedades y accidentes profesionales, además de la desocupación involuntaria.

Por fin el 2 de junio de 1941, el Presidente Avila Camacho dictó un acuerdo en el que ordenaba a cinco secretaría el estudio tendiente a la promulgación de la Ley del Seguro Social. En una elocuente justificación, el 1º de Diciembre de 1940, en la toma de posesión a la Presidencia, dijo:

"No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado: el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo, necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes y, por otra parte, todos debemos unir desde luego el propósito de que un día próximo las leyes del Seguro Social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en el desempleo, en la vejez, para sustituir este régimen secular en que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir."\*20

\*19 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, op. cit. p. 149

\*20 BRISEÑO RUIZ, op. cit. p.p. 90 y 91

Considero de gran importancia anotar los fundamentos legales en los cuales se basaron para la promulgación de la multicitada Ley, y son:

- 1.- El segundo Plan sexenal anteriormente anotado.
- 2.- La reforma del artículo XXIX del artículo 123.
- 3.- Artículo 8º transitorio de la Ley General de Sociedades y Seguros que a la letra dice: "El Ejecutivo de la Unión dictará las medidas complementarias de la Ley que sean procedentes para establecer el seguro social".
- 4.- Artículo 305 de la anterior Ley Federal del Trabajo en el cual se establecía que el patrón podría deslindar la obligación de indemnizar por riesgos profesionales a su trabajador, si lo aseguraba a su costa.

El 31 de diciembre de 1941 el Congreso sancionó el proyecto enviado por el Presidente Avila Camacho y posteriormente se publica en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943; esta ley presenta varias reformas las cuales son:

- 31 de diciembre de 1947 y 3 de febrero de 1949 por el Presidente -- Miguel Alemán.
- 31 de diciembre de 1956 por el Presidente Ruiz Cortínez.
- 30 de diciembre de 1959 por el Presidente López Mateos.
- 31 de diciembre de 1965 por el presidente Díaz Ordaz.
- 26 de febrero de 1975 por el Presidente Luis Echeverría.

Antes de finalizar el presente tema, considero que es de especial -

importancia, el mencionar que el seguro social, como problemática social, no es único de alguno o algunos países, es necesidad inmediata de cualquier sociedad civilizada, que debe proporcionar las garantías sociales a sus gobernadas por el fortalecimiento de los valores individuales y nacionales, es por esto la inquietud de no pocas personas y aún de organismos internacionales, tales como la Organización Internacional del Trabajo y la Seguridad Social y la O.N.U.; y es dentro de este marco de organismos internacionales donde se realizan convenciones de donde surgen declaraciones generales y es en uno de estas en la que considero que se hace presente la necesidad de que cada gobierno considere a la inseguridad social como peligro inminente y destructor de todo orden jurídico, social, político y económico. El 1º de diciembre de 1948 en el Palais Chaillot de París, Francia la UNESCO aprueba la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y los artículos 22 y 25 contienen lo referente a la seguridad social. Artículo 22:

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

El artículo 25 dice: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que lo asegure, así la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene derecho asimismo a los seguros en el caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia, tienen derecho a los cuidados y asistencia especial. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social."<sup>21</sup>

\*21 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, op. cit. p. 125

Creo que esta declaración es por demás elocuente, no se puede tener paz social, política y progreso económico sino le proporciona al pueblo la seguridad social necesaria para un normal desarrollo de la vida en sociedad.

## II.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

### A. Elementos Constitutivos.

La seguridad social tomada desde el punto de vista de servicio público debe ser administrada y manejada exclusivamente por el Estado, ya que como lo he anotado en capítulos anteriores la inestabilidad o inseguridad social es provocadora de situaciones que ponen en peligro a cualquier sistema de gobierno, ya sea en aspectos sociales, económicos y políticos. El tener presente esta situación ha sido inquietud en cada período gubernamental, los presidentes han tratado de dar en la medida posible, la mayor seguridad a sus gobernados dando en un principio las legislaciones adecuadas para el amplio desarrollo de dicha prestación.

La Ley del Seguro Social es el fiel reflejo de las respuestas a estas inquietudes, creada en el año de 1941 ha sufrido varias reformas anteriormente enlistadas hasta llegar al período del Presidente Luis Echeverría-Alvarez, sexenio en que sufre una radical transformación otorgando mayores beneficios y abarcando a más gente.

La Ley del Seguro Social ( que en lo sucesivo le nombraré Ley), establece en el 2º Artículo: "La seguridad social tiene por finalidad garanti

zar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la prestación de los -  
-medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar-  
individual y colectivo".

De lo anterior se pueden deducir de la seguridad social, tres -  
factores que se persiguen al proporcionar este servicio público, y son:

1.- Protección Integral, tanto para la persona como para su fa-  
milia, en lo referente a su salud, ya sea que éstos se produzcan con motivo de-  
las labores que desempeñan o por perturbaciones fisiológicas que no sean conse-  
cuencia del trabajo que desarrollen.

2.- Se garantiza, por medio de este Instituto, que los recursos  
económicos con que cuenta la persona sean prontamente subsanados en cuanto sur-  
ja la contingencia que lo priven de sus medios monetarios para poder vivir.

3.- Desde un ámbito más general les debe proporcionar, este Ins-  
tituto, los servicios sociales que le sean necesarios para poderse desenvol-  
ver dentro de la sociedad. El deporte, la cultura, la diversión deben ser los-  
servicios por medio de los cuales la persona adquiera un estatus dentro de la  
sociedad.

Ahora bien, éstos factores anteriormente anotados deben y tie-  
nen el carácter de generales de aplicación en toda la República de acuerdo a -  
la forma y términos que la misma ley establece (Artículo 1º de la Ley).

Como la seguridad social es tan amplia y variada, y debe aplicarse al mayor número de población posible se encarga no sólo a una institución, sino intervienen en ella tanto dependencias públicas federales como locales, así como organismos descentralizados, reglamentados. éstos, en un principio por la Ley y, además, en los ordenamientos legales que expidan las diferentes instituciones. Así tenemos unas de las instituciones que prestan la seguridad social en México son:

- 1.- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 2.- Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 3.- Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Estas son las más importantes instituciones que prestan el servicio de seguridad social. Como se analizó anteriormente el Seguro Social es el instrumento con que cuenta la seguridad social por medio del cual realiza tal servicio público; así lo establece el artículo 4º de la Ley: "El Seguro Social es 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."

En este artículo se anota una cuestión muy importante, el referente a que el Seguro Social es un servicio público; lo que debemos entender por tal, como el conjunto de actividades desarrolladas con el objetivo principal de dar satisfacción a necesidades colectivas que pueden tener varias for--

mas de presentarse ya sea económicas, culturales o simplemente materiales, lo cual se cumplirá a través de prestaciones concretas e individuales otorgadas a aquellas personas que tengan necesidades de éste servicio dentro de un marco legal estable y continuo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es la institución que más desarrollo ha alcanzado y que representa el verdadero anhelo materializado de la seguridad social, de esta manera lo consigna el Artículo 5º de la Ley al establecer; "La Organización y Administración del Seguro Social estará a cargo del Organismo Público Descentralizado con personalidad y patrimonios propios." Es conveniente anotar las características con que cuenta todo organismo descentralizado, para así comprender la naturaleza jurídica que se le quiera dar en un principio a dicho Instituto. Así tenemos que cualquier Organismo descentralizado cuenta con las siguientes características:

1.- Autonomía. Si bien es cierto que en cualquier Organismo descentralizado en su Administración y Reglamentación influye el gobierno, esto es, tanto al nombrar los directivos de dicha entidad al igual que promulgar los diferentes ordenamientos con que se rige, también lo es que una vez organizado este, en sus aspectos legales y de personal, gozará de plena independencia del gobierno y sus actuaciones serán revizadas únicamente auditoría o inspecciones, pero no pueden intervenir directamente en las decisiones que ésta tome.

2.- Personalidad y Patrimonio Propio. Estas cualidades vienen a -

reafirmar su autonomía ya que la representación legal los coloca como personas morales libres de adquirir derechos y obligaciones. Además, el contar con los recursos económicos suficientes, para solventar los gastos que en ésta misma se causen es el aspecto que viene aún más a reafirmar su independencia, ya que no esperará, para realizar sus funciones, de lo que el gobierno central les asigne.

3.- Ordenamientos propios, el organismo se regirá por reglamentos propios que a tal efecto el Presidente de la República emita. Así lo establece el Artículo 89 fracción I, de la Constitución, en el cual se establece que es una facultad exclusiva del Presidente promover en la esfera administrativa el estricto cumplimiento de la Ley.

Una vez establecida la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismos descentralizado, pasaré a exponer, en forma extractada la forma en como se constituye el Seguro Social, y aspectos relevantes en su funcionamiento.

En un principio en el Artículo 240 de la Ley se describen sus facultades y atribuciones las cuales se pueden agrupar en tres, las que se refieren en cuanto a su organización; los servicios que presta, y; la forma en que percibe sus recursos económicos, en la que tenemos las siguientes fracciones del mencionado Artículo, en lo referente a su organización, son las siguientes:

- I.- Administrar los diversos ramos del seguro social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley.

- IV.- Realizar toda clase de actos jurídicos para cumplir con --- sus finalidades.
- V.- Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que les sean propios.
- VII.- Establecer y organizar sus dependencias.
- VIII.- Expedir sus Reglamentos Interiores.
- XIII.- Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.
- XX.- Establecer coordinación con las dependencias y entidades con la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para el cumplimiento de sus objetivos.

En cuanto a las prestaciones que otorga dicho Instituto, tenemos las siguientes fracciones:

- II.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley.
- VI.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, de seguridad para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias que fijen las Leyes y Reglamentos respectivos para empresas privadas con actividades similares.
- IX.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad-

social.

Por último las fracciones referentes a la captación de recursos - son las siguientes:

III.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de ley.

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 hubiese incurrido.

XI.- Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificar la desaparición del presupuesto de hecho que dió origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o el sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso baja respectivo.

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

XIV.- Determinar los créditos a favor del Instituto con las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de con-

formidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

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

XVI.- Ratificar, rectificar y cambiar la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del Seguro de Riesgos de Trabajo.

XVII.- Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en el término de esta Ley.

XVIII.- Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables.

XIX.- Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y emitir los dictámenes respectivos.

Por su parte el artículo 246 establece los Organos Superiores del - Instituto, los cuales son:

1.- La Asamblea General. Formada por diez representantes del Eje cutivo Federal; diez de las Organizaciones Patronales; y, diez de las Organiza ciones de los Trabajadores. Dispone el artículo 247, que dicha asamblea gene-- ral es la unidad suprema del Instituto.

Como lo establece el Artículo 249 de la Ley, la Asamblea general será presidida por el Director General la cual se reunirá ordinariamente una o dos veces al año y por causas extraordinarias las ocasiones que sean necesaa-- rias.

En el Artículo 250 se establece que el estado de ingresos y gastos, el valance contable así como el informe de actividades presentado por el Direc tor General y el Programa de Actividades y Presupuestos de Ingresos y Egresos-- del año inmediato posterior al de la discusión será presidido por la Asamblea-- General.

Una cuestión muy importante es la que se marca en el Artículo 251 - en la cual se da la facultad al Instituto de realizar un valance actuarial pa-- ra constatar la insuficiencia de recursos destinado a los diferentes ramos del seguro esta situación se presenta por lo menos cada tres años.

2.- El Consejo Técnico, como lo establece el Artículo 252, es el repre-- sentante legal y administrativo del Instituto y estará integrado de la siguien-- te manera; por una número no mayor de doce miembros de los cuales cuatro serán

designados por los representantes de los patrones de la asamblea cuatro de los representantes de los trabajadores y conformándose los siguientes cuatro por representantes del estado los cuales podrán disminuir a la mitad cuando el Eje tivo Federal así lo estime pertinente. Estos representantes tanto del estado como del patrón y de los trabajadores podrán contar con sus respectivos suplentes.

El consejo Técnico será presidido por el Director General.

Dentro de las actividades del Consejo Técnico que establece el artículo 253, y que son de importancia para el desarrollo del tema de la naturaleza jurídica de la cuota obrero patronal, las siguientes:

- 1.- Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto con sujeción a la prevención en esta Ley y sus Reglamentos (fracción I).
- 2.- Emitir y suprimir Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto señalando su circunscripción territorial (fracción III).
- 3.- Convocar Asamblea General Ordinaria y Extraordinaria (fracción IV).
- 4.- Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección

General (fracción V).

- 5.- Expedir reglamentos que mencionan la fracción VII del artículo de esta Ley (ésta fracción establece que el Instituto goza con la facultad de expedir Reglamentos Interiores que regulan sus actividades fracción VI).
- 6.- Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la Ley y autorizar la iniciación de los servicios (fracción IX).
- 7.- Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de esta Ley--en el referido artículo se determina que mediante decretos y a propuesta -- del Instituto se fijarán las modalidades al Régimen Obligatorio para los Trabajadores Asalariados del Campo, para un pronto disfrute de los beneficios del Seguro Social. También establece en este artículo que se procederá en igualdad de circunstancias -- cuando se trate de ejidatarios comuneros y pequeños propietarios-- (fracción X).
- 8.- Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de --- cuotas y otorgamiento de prestaciones (fracción X Bis).
- 9.- Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas

tas (fracción XI).

10.- Autorizar en la forma y términos que se establezcan en el Reglamento relativo a los Consejo Consultivos Delegaciones para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274.

3.- La Comisión de Vigilancia, contenida en el Art. 254 será establecida por la Asamblea General la cual estará conformada por seis miembros -- que serán designados por los representantes constitutivos de la asamblea, en razón de dos miembros por cada sector, al igual que dos miembros suplentes por cada uno de los sectores.

Las facultades que se confieren a este Organismo en suma son de vigilancia, supervisión y fiscalización de las actuaciones del Consejo Técnico, pero los informes presentados por esta comisión serán simples sugerencias actuales para un mejor funcionamiento de dicho Instituto (Artículo 254 y 255).

4.- Por último el Artículo 257 establece las atribuciones del Director-General, persona que será designada directamente por el Presidente de la República según lo establece en el Artículo 256.

De las atribuciones y obligaciones contenidas en el mencionado artículo destacan las siguientes:

1.- Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Téc-

nico, así como ejecutar los acuerdos del propio Consejo (fracción I y II).

2.- Es el representante legal del Instituto ante cualquier autoridad, organismo y personas con facultades generales y especiales que aún llegan al grado de substituir o delegar dicha representación (fracción III).

3.- Presentar al Consejo la siguiente información: (fracción IV a-VII)

- a) Informe de actividades, programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el próximo período (anualmente).
- b) Presentar el balance contable, el estado de ingresos y egresos y gastos (anualmente).
- c) Presentar el balance actuarial (cada tres años).

Antes de concluir con el presente capítulo, es importante determinar lo siguiente:

La Ley en su Artículo 6º establece los Régimenes del Seguro Social, los cuales serán:

- I.- El Régimen Obligatorio y
- II.- El Régimen Voluntario.

Por su parte el Régimen Obligatorio comprende los siguientes segu-

ros (Artículo 11):

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

En el Artículo 12 se establecen los sujetos al régimen obligatorio-  
los cuales son:

- "I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;
- II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y - de administraciones obreras 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

Aún cuando por regla general el Seguro Obligatorio es de mayor jerarquía, se establece un innovador régimen el cual la persona, podrá voluntariamente inscribirse en el régimen obligatorio en las fechas y con las modalidades que el Ejecutivo Federal determine según consta en el último párrafo del Artículo 13. Estas personas están enumeradas en el mencionado artículo. y son:

- "I.- Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- II.- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;

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

IV.- Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente.

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

VI.- Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de esta ley".

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E.N.E.P. ACATLAN

T E M A :

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES

TERCER CAPITULO

Ubicación de las Cuotas Obrero-Patronales dentro del  
Sistema Tributario Mexicano

- I.- Introducción al tema
- II.- Tesis que sostiene que las cuotas obrero-patronales son Impuestos.
- III.- Tesis que sostiene que las cuotas obrero-patronales son Derechos.
- IV.- Tesis que sostiene que las cuotas obrero-patronales son Contribuciones Especiales.
- V.- Tesis que sostiene que las cuotas obrero-patronales son Contribuciones de carácter gremial que constituyen un salario socializado o solidarizado.
- VI.- Tesis que sostiene que las cuotas obrero-patronales son Contribuciones parafiscales o paratributarios.
- VII.- Resumen del tema.

## I.- INTRODUCCION AL TEMA.

Como Instituto que pretende beneficiar al mayor número de habitantes de la República el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta y debe contar con los recursos necesarios para solventar dichas actividades. Estos medios con que cuentan son aportados tripartitamente por los patrones, trabajadores y el Estado; y es el recurso base con que cuenta el Instituto, aunque posee otros recursos.

En efecto, el Artículo 242 de la Ley del Seguro Social establece: "Constituyen los recursos del Instituto:

- I.- La cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado.
- II.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan beneficios:
- III.- Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que hagan a su favor; y
- IV.- Cualquiera otros ingresos que les señale reglas y reglamentos."

Como se observa los medios con que hace frente el Instituto a las contingencias son, en su mayoría, las cuotas obrero patronales las cuales representan el cimiento con que se mantienen todas las actividades y servicios -- prestados a sus asegurados.

Gran relieve presentan estas cuotas, por lo cual es de suma impor-

tancia definir las dentro de un renglón determinado. Esta situación ha sido el gran tema a discusión durante mucho tiempo, desde la promulgación de la Ley de 1942 se ha tratado de colocar en un renglón de los ingresos a estas aportaciones.

Cada vez que se coloca dentro de un renglón de la Ley de Ingresos de la Federación, se ha tratado de justificar el por qué de tal situación, sin embargo tal hecho, aún en su tiempo, ha resultado ineficaz y ambiguo; las razones que han esgrimido han resultado un tanto pobres y contradictorias, por lo cual el fin del presente tema es dar los motivos y razones esgrimidos en su tiempo para justificar el establecimiento de las aportaciones en determinado renglón de la área de ingresos para posteriormente con un razonamiento crítico y dogmático establecer el porque no deben de estar dentro de este renglón, para por último dar una respuesta práctica que pudiera dar por terminado las discusiones que surjan a tal efecto. Es conveniente apuntar que el razonamiento que daré con posterioridad es la conclusión a que han llegado varios autores y que, por demás, es la que considero más razonable y aceptable.

Así en un principio me remitiré a exponer las teorías que se han dado sobre la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales aportadas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

#### 11.- TESIS QUE SOSTIENE QUE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES SON IMPUESTOS

Dicha tesis es sostenida por el Maestro Flores Zavala. 1\* además -

\*1 DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero, Ed. Porrúa, Décima Quinta Edición, México - 1988, p.p. 372 y 373.

encontró que el Tribunal Fiscal de la Federación en el juicio 4571/45, sostiene igualmente dicha tesis. Dentro de las justificaciones que se dan resaltan dos por su importancia, las cuales son:

A. El maestro afirma que es un verdadero impuesto por el hecho de estar establecido unilateralmente y de manera obligatorio por el Estado, para todos los que se encuentran comprendidos en la hipótesis normativa que se prevé en la Ley respectiva.

B. Aún cuando la regla general es que los impuestos sean destinados a cubrir los gastos que se generan por proporcionar los servicios que otorga el Estado, también se puede presentar la situación de que estos gravámenes sean destinados a un fin especial, situación que sucede con los mismos impuestos ya que es factible, legal y técnicamente que una determinada cantidad de los impuestos sean recaudados para un fin determinado. Es por ésto que el destino especial que se le da a las cuotas es jurídicamente posible.

Por otra parte, el Maestro Javier Moreno Padilla \*2 justifica éste hecho, al afirmar que las cuotas obrero patronales son créditos fiscales, y -- que por lo tanto deben estar encuadrados dentro del Artículo 31, fracción IV de la Constitución, ésto es, dentro del rubro de los impuestos.

En efecto, la fracción IV del artículo 31 establece que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público de manera proporcional y --- equitativa que establezcan las leyes, ésta situación presenta elementos constitutivos de lo que son los impuestos, en los cuales se intentan encuadrar las -- cuotas obrero patronales de la siguiente manera:

\*2 MORENO PADILLA, JAVIER, Implicaciones Tributarias de las aportaciones al Seguro Social, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, 1ª Edición, Volumen IV, p. 47.

1.- Contribución unilateral y obligatoria impuesta por el Estado. Los seguros sociales desde la Ley de 1941 son considerados obligatorios establecidos por el Estado de manera unilateral como servicios de utilidad social, es por lo tanto que las cuotas son contribuciones que el Estado impone a sus gobernados para solventar el renglón de la seguridad social la cual es un fin -- inherente del Estado, el cual, con las facultades que le confiere la Constitución, reglamenta todas aquellas actividades que sirvan para cumplir con su función de rector de las actividades en la comunidad.

2.- Destinadas al gasto público. Como se estableció en un principio de éste subtema, aún cuando las cuotas están destinadas a un fin determinado, se presenta la posibilidad de que tal situación sea legalmente posible ya que los impuestos también pueden ser destinados a un fin específico y tal hecho práctico y jurídicamente es aceptado.

Por último los Maestros Hugh Dalton y Ernesto Flores Zavala, \*3 sostienen conjuntamente ésta tesis y sus justificaciones las basan en el hecho de que dichas contribuciones gravan los salarios, produciendo cantidades liquidadas que el Instituto utilizará para otorgar sus servicios y beneficios respectivos. Por otro lado, igualmente establecen que éste es un gravamen, que bajo el imperio del Estado se estableció de manera obligatorio y unilateral para todas aquellas personas que se encuentren previstas dentro de la hipótesis normativa de la Ley del Seguro Social.

Como se observa el Maestro Flores Zavala, es el que más sostiene --

\*3 MORENO PADILLA. op. cit., p. 45

esta posición; primero por el hecho de que las cuotas son de carácter obligatorio establecidas unilateralmente por el Estado y aunado a lo anterior, afirma que dichas cuotas gravan directamente en el salario del trabajador; que si bien va a recibir beneficios otorgados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, - su salario se va a ver reducido por el cobro de las cuotas, situación que sucede con el impuesto sobre la renta, pero a diferencia de esta última contribución; las aportaciones al seguro social solamente afectan a aquellas personas que se encuentran contenidas dentro de las hipótesis normativas, aquellas que deben de cooperar para el sostenimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las actividades que desempeña el Estado, a través de los Servicios Públicos, tienen un costo, y es el caso que el servicio de seguridad social -- también, dicho costo debe de ser cubierto, en su mayoría, por aquellos que se benefician directamente por su realización, son estas cantidades que en forma de cuotas, las que gravan directamente el salario de la persona y que son impuestas por el Estado sin el consentimiento de los afectados, es por esto que su carácter unilateral y obligatorio le asemejan a los impuestos.

### III.- TESIS QUE SOSTIENE QUE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES SON DERECHOS.

Esta teoría tiene su soporte en un hecho muy significativo; la Ley de Ingresos de la Federación de 1945, la coloca dentro del rubro de derechos y tal situación la justifica el Tribunal Fiscal de la Federación al afirmar que tales cuotas son pagos obligatorios por los servicios que se deben prestar y se prestan por el Instituto Mexicano del Seguro Social, esto es, el pago que en forma de cuotas de derecho a una contraprestación que en éste caso son los-

servicios mencionados anteriormente. Además se considera a los servicios prestados por el Instituto como servicios públicos nacionales. Un somero estudio a legislación aplicable nos conducirá a aceptar que dichas cuotas se pagan con - el único fin de tener acceso a los beneficios otorgados por el multicitado Instituto el cual se administrará de acuerdo con lo que marque su legislación. Es ta situación presenta dos elementos importantes, a saber: el pago de una cuota establecida unilateral y obligatoriamente por el Estado y la contraprestación - que el Instituto otorga a través de los beneficios que en forma de servicios - proporciona a sus asegurados.

Este cuestionamiento es la base fundamental con que se sostiene la - teoría de que son derechos, ya que existen los elementos que conforman al ru - bro de derechos.

#### IV.- TESIS QUE SOSTIENE QUE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES SON CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

Esta teoría es sostenida por el Maestro Jorge I. Aguilar, \*4 el -- cual después de analizar las dos teorías anteriormente estudiadas llega a la -- conclusión de que ninguna de las dos representa la verdadera naturaleza jurídi - ca de dichas cuotas ésto es, no son impuestos ni derechos ya que no reúnen los requisitos constitutivos de dichos ingresos, por lo cual debe de buscarse un - renglón que sea más adecuado a la naturaleza de las cuotas.

Otro autor que sostiene ésta teoría, Aguirre Pangbun, \*5 presenta -- una situación muy interesante, él afirma que como los impuestos son insuficien

\*4 MORENO PADILLA, Op. Cit., p. 47

\*5 DE LA GARZA, OP. Cit., p. 374

tes para poder abarcar todos los servicios que presta el Estado y además los -- que otorgan por medio del Seguro Social es conveniente y primordial que se encuadre dentro de otros ingresos las cuotas que sostienen al Instituto encargado de la seguridad social, además él parte de la idea de que la seguridad social es una "función pública administrativa" que deberá ser sostenida directamente por aquellas que se benefician del establecimiento de los seguros sociales, es por ésto que él encuadra dichas cuotas en el renglón de impuestos especiales; ya que por similitud el beneficio también especial, obtenido será solamente para aquellos que se encuentran dentro de las hipótesis normativas, ésto es, los trabajadores que reciben prerrogativas tanto en especie como monetarias, al igual los patrones reciben beneficios con el establecimiento de los seguros sociales ya que son substituidos por el Estado de sus responsabilidades laborales ya que él mismo a través de una Institución afronta todas las enfermedades y accidentes que le pudieran ocurrir al trabajador ya sea con motivo de su trabajo o por contingencias ajenas a él, todos éstos beneficios especiales, y por lo tanto debe haber una contribución especial.

Moreno Padilla\*6 establece un criterio muy particular, parte de la idea de que las cuotas deben adquirir una autonomía, debido a la creciente tendencia de absorber un número mayor de personas, pero con la salvedad de que el soporte financiero se destine a las clases más favorecidas, éste hecho y las características propias de las cuotas, provocan que el posible encuadramiento en impuestos o derechos sea a todas lucen ineficaz, y por ésto la gran urgencia de establecer una clasificación meridiana para determinar la naturaleza ju-

\*6 Citado por De La Garza, Sergio Francisco, op. cit., p. p. 374 y 375.

rídica de ellas y además, algo muy importante, incluirlos dentro de la legislación, en éste caso Código Fiscal, para evitar posibles discusiones y contradicciones.

Jorge I. Aguilar analiza y estudia diferentes doctrinas de las contribuciones especiales las cuales, a su modo de ver, son las que más se asemejan a dichas aportaciones.

Las llamadas contribuciones especiales presentan dos rasgos fundamentales:

Son fijadas tanto unilateral como obligatoriamente por el Estado, - por lo cual el pago que se debe de hacer la Instituto no dependerá de la voluntad de los que están comprendidos en ella, esto es, no se requerirá su consentimiento para que dichas aportaciones sean cobradas, ni se deja a voluntad del Instituto el prestar o no los servicios con que cuenta. Estos beneficios serán derechos de quien pague las cuotas.

Por otro lado, la cantidad que se obtenga al recaudar las cuotas -- tendrá por objeto cubrir los gastos para mantener esta Institución cuyos beneficios serán proporcionados directamente en beneficio del particular, todo esto, dentro de una reglamentación que exprefeso se crea para dicho fin.

Aunado en éste tema, el mismo autor señala como requisitos para que se configure como contribución especial los siguientes:

- "a) La existencia de un interés público.
- b) La obligación impuesta unilateralmente por el Estado.
- c) No se requiere que el particular solicite la prestación del --

## servicio

- d) Produce un beneficio manifiesto aún en determinado grupo, pero - al mismo tiempo aporta ventajas a la comunidad.
- e) El impuesto tiene por objeto cubrir los gastos que la corporación realiza para la prestación del servicio que beneficie en -- forma directa a un grupo particular."\*7

En el ámbito internacional el Código Tributario para América Latina define a las aportaciones del Seguro Social como una "subespecie" o "contribución especial". Este Código en su artículo 17 afirma que las aportaciones de seguros sociales son prestaciones establecidas a cargo de los patrones y trabajadores, los cuales se benefician de la creación de los seguros sociales por lo cual son éstos los que deben de contribuir al financiamiento de la Institución que otorgue estos seguros.

En su exposición de motivos del propio Código se determina que las cuotas constituyen, sin lugar a dudas, características que le son propias a -- los tributos, con la salvedad de que presentan elementos diferentes y propias, es por ésto que la comisión encargada de la elaboración de éste Código propone y justifica el establecimiento de las llamadas subespecies o contribuciones especiales.

V.- TESIS QUE SOSTIENE QUE LAS CUOTAS SON CONTRIBUCIONES DE CARACTER GREMIAL QUE CONSTITUYE UN SALARIO SOCIALIZADO O SOLIDARIZADO.

Es ésta una concepción netamente laborista, sostenida por los uruguayos R. Buchner y R.N. Caggiani, \*8 en esta teoría se diferencia lo esgrimi-

\*7 Citado por Moreno Padilla Javier, op. cit., p. 49.

\*8 De la Garza, Op. Cit., p. 376.

do por los que la consideran impuestos o contribuciones especiales a las aportaciones de seguridad social, los anteriores autores consideran las cuotas como complementos a salario constituyendo los que ellos llaman salario socializado o salario solarizado, ésta posición presenta una justificación innovadora, contraria totalmente a las anteriores. Se afirma que la multitud de cuotas para el sostenimiento del Instituto encargado de los seguros sociales no tienen naturaleza tributaria ya que éstos no son exacciones impuestas por el Estado a sus nacionales, cuyo destino será el cubrir los gastos públicos, sino que la verdadera naturaleza de las cuotas es la de hacer frente y financiar los servicios -- que son prestados por el Instituto que se encarga de proporcionar los seguros sociales. Si bien, dichas contribuciones son de derecho público tienen, por su propia esencia un origen gremial o profesional, cuyos recursos van encausados, como lo dije anteriormente, a un organismo creado por el propio Estado pero -- con independencia de éste.

Algo que no ha quedado a discusión dentro de las diferentes teorías que se han expuesto, es el hecho de que el establecimiento de los seguros sociales, beneficiarán tanto a trabajadores como a patrones, es por esto que las contribuciones que a efecto se hagan para el buen funcionamiento del Organismo encargado de proporcionarlas, tienen más que una carácter fiscal una carácter-laboral ya que nacen de la relación laboral, precisamente existen entre trabajador y patrón.

Esta posición la resume perfectamente, a mi modo de ver el Maestro-Ramón Valdés Costa, de la siguiente manera:

"...debe aceptarse que el patrón recibe beneficios de la buena organización de la seguridad social y por tal motivo está justificado el establecimiento de una contribución a su cargo, exclusivamente destinada al servicio. El bienestar de los trabajadores al asegurar la paz social y las buenas relaciones entre el capital y el trabajo, permite un funcionamiento normal de la economía y por lo tanto, del éxito de las empresas. Por otra parte, al proporcionarle a los trabajadores adecuadas soluciones en materia de seguridad social, se disminuyen sus gastos individuales en materia de asistencia médica y de previsión de riesgos de invalidez. Si la seguridad social no existiera, es indudable que los salarios deberían aumentar; o sea, que el patrón desde el punto de vista económico sustituye el aumento de salario a pagar a su trabajador, por una prestación obligatoria al organismo de seguridad social".\*9

VI.- TESIS QUE CONSIDERA A LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES COMO CONTRIBUCIONES PARAFISCALES O PARATRIBUTARIAS.

El término parafiscal debe entenderse como aquellos tributos que el Estado recauda pero no con fines fiscales, éstos se imponen a sus gobernados por el poder de imperio con que cuenta el Estado, pero su fin no es el de contribuir al gasto público, si bien es cierto que están destinados a un servicio prestado por el Estado éste se realizará autónomamente por un organismo diferente al Estado, éste es, sus propósitos son paralelos al del Estado, pero no debe confundirse con los servicios propios que presta el Estado.

El término parafiscalidad es muy utilizado en Uruguay donde está muy definido que las cuotas de seguridad social no tienen el carácter de tributos, colocándolos dentro de las contribuciones parafiscales o paratributarias.

Antes de continuar se debe anotar el hecho de que la presente teoría a examen presenta gran similitud e incluso se complementa con la anterior la cual considera las cuotas como aportaciones gremiales o profesionales que -

\*9 Citado por Moreno Padilla, Javier, op. cit., p. 46

representan un salario socializado o solidarizado, ya que como se anotó anteriormente, éstas cuotas parten de la necesidad del trabajador de obtener seguridad tanto en el trabajo que desarrollan como por su seguridad económica y representa un aumento en su salario al igual que al patrón le otorga el beneficio de ser substituído de sus obligaciones laborales para con los trabajadores, por el propio Estado.

Esta posición es también apoyada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual establece dos jurisprudencias muy importantes, las cuales están contenidas en el Informe que rinde el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de 1972, que son las siguientes:

"SEGURO SOCIAL, LEY DEL.- El Legislador Ordinario, en el Art. 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 contribuciones de derecho público de origen gremial que el profesional a cargo del patrón, que desde el punto de vista jurídico, económico y de clase social, puede estimarse como un complemento de una prestación del patrón en bien del trabajador constituyendo un salario solidarizado o socializado que halla su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto -- por el Art. 123 de la Carta Magna y su Ley reglamentaria. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un fin concreto en beneficio de una persona jurídica distinta -- del Estado encargada de la prestación de un servicio público."

"SEGURO SOCIAL, LEY DEL.- Los capitales constitutivos contenidos en el Art. 48 de la ley referida, no tienen su origen en la fracción VII del Art. 73, Constitucional, sino que su fundamento se encuentra en el Art. 123, fracciones XIV y --- XXIX de la propia Constitución, la primera se relaciona con deberes a cargo del patrón para indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y

la segunda a la obligación del Estado de establecer el régimen de seguridad social. En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación -- con el Art. 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por ello, no rigen para los citados capitales los principios en él contenidos de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las prestaciones fiscales, en cuyo concepto no se incluyen los capitales constitutivos. En efecto, las cuotas que se recaudan en concepto de los capitales no son para que el Estado cubra los gastos públicos, sino que directamente pertenecen a los trabajadores y sus beneficiarios. \*\*10

Por su parte, Sergio Francisco de la Garza defiende también esta -- teoría, ya que según él es el término que más se adecua a las cuotas de seguridad social, él basa esta definición en la moderna doctrina francesa, italiana y sudamericana, la cual considera que estas contribuciones aún cuando reúnen -- requisitos fiscales propios de los impuestos, no deben de estar ubicados dentro de los presupuestos generales de las contribuciones de la Hacienda Pública, además, él establece características propias de estos tributos parafiscales -- las cuales son:

a) Que se trate de prestaciones obligatorias, es decir, que la fuente de ellas no esté ni en la voluntad unilateral del obligado, ni tampoco que surjan de un acuerdo de voluntades, sino que sean exacciones en el sentido gramatical de esa palabra. En esta característica participan de la nota análoga de los tributos. Ello explica que algunos los llamen "tributos".

b) Que no se trate de algunas de las figuras tradicionales de los tributos reconocidos en la generalidad de los países: impuestos, derechos (o tasas como se las conoce en el resto de Iberoamérica y España), ni tampoco contribuciones especiales.

c) Que estén establecidos a favor de organis--

\*10 Citado por De la Garza, Sergio Francisco, op. cit., p.p. 377 y 378

mos públicos descentralizados o desconcentrados, de sociedades de participación estatal, de organizaciones gremiales, profesionales o sindicales. En consecuencia, no deben estar establecidos a favor de la Administración activa del Estado.

d) En el Derecho Mexicano es indiferente el que esos ingresos estén previstos en el Presupuesto o no lo estén. Es cierto que originariamente las parafiscalidades se presentan como fenómenos financieros extra-presupuestarios, y que la doctrina señala esta circunstancia como propia de la parafiscalidad, pero en México a partir de 1965 quedaron incorporados al presupuesto, en el Ramo de Organismos Públicos Descentralizados, los ingresos de algunos de estos Organismos." \*10

Antes de continuar con el presente tema, quiero aclarar que aún --- cuando la segunda jurisprudencia anotada anteriormente se refiere a los capitales constitutivos lo esgrimido ahí es también aplicable para las cuotas obrero patronales, ya que como dice el Maestro Sergio Francisco de la Garza son simplemente dos momentos diferentes de cumplir con las obligaciones a cargo del patrón, esto es, las cuotas deben pagarse para el sostenimiento del Instituto, en el momento en que éstos mismos se causen, esto es en el preciso instante en que nazca de la relación laboral, en cambio los capitales constitutivos son cantidades que deberá pagar el patrón por el incumplimiento de su obligación anteriormente anotada, pero las dos; cuotas y capitales constitutivos son en beneficio de trabajadores y de los patrones, y sirven para el sostenimiento del Instituto.

#### VI.- RESUMEN DEL TEMA.

Una vez analizada las diferentes teorías que se han esgrimido para-

\*11 DE LA GARZA, Op. Cit., P.P. 378 y 379.

clasificar la naturaleza de las cuotas obrero patronales considero que deben esquematzarse tanto las razones que se dan para justificar el hecho de que las cuotas deben colocarse dentro de un renglón específico de los ingresos del Estado, así como establecer las razones de la importancia de definir la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales.

A partir del estudio de las diferentes teorías pude llegar a la conclusión de que es necesario definir meridianamente la naturaleza de las cuotas obrero patronales, por las siguientes razones:

A.- Como se ha analizado a través de ésta tesis, la inseguridad social es desestabilizadora de todo régimen social, político, económico y jurídico y, por ésto, debe ser fin primordial de todo gobierno el establecer tanto medidas como organismos especializados para atender éste renglón tan importante de las finalidades del Estado, por lo cual el Instituto Mexicano del Seguro Social representa el avance más significativo en México, en cuanto a seguridad social se refiere. Su funcionamiento ha avanzado tanto administrativa como materialmente. Su enorme infraestructura y los avances tanto en el terreno médico y científico como en los logros obtenidos a través de las prestaciones monetarias, representan, sin lugar a dudas para el Instituto, el hecho de ser considerado el instrumento verdadero y eficaz de la seguridad social.

B.- El Instituto Mexicano del Seguro Social debe contar con los recursos económicos suficientes, y aún con reservas para solventar todos los servicios a que está obligado a prestar, son las cuotas la base en que dichos recursos van a descansar, por lo tanto, éstos recursos recaudados a través de las cuotas toma una gran importancia en nuestros tiempos, tanto por las canti-

dades que se juntan como por el uso que se hacen de ellos, ésto es, los servicios y beneficios otorgados por el Seguro Social.

C.- Siendo las cuotas obrero patronales el recurso primordial con que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social, debe reconocérseles su gran importancia y trascendencia, y es por ésto la necesidad de encuadrarlas o definir las dentro de un marco legal específico y determinado estableciendo meridianamente sus elementos y características, evitando con ello discusiones y contradicciones que se puedan suscitar al tratar de adecuarlas y colocarlas dentro de otros ingresos que por su naturaleza, son totalmente diferentes a éstas aportaciones.

D.- Una vez analizadas las diferentes teorías he llegado a la conclusión, de que las figuras tradicionales de las contribuciones recaudadas por el Estado no se adecuan a las características propias de las aportaciones, y es por tanto la necesidad de retomar otras figuras con características propias de las cuotas multicitadas, tomando en cuenta las experiencias de otros países en cuanto a éste tema, eligiendo aquella que más se asemeje tanto a las cuotas como a las realidades propias del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Otro de mis propósitos, para definir con certeza su naturaleza, es establecer claramente el por qué no se deben considerar a las cuotas de tal o cual manera y para tal efecto, creo que es conveniente, esquematizar las justificaciones que se dan en cada una de las teorías, para posteriormente, y en el orden que las anotaré, analizar cada una de ellas para concluir con mi opinión personal de cual es la naturaleza de las cuotas, de tal manera paso a exponer lo siguiente:

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POSICION QUE CONSIDERA  
A LAS CUOTAS COMO IMPUESTOS.

A.- Son contribuciones unilaterales y obligatorias. Se afirma que - tanto los impuestos como las cuotas tienen el carácter de obligatorias y además que están fijadas unilateralmente por el Estado, como se ha expuesto anteriormente la obligatoriedad radica en el hecho de que éstas cuotas están establecidas sin el consentimiento tácito de los particulares a quien afecta, esto es, tanto patronos como trabajadores deben contribuir al sostenimiento de los seguros sociales por ser éstos los beneficiados, pero esta decisión no se deja al libre albedrío de éstos mismos ya que desde que nace la relación laboral, - quedan encuadrados dentro de la hipótesis normativa, y cuya transgresión o abstención sólo traerá como consecuencia multas y recargos.

El hecho de que son unilaterales es la simple razón de que el Estado, con su poder de imperio, establece éstas contribuciones para cumplir su -- función director de la vida social, y que a través del servicio público que -- presta el Instituto Mexicano del Seguro Social cumple con su fin teleológico - para el que fue creado, ya que si bien el seguro social no proporciona una seguridad social integral si es un cimiento importante para lograr la estabilidad del pueblo mexicano.

B.- Están destinadas a un fin determinado. Dentro de la regla general de los impuestos, se establece que los ingresos que recauda el Estado serán destinados al gasto público, situación que no acontece en las cuotas ya - que los recursos que se acumulan están encausados a un fin determinado; al - sostenimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, pero aún en los im--

puestos puede suceder que la recaudación de determinado gravamen se dirija - exclusivamente a una situación determinada encausando desde un principio los - recursos que se obtengan de determinada contribución a realizar un fin espe- - cial y particular, ya que esto puede suceder con los impuestos, y que legal y - técnicamente es permitido, luego entonces, también puede ser permitido que és- - tas cuotas que se reacuden sean con el único fin exclusivo de otorgar los bene - ficios a los trabajadores y patrones a través del organismo denominado Institu - to Mexicano del Seguro Social.

C.- La naturaleza de las cuotas no debe buscarse dentro del campo - laboral ya que las cuotas son consideradas, casi desde un principio, como crédi - tos fiscales a cargo del Estado tanto por la Ley del Seguro Social como el Có - digo Fiscal de la Federación, por lo tanto, su naturaleza está plasmada en la - fracción IV del artículo 31 Constitucional el cual impone a los mexicanos la - obligación de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitati - va que establezcan las leyes, es por ésto que se debe considerar que las cuo - tas obrero patronales son verdaderos créditos fiscales y que tienen la obliga - ción de cubrir todos aquellos que se encuentren encuadrados dentro de lo que - marca, como personas afectas al Régimen del Seguro Social Obligatorio, la ley respectiva.

D.- La regla general de que las contribuciones están destinadas a - cubrir el gasto público se basa --- en el hecho de que los servicios que - presta el Estado producen gastosde recursos, y por lo tanto, son los mexicanos - los que deben contribuir para que éstos servicios se lleven a cabo ya que son - éstos los que necesitan que se cumplan, por lo cual toda contribución que se -

establezca afecta la capacidad económica de todos ya sea en menor o mayor grado según los ingresos que tenga la persona. En éste caso, por ejemplo el Im--- puesto a la Renta es el gravamen que afecta la capacidad económica del individuo ya que disminuye sus recursos en aras de servicios posteriores que el Estado prestará, y son éstos gravámenes que como créditos fiscales los que por regla general crean una relación tributaria entre Estado y gobernados. Todo ésto nos lleva a concluir que las cuotas como aportaciones para sostener un servicio público prestado por el Estado gozan del elemento característico de los impuestos ya que al igual que el Impuesto Sobre la Renta o el Impuesto al Valor-Agregado, entre otros, gravan directamente los recursos obtenidos por aquellos que se encuentran dentro de la hipótesis normativa correspondiente.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POSICION QUE CONSIDERA  
A LAS CUOTAS COMO DERECHOS.

A.- La cuotas se deben considerar como derechos ya que existen los- dos elementos esenciales de los derechos, ésto es, un pago que se hace para obtener un beneficio o la prestación de un servicio, que en éste caso particular y por ministerio de ley será obligatorio. En un segundo término existe el otro elemento que es; la contraprestación, por lo tanto, los asegurados al otorgar- una cantidad al organismo crean la facultad de poder tener acceso a todos aque- llos beneficios que le otorgue aquél organismo a quien le hicieron el pago, esta situación se presenta tanto en los derechos por servicios que otorga el Es- tado como los que da el Instituto Mexicano del Seguro Social.

B.- Sosteniendo éste criterio la Ley de Ingresos de la Federación - en el año de 1945 coloca dentro del rubro de derechos a las cuotas obrero pa-

tronaes dándoles así la verdadera naturaleza jurídica que les corresponde.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POSICION QUE CONSIDERA A  
LAS CUOTAS COMO CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

A.- Se considera que las características propias de los derechos e impuestos no se adecuan a los caracteres propios de las cuotas ni mucho menos a las características particulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, - éste considerado como organismo público descentralizado que presta un servicio público nacional de carácter obligatorio, estas son las razones por las cuales las aportaciones de seguridad social deben tomar plena autonomía, separadas de aquellas que por regla general están establecidas en el presupuesto de ingresos ya que por el gran auge que ha tomado el Instituto Mexicano del Seguro Social ha deslindado características propias dejando a un lado todas aquellas -- que se referían a otro tipo de contribuciones, deliniándose sus particulares -- elementos hasta formar un todo autónomo libre de injerencias de otros sectores, en éste caso de los servicios que presta el Estado directamente.

B.- Aún cuando tiene características similares a los impuestos, las cuotas siguen un fin diferente a éstas ya que las primeras se destinan al gasto público de la Nación, y los segundos se van a destinar a un fin determinado y especial, éste es, al sostenimiento del organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social cuyo quehacer principal será el de proporcionar los beneficios a que está obligado según lo marque su ley correspondiente.

C.- Ya que las cuotas van a estar destinadas a proporcionar un servicio público que el Estado no presta directamente, éstos beneficios deben -- ser considerados especiales destinados a un determinado grupo de personas y, -

además, otorgados, también, por una institución especial que en México es el Instituto Mexicano del Seguro Social, es por ésto, que siendo un servicio especial otorgado por un organismo especial, que las cuotas deben considerarse, por simple lógica también como especiales de acuerdo al - fin para que son - cobradas.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POSICION QUE CONSIDERA A LAS CUOTAS  
COMO CONTRIBUCIONES DE CARACTER GREMIAL QUE CONSTITUYEN UN SALARIO  
SOCIALIZADO O SOLIDARIZADO.

A.- Calculando la importancia que han adquirido en tiempos modernos las cuotas deben ser consideradas dentro de un renglón específico y propio y - no tratar de encuadrarlas, con justificaciones dudosas en otro tipo de contribuciones ya que ésta deben de estar claramene definidas en su elementos.

Se debe considerar que la cuotas representan un aumento al salario- de los trabajadores y un beneficio para el patrón, lo primero es por la simple razón de que si no existieran las cuotas el patrón debería de proporcionar mayores beneficios a sus trabajadores tanto en la cuestión económica, al aumentarles el sueldo, como por prestaciones e indemnizaciones que por accidentes o enfermedades pudieran suceder. En cuanto los patrones reciben oportunidad de - ser substituidos por el Estado en sus obligaciones laborales, convirtiendo el Estado en responsable solidario del patrón para con los trabajadores.

B.- La cuotas no deben ser consideradas como impuestos ya que éstas no están destinadas a cubrir el gasto público ya que su destino será el de sostener y solventar las necesidades y servicios que deba prestar el Instituto Mexicano del Seguro Social.

5.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POSICION QUE CONSIDERA A LAS CUOTAS COMO CONTRIBUCIONES PARAFISCALES O PARATRIBUTARIAS.

A.- Las contribuciones parafiscales junto con la idea de que las -- cuotas tienen un origen gremial y que constituyen un salario solidarizado son las que más se asemejan a la verdadera naturaleza de las cuotas.

B.- El término parafiscalidad es el resultado de investigaciones -- realizadas en otros países, por ejemplo España y Sudamérica, el cual sienta -- sus bases en el hecho de que los ingresos generales no alcanzan a cubrir todos los servicios que el Estado presta y que además hay necesidades públicas que -- su particularidad deben ser prestadas por organismos especiales y autónomos de las entidades gubernamentales; por lo tanto, el término parafiscalidad se re-- fiere a aquellas actividades realizadas por organismos autónomos paralelos a -- los del Estado, pero no con fines tributarios, y que si bien es cierto que son fijadas unilateral y obligatoriamente, también lo es que dichas contribuciones no van encaminadas a formar recursos para cubrir el gasto público, sino que es -- tán destinadas al sostenimiento de un organismo público descentralizado especí -- fico.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E.N.E.P. ACATLAN

TEMA: NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES

CUARTO CAPITULO

LA COERCITIVIDAD DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES

I.- INTRODUCCION AL TEMA.

II.- LEY DEL SEGURO SOCIAL

III.- REGLAMENTO PARA EL COBRO DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES.

IV.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

## I.- INTRODUCCION AL TEMA.

El Instituto Mexicano del Seguro Social representa una de las --- grandes instituciones que proporcionan verdaderos beneficios a sus agremiados- ya sea en el plano médico o en cuestiones económicas. Cuenta con una enorme infraestructura de hospitales, clínicas, centros de salud, centros de recreación e infinidad de instalaciones que dan respuesta a las necesidades apremiantes - de nuestro tiempo, como lo son atención médica; ya sea en urgencias o por en--fermedades graves. Con su avance tecnológico ha logrado colocarse, a nivel in--ternacional, entre los mejores y con descubrimientos científicos reconocidos -  
mundialmente.

Ejemplos de esos avances lo representa el Hospital de la Raza; el - cual posee algunos de los aparatos más avanzados con que se cuenta en nuestra- época, que dan solución a enfermedades que ha atormentado a la sociedad en épo- cas pasadas, como un ejemplo de éstos son los modernos aparatos que se usan en los tratamientos al corazón, otros que son dignos de mencionarse son los trans-plantes que han realizado médicos del Instituto en esta cuestión, además de éstos logros alcanzados en seguridad social deben sumarse el buen control y administración que del seguro han ejercido sus autoridades.

Desde el establecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, - el propósito de cada director y aún de los mismos Presidentes de la República, es el de ampliar al mayor número de mexicanos los beneficios de la seguridad - social; desvirtuando la idea inicial de que el seguro social era exclusivamen- te para los que tenían una relación laboral; da entrada a aquellos en los cua- les no se creaba tal relación, sino simplemente una necesidad de sentirse pro-

tegidos y tener la certeza de pronta atención médica, y por otro lado, haciendo más accesible la entrada a dicho sistema ya sea eliminando requisitos para su inscripción u otorgando mayores posibilidades a aquellos que tenían el deseo de inscribirse.

Como se ha visto a través de éste tema, al Instituto se le otorga la facultad de administrarse, regirse y controlarse como todo organismo descentralizado lo pudiera hacer, es por ésto, que la autonomía con que cuentan dichos organismos es la base fundamental en la que se basa su crecimiento y mejoramiento de sus estructuras. El Instituto Mexicano del Seguro Social es la representación de éste hecho, goza de tal autonomía abarcando cada vez más Estados de la República proporcionando los beneficios que pudieran tenerse en el Centro.

Ahora bien, ésta autonomía tal y como se ha reflejado en su estructura, debe tener sus bases en reservas económicas suficientes para poder realizar todos los proyectos necesarios para un crecimiento constante y ascendente.

El organismo en cuestión, tiene por mucho los suficientes recursos para afrontar dichas metas, ésto es, en cuestión económica son solventes sus instituciones, ya que cuenta con los recursos necesarios para afrontar presentes y futuras contingencias.

El hecho de que el Instituto cuente con suficientes recursos y reservas no es un acontecer caprichoso, sino que es el resultado de una buena planeación y administración de los medios económicos con que cuenta. Gracias a los estudios actuariales que se realizan dentro del mismo Instituto y a pla-

nes bien organizados y de buena realización, el Instituto progresa ampliando sus beneficios e instalaciones en toda la República.

Una vez analizado, en el anterior tema, la naturaleza jurídica de las cuotas, exponiendo varias tesis, es conveniente para tener un mayor panorama del presente tema, exponer en éste mismo el por qué de la exigibilidad de las cuotas, dando una idea general de la necesidad de hacer que éstas cuotas fueran un mandato legal obligatorio para todos aquellos que encuadraban dentro de una situación determinada prevista en la ley.

Ya que las cuotas obrero patronales representan el principal cimiento que sostiene a ésta Institución debe de tenerse, para evitar la abstención de pagos, la fuerza suficiente, el Instituto, para exigir el cumplimiento de esta obligación; y por lo tanto, esta obligación debe ser exigida por la misma institución, ya que si no fuera así perdería la autonomía dicho organismo.

La coercitividad como facultad inherente al Estado, está delegada, para su mejor funcionamiento, al Instituto mencionado, pero exclusivamente en cuanto al cobro de dichas cuotas. Es por ésto que en el presente tema analizaré tal facultad conferida al Instituto para el cobro de las cuotas, remitiéndome en un principio a los preceptos legales contenido en la Ley del Seguro Social, para posteriormente remitirme al Reglamento para el cobro de las cuotas obrero patronales, y, por último; al Código Fiscal de la Federación.

Las anteriores legislaciones descritas, contienen, en su conjunto, el cúmulo de facultades con que cuenta el Instituto, para que por medio de la fuerza, sea cumplida la obligación de pagar las cuotas obrero patronales. Di--

chas facultades son el soporte jurídico del organismo fiscal autónomo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Adelantado un poco a mis conclusiones, soy de la firme convicción - de que se debe definir específicamente la naturaleza de las cuotas, ya que sus caracteres propios y definidos, lo hacen diferentes a cualquier otra figura legal en la que se le quiera encuadrar. Logrado este fin será menester principal, el de crear un ordenamiento jurídico que contenga, el mismo, tanto las características y forma de pago de la cuota, como los medios económicos coercitivos - para el pago forzoso.

## II.- LEY DEL SEGURO SOCIAL

En la Ley del Seguro Social se establece la dicotomía que caracteriza a este Instituto, por una parte el artículo 5º de la Ley lo considera un organismo descentralizado con todas las características que esto pudiera tener y, por otra parte, se establece en el artículo 268 su carácter de organismo -- fiscal autónomo, en efecto, tal artículo afirma; "...el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo. con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias".

Es ésta facultad de organismo fiscal autónomo la que necesita para poderse allegar los recursos necesarios, y sobre todo, tener el poder económico coercitivo para poder exigir el pago obligatorio de éstas cuotas. Antes de aundar en éste sentido deben analizarse las características esenciales de todo or-

ganismo fiscal autónomo y tal situación la define muy bien el Maestro Javier Moreno Padilla, que afirma que las características de éstos organismos son:

- "a).- Son organismos distintos a las dependencias fiscales que tienen calidad de receptores de créditos fiscales.
- b).- Actúan de acuerdo con la ley a la resolución de los fines legales, ésto es, al cumplimiento de las normas.
- c).- Por disposición legal son administradores de tributos.
- d).- Al mismo tiempo necesitan satisfacer la necesidades públicas de carácter específico por medio de los recursos que los particulares les provean.
- e).- Por las razones apuntadas se convierten en organismos de autoridad y sólo pueden realizar actuaciones dentro del marco legal".\*1

Estas características que presentan dicho organismo son plasmadas dentro de la Ley del Seguro Social.

Por principio se establece en el Artículo 240 como facultad del -- Instituto Mexicano del Seguro Social en su fracción XII el de determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos; - dicha facultad representa el poder que éstos organismos tiene para exigir obligatoriamente los recursos con que sostendrá su funcionamiento y el otorgamien

\*1 JAVIER MORENO PADILLA, Implicaciones Tributarias de las aportaciones al Seguro Social, 1ª Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen IV. p. 77

to de los beneficios a que está obligado dicho Instituto.

Al establecer la Ley la hipótesis normativa en la cual se debe encuadrar a quienes tienen la obligación de pagar las cuotas, se está facultando tácitamente para determinar el hecho impositivo de la relación tributaria, además como en todo acto de autoridad, el cual debe estar debidamente fundado y - motivado, se le faculta también para establecer el procedimiento que se seguirá tanto para el cobro de las cuotas como aquellos que se utilizaron para la - inscripción de los sujetos obligados. Completando éstas facultades se determina que el propio Instituto contará con todos los medios coercitivos para recaudar dichas cuotas, o en su caso, los capitales constitutivos y accesorios.

La fracción XVIII determina que el Instituto también contará con - la facultad tanto de ordenar como practicar inspecciones domiciliarias, los-- particulares estarán obligados a presentar toda clase de documentos y libros - para así comprobar el cumplimiento o incumplimiento a que están obligados de-- acuerdo con la Ley del Seguro Social, ésto es, al pago de cuotas, capitales - constitutivos y accesorios.

En resumen las facultades que como organismo fiscal autónomo tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social son las siguientes:

- 1.- Determinar el hecho generador de la relación tributaria estableciendo el procedimiento, el cual fue usado para llegar a tal conclusión.
- 2.- Establecer las bases para la liquidación de cuotas y recargos,

fijarlas en cantidad líquida, cobrarlas y percibir las.

- 3.- Realizar inspecciones domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley del Seguro Social.
- 4.- Establecer el procedimiento económico coercitivo para realizar el cobro obligatorio de las cuotas.

Dándosele la característica multicitada al Instituto, goza de plena autonomía para planear un desarrollo equilibrado y constante, programando sus avances de acuerdo a los recursos económicos con que cuente, ya que por mandando de ley se le otorga la facultad de determinar y cobrar sus cuotas para formar reservas económicas que hagan frente a éstos planes.

Siendo las cuotas obrero patronales la base económica en que se sustenta el avance del Instituto, y siendo éste un organismo fiscal autónomo, es consecuencia lógica que se le de un rango superior a dichas cuotas, esto es declarándolas créditos fiscales a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, según lo establece el Artículo 267 de la Ley. Cabe hacer la mención, des de éste momento, que el carácter de crédito fiscal que se le da a las cuotas es solamente en cuanto a el cobro de dichas aportaciones.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es de los pocos organismos que cuentan con una naturaleza doble; como organismo descentralizado, y como organismo fiscal autónomo, ésta última tiene mayor relevancia para los particulares, ya que como organismo descentralizado tiene la obligación de prestar el servicio público de carácter nacional de la seguridad social, pero su segunda naturaleza como organismo fiscal autónomo, va a afectar la esfera jurí

dica de los gobernados, ésto es, con la facultad impositiva de que se ha reves tido, afectará su capacidad económica, claro ésta, en aras de un beneficio el cual se presenta en la forma de los seguros sociales, por lo tanto, el instituto Mexicano del Seguro Social es autoridad para todos los efectos de la Ley, ya que como lo dije anteriormente afecta la esfera jurídica de los gobernados dentro de la órbita de sus atribuciones y así lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del criterio que aparece en el apéndice de jurisprudencias del año de 1917 a 1967 de la Segunda Sala, contenida en la página 290:

"SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD.- A partir de la reforma del Artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que establece la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que -- contra el se imponga"

La doble función que cumple el Seguro Social, debe de estar meridianamente establecida, ya que la confusión entre éstas dos naturalezas ha causado invariables controversias, las cuales analizaré en el siguiente tema, pero se debe tener claro que las facultades inherentes de un organismo fiscal autónomo a un organismo descentralizado cumplen una función muy diferente y por ésto la necesidad de tenerlos bien delimitados.

Lo anterior lo establece nuestro máximo órgano jurisdiccional al determinar las características de organismo descentralizado, lo cual se puede observar en el Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Na

ción, 1973. Segunda Sala, páginas 114 y 115.

"SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, por su propio carácter de organismo descentralizado, no es parte de la Federación. Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social, por expresa determinación de su Ley constitutiva, un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, por estas mismas peculiares características, es una entidad separada de la administración central. Sólo mantiene, con el Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto por diversos ordenamientos legales, relaciones vinculatorias con especificidad de regular el control administrativo de su función orgánica, de lo que se sigue que, por estar dotado de personalidad jurídica propia, constituye un ente que no forma parte integrante de la Federación, Sólo pueden considerarse comprendidos dentro del sistema administrativo, propiamente dicho, del Poder Ejecutivo Federal y como parte integrantes del mismo, los organismos que se instituyen como figuras jurídicas que la doctrina clasifica de "desconcentración administrativa y son aquéllos a los que se atribuye, mediante subordinación jerárquica directa, parte de la competencia administrativa y por lo mismo, en el desempeño de sus funciones únicamente actúa como órganos del mismo ente estatal, es decir, que carecen de personalidad jurídica propia.

Amparo Directo AD-1262/69. Instituto Mexicano del Seguro Social. 25 de abril de 1973. Ponente: ministro Pedro Guerrero Martínez. Unanimidad de 5 votos."

Y por otra parte, se establecen las características del organismo fiscal autónomo contenidas en el Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985. Segunda Sala páginas 45 y 46.

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Su carácter de organismo fiscal autónomo no modifica su naturaleza jurídica de organismo descentralizado.

La circunstancia de que el Artículo 135 de la anterior Ley del Seguro Social (cuyo contenido normativo reproducen, sustancialmente, los Artículos 267, 268 y 271 de la vigente ley) otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal autónomo y que, como-

tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares, así como para imponer a éstos el acatamiento de sus determinaciones, sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifican su intrínseca estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y por lo tanto, como entidad separada de la administración central.

Amparo en revisión 3289/85. Triturados Basálticos y Derivados, S.A. 4 de septiembre de 1985. 5 votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León.

Precedente:

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

Como se observa de las jurisprudencias anteriores, los fines intrínsecos que se persigue al actuar el Instituto como organismo descentralizado o como organismo fiscal autónomo son diferentes, y por lo tanto, no deben tomarse o no deben confundirse, para así lograr un mayor desarrollo de ésta Institución eliminando controversias que pudieran suscitarse, deliniando meridianamente los campos de acción en que han de desenvolverse las facultades ya sea como organismo descentralizado o como organismo fiscal autónomo.

### III.- REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL SEGURO SOCIAL

Una vez analizado, como lo fue, la fuerza coercitiva para el cobro de las cuotas, es menester estudiar el procedimiento que se utiliza para la recaudación de las mismas, facultad que le es conferida al Instituto conforme al

Artículo 240 fracción XIII. En efecto, ésta atribución es al mismo tiempo facultad y obligación, ya que si bien es cierto que el Instituto establece este procedimiento, lo es también que todo acto de autoridad debe de estar debidamente fundado y motivado, por lo cual el procedimiento que se sigue debe estar debidamente establecido en una ley reglamentaria emitida por el propio Presidente de la República, y es el caso que, por una parte, el procedimiento utilizado para el cobro debe contener los elementos necesarios para que el particular conozca fehacientemente los datos que son utilizados para llegar a la determinación del crédito fiscal a cargo del patrón, y así, por otra parte, poder impugnarlo cuando éste no se adecue al reglamento legal que para tal efecto se creó.

Como se ha analizado, el Instituto considerado como autoridad, debe ejercer sus facultades dentro del marco legal constitucional, respetando -- las garantías individuales que nuestra carta fundamental establece, y de esta, una de las más importantes que debe observar el Instituto, es la de una debida fundamentación, esto es, establecer los artículos los cuales son utilizados para la afectación de la esfera jurídica de los gobernados, tales disposiciones legales, deben de ser utilizadas adecuadamente para evitar así, cualquier afectación innecesaria a las personas.

El procedimiento a que me refiero, está claramente definido en el reglamento que para tal efecto se creó y que establece elementos que a continuación enlistaré:

1.- Es de explorado derecho que todo acto de autoridad debe constar por escrito, ya así lo establece el principio de legalidad consagrados por

los Artículos 14 y 16 constitucionales y en particular al establecer que; nadie puede ser molestado de sus propiedades, posesiones y derechos sino por mandamiento escrito de autoridad competente, y es por ésto que siendo el Instituto el organismo encargado de recabar las aportaciones de seguridad social, éste mismo el que proporciona tanto las hojas idóneas como los elementos necesarios para su llenado, así lo establece el artículo 4º del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social (que en lo subsecuente y para economía del presente tema le nombraré reglamento); que establece que para realizar el pago los patrones utilizaron las "cédulas" que el Instituto proporciona para tal efecto, las cuales serán gratuitas y se llenarán de acuerdo a las instrucciones que el Instituto proporcione.

2.- Como elemento esencial del Instituto Mexicano del Seguro Social, es el de su integración tanto para su administración como para su financiamiento, lo cual ha sido desde sus inicios uno de los elementos constitutivos. De acuerdo a ésto el Instituto se forma por tres entidades diferentes que son: patrones, trabajadores y el Estado, en este orden de ideas el patrón es el encargado de recaudar y presentar las cuotas tanto las suyas como las de sus trabajadores. Basado en este hecho el Artículo 13 del Reglamento establece la facultad del patrón para que haga el descuento de los salarios de sus trabajadores para efectuar el pago de éstas mismas.

El tercer elemento de este financiamiento del Seguro lo constituye el Estado, el cual aportará su capital de acuerdo a las modalidades y términos que el reglamento establece, las cuales serán estudiadas en su oportunidad.

El pago que hagan los patrones deben de ser presentados directa-

mente en las oficinas que el Instituto autorice para recaudarlas, el entero de las cuotas será por los meses de marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre -- (Artículo 3º).

Según lo establece el Artículo 1º del Reglamento, los seguros que el patrón enterará serán por los ramos de enfermedades no profesionales y maternidad, de invalidez, vejez, cesantía y muerte, seguros que son sostenidos conjuntamente por el trabajador y el patrón; y los seguros de accidentes de -- trabajo y de enfermedades profesionales, seguros sostenidos por éste último, -- de acuerdo a lo anterior el porcentaje que le corresponde tanto a patrones como a trabajadores es el de 8.40% y 3.00% respectivamente, calculados sobre el salario base de cotización, y estos porcentajes corresponden a los seguros de enfermedades y de maternidad.

Por lo que respecta a los seguros de invalidez, de cesantía en -- edad avanzada, los porcentajes serán graduales y de acuerdo al salario base de cotización también conforme a la siguiente tabla:

Año	Patrones	Trabajadores	Total
1990	4.2.	1.5.	5.7
1991	4.90	1.75	6.65
1992	5.04	1.80	6.84
1993	5.18	1.85	6.84
1994	5.32	1.90	7.03
1995	5.46	1.95	7.22
1996	5.6	2.00	7.6

Por lo que respecta al seguro de accidentes de trabajo y enfermedades sostenido exclusivamente por los patrones se determinará de la siguiente manera; tal seguro se estimará de acuerdo al monto obtenido, en el mismo perío

do, por el cobro de los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte, tomando en cuenta la clase en que se está ubicada la negociación o establecimiento y -- conforme a la siguiente tabla (Artículo 7º):

Clase de empresas según el reglamento de clasificación de empresas en grado de -- riesgo

Primas correspondientes al grado medio de riesgo, expresadas en por ciento del importe de las cuotas obrero patronales del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte.

-	5%
II	15%
III	40%
IV	75%
V	125%

Los grados en que se colocan las empresas estarán de acuerdo con la mayor o menor peligrosidad a que están expuestos los trabajadores, ya sea colocándolos en un grado superior o inferior de acuerdo al grado de siniestralidad (accidentes sucedidos en el trabajo), el cual será revisado por una Comisión Técnica del Instituto cada tres años.

Para determinar en que grado se coloca, por primera vez a la empresa el seguro requiere información para tal efecto, y realizando un estudio técnico con dicha información, determinará tal grado. Este requerimiento de información está contenido en el Artículo 11 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo:

"Art. 11. La empresa, al inscribirse, deberá manifestar en la forma adicional que para el efecto le proporcione el Instituto, la siguiente información:

- I.- Actividad o actividades a que se dedique.
- II.- Número y tipo de instalaciones, establecimientos, dependencias, unidades y talleres.
- III.- Artículos que fabrica.

IV.- Procesos de trabajo, maquinaria, equipos y herramientas utilizados.

V.- Bienes y artículos con los que comercia o servicios que presta.

VI.- Materias primas y materiales empleados.

VII. Medios ambientales y substancias que puedan representar riesgos a los trabajadores.

Cuando se solicite información a la empresa que no derive de la forma adicional mencionada, la petición deberá ser hecha por el Instituto por escrito.

El tercer elemento que conforma la administración del Instituto es el Estado, el cual también contribuye al sostenimiento de los seguros, ahora bien, el Estado aporta de dos diferentes maneras:

a).- Como el tercer elemento de la integración financiera del Instituto, estas aportaciones se realizan según el artículo 115 de la Ley del Seguro Social, que establece: "en todos los casos que no este expresamente prevista por el ley o decreto la cuantía para seguro de enfermedad y maternidad, será igual al 7.143% del total de la cuota obrero patronal".

Por otro lado el Artículo 178 de la mencionada ley igualmente establece: "en todos los casos en que no este expresamente prevista por ley o decreto la cuantía de las contribuciones del Estado para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte será igual al 7.143% del total de las cuotas obrero patronales...".

b).- Contribución bipartita. Según lo establece el Artículo 179 de la Ley del Seguro Social: "la sociedades cooperativas de producción, las administraciones obreras o mixtas, sociedades locales, grupos solidarios o unio-

nes de crédito, cubrirán el 50% de las primas locales y el gobierno federal -- contribuirá con el otro 50%". Esta situación se basa, según esta determinado - por el Artículo 8º de la mencionada Ley, que como fundamento de solidaridad social el Régimen del Seguro Social proporcionará servicios sociales en beneficio de la colectividad basados en la ayuda a empresas económicamente débiles, - que sin embargo representan fuente de trabajo para la sociedad, es por ésto, - que el Artículo 239 de la Ley en cita afirma que los servicios de solidaridad social serán financiados tanto por los beneficiados, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Federación.

Ahora bien, esta contribución bipartita en la cual el gobierno -- aportará el 50% de las cuotas solamente se refieren a los seguros de enfermedades generales y maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte, ya que por lo que respecta a los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se refieren conforme a la regla general.

De acuerdo al Reglamento, para el Cobro de Cuotas el Instituto deberá comunicar al Ejecutivo, dentro de los primeros 15 días de julio, la estimación de la cantidad con que deberá contribuir el Estado para el año próximo-inmediato, ésto con el fin de incluirlo dentro del presupuesto de egresos de - la Federación.

Ahora bien, el Artículo 31 del Reglamento determina que dentro de los últimos 15 días los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre, di---ciembre de cada año, el Estado reportará al Instituto la cantidad equivalente- a la 6ª parte de la contribución anual que le corresponde.

Para concluir en lo referente al financiamiento de los seguros sociales, la Ley establece en su Artículo 190 que los patrones cubrirán íntegramente la prima para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil, dicha prima será correspondiente al 1% sobre salario base de cotización.

Como comentario relevante para el tema de los seguros, es necesario determinar lo que la Ley establece de como se integra el salario base de cotización, y según el Artículo 32 tal salario representa los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentos, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se integre al trabajador por sus servicios.

3.- Como se ha observado el pago del entero de las cuotas será bimestralmente y según las reglas siguientes: "el número de semanas para cada bimestre se obtendrá dividiendo entre 7 el número de días de salario ocurrido en el período de cotización. Hecha la división, si existiera un sobrante de días mayores de dos, éste se considerará como otra semana completa, no tomándose en cuenta el exceso si el número de días fuera de dos o menos. (Art. 10 Reg.).

Para los efectos del cálculo de las cuotas que deben enterar, en los casos en que el trabajador no reciba salario por semana completa, se computarán los días en que lo haya recibido, a razón de una semana por cada siete días remunerados. (art. 10 del Reglamento).

Si al hacer el pago del salario el trabajador no ha devengado salarios por una semana completa, el patrón deberá descontar la parte proporcional a los días de salario pagado..." (Artículo 10 del Reglamento).

De acuerdo al Artículo 13, dice que el patrón es el encargado de recabar y enterar las cuotas, como anteriormente se vió, y la deducción que haga del salario de los trabajadores para cubrir dichas cuotas lo colocan como depositario responsable de dichas cuotas creándose la obligación de entregarlas oportunamente al Instituto. De lo anterior se pueden presentar dos situaciones de abstención, primero puede dejar de descontar las cuotas a los salarios de los trabajadores situación que le obliga a pagar él mismo dichas cuotas, y sólo podrá descontar al trabajador las cuatro últimas semanas de cotización pagando él lo restante.

De acuerdo como lo establece el Artículo 14 y 15 del Reglamento los trabajadores que perciban el salario mínimo y menos de éste o perciban la retribución parcial en especie o dinero o totalmente en especie, pero siempre inferior o igual al salario mínimo, no están obligados al pago de las cuotas, -- pero si este trabajador que percibe menos o el salario mínimo trabaja para varios patrones pagará las cuotas de acuerdo a lo que establece el reglamento, -- esta situación también será aplicada a aquellos trabajadores que legalmente -- perciban salarios inferiores al mínimo (por ejemplo jornadas reducidas).

El segundo caso de abstención en que incurre el patrón se suscita -- por el hecho de no presentar o no enterar las cuotas al seguro en los términos y plazos que señale el reglamento, situación que también se presenta, según el Artículo 17 del Reglamento, por no inscribirse o no inscribir a sus -- trabajadores y tal inscripción fuera hecha por el Instituto directamente o a instancia de un trabajador. Esta cuestión faculta al Instituto para emitir -- la liquidación respectiva con los datos que éste tuviera, o realizando las --

visitas domiciliarias necesarias para allegarse tal información.

El patrón cuenta con el término de 15 días hábiles para esgrimir -- las aclaraciones debidamente formuladas, cuando estas liquidaciones a su parecer no estén debidamente encuadradas o en su caso para enterar las cotizacio--- nes correspondientes.

Dentro de este mismo esquema el Instituto podrá hacer las aclaracio nes, correcciones u observaciones si advierte que las liquidaciones presenta-- das por el patrón contienen errores u omisiones en cuando al monto de las cuotas, al igual que lo anterior el patrón contará el término de 15 días hábiles-- para esgrimir las aclaraciones pertinentes, o en su momento dado pagar las diferencias correspondientes (Artículo 16).

De acuerdo al Artículo 21 del Reglamento, si vencidos los plazos an-- teriores el patrón no formula aclaraciones ni desvirtúa los hechos asentados - en las cédulas, dichas cédulas constituirán un crédito fiscal a favor del Insti-- tuto y contarán con el término de 20 días para que ocurran a pagar el crédito-- correspondiente junto con los recargos correspondientes, teniendo aún como me-- dio legal para recurrirlas el recurso de inconformidad ante el propio seguro- y el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y por último-- el juicio de amparo ante los máximos órganos jurisdiccionales, aún cuando en - la tramitación de dichas instancias el crédito a cargo del seguro queda suspen-- dido y aún no es exigible coercitivamente, posee su naturaleza de crédito fis-- cal, el cual podrá ser exigido al día siguiente de la notificación a las par-- tes de la resolución o ejecutoria respectiva de la autoridad competente, me--- diante la cual se podrá usar los medios económicos coercitivos para el pago de

dichas cuotas, así lo establece el Artículo 33 del Reglamento al disponer lo siguiente: "las disposiciones de este Reglamento serán aplicables al procedimiento del cobro de todos aquellos créditos provenientes de pago de cuotas, intereses moratorios o capitales constitutivos que estén a cargo de patrones o de los asegurados por incumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

Ahora bien, el Artículo 27 determina lo siguientes: "la exigibilidad de las cuotas vencidas nacen a partir del dieciseisavo día de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre...".

De la anterior transcripción se pueden observar claramente dos momentos de exigibilidad uno, el anotado líneas arriba que se presenta como la facultad del Instituto para cobrar dichas cuotas, pero con el derecho del patrón de poder impugnar dichos créditos, esta exigibilidad es en relación a cuotas de seguridad social solamente.

En segundo término se presenta el hecho de que el patrón incumplió con el pago de dichas cuotas, no haciendo ninguna aclaración a la determinación de las cuotas, facultad que le confiere el reglamento, es en este preciso momento en que el patrón no esgrime ninguna aclaración en cuanto al fincamiento de las cuotas, en que se convierte en crédito fiscal a cargo del mismo y le confiere al Instituto las facultades inherentes a estos créditos, para hacerlos efectivos. Tal situación se nota en las cédulas de liquidación respectivas, al establecer en ellas que el patrón contará con el término de 15 días para formular las multicitadas aclaraciones, y vencido dicho término estas cédulas constituirán liquidación final y como lo dije anteriormente; representarán créditos fiscales de conformidad y en los términos que las Leyes respectivas esta-

blezan.

Por otro lado el reglamento establece que: "en los casos de concuer--  
sos, quiebras u otros procedimientos en que se discute prelación de créditos -  
tendrá preferencia sobre cualquier otro, los que fueran a favor del Instituto--  
por concepto de cuotas, excepción hecha de los fiscales y de los correspondientes  
a los trabajadores de la negociación" (Artículo 24 del Reglamento).

Por último el Artículo 25 en su párrafo tercero establece: "el Insti--  
tuto Mexicano del Seguro Social está obligado a expedir certificados de no --  
adeudos o de saldos insolutos a cargo de los patrones por los trabajadores y -  
con los datos con que éstos hubiesen sido afiliados...".

#### IV.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Las cuotas obrero patronales del seguro social representan el mayor -  
soporte con que cuenta el instituto para solventar los servicios que presta, --  
dichas contribuciones reúnen características propias anteriormente analizadas,-  
ahora bien, tanto estas aportaciones como las demás contribuciones están conte--  
nidas en el Código Fiscal de la Federación, el cual en su Artículo 2º las clasi--  
fican de la siguiente manera:

- 1.- Impuestos.
- 2.- Aportaciones de Seguridad Social.
- 3.- Contribuciones de mejoras.
- 4.- Derechos.

De la anterior clasificación el propio artículo en su fracción II da-

blezcan.

Por otro lado el reglamento establece que: "en los casos de concuer--  
sos, quiebras u otros procedimientos en que se discute prelación de créditos -  
tendrá preferencia sobre cualquier otro, los que fueran a favor del Instituto-  
por concepto de cuotas, excepción hecha de los fiscales y de los correspondientes  
a los trabajadores de la negociación" (Artículo 24 del Reglamento).

Por último el Artículo 25 en su párrafo tercero establece: "el Insti-  
tuto Mexicano del Seguro Social está obligado a expedir certificados de no --  
adeudos o de saldos insolutos a cargo de los patrones por los trabajadores y -  
con los datos con que éstos hubiesen sido afiliados...".

#### IV.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Las cuotas obrero patronales del seguro social representan el mayor -  
soporte con que cuenta el instituto para solventar los servicios que presta, --  
dichas contribuciones reúnen características propias anteriormente analizadas,-  
ahora bien, tanto estas aportaciones como las demás contribuciones están conte-  
nidas en el Código Fiscal de la Federación. el cual en su Artículo 2º las clasi-  
fican de la siguiente manera:

- 1.- Impuestos.
- 2.- Aportaciones de Seguridad Social.
- 3.- Contribuciones de mejoras.
- 4.- Derechos.

De la anterior clasificación el propio artículo en su fracción II da-

el significado de tales aportaciones de la siguiente manera:

"Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en Materia de Seguro Social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado".

De acuerdo a lo que se vió anteriormente, a las contribuciones se les da el carácter de créditos fiscales, según lo establece la propia Ley del Seguro Social, y el fundamento de tal cuestión, lo encontramos también en el Código - Fiscal, el cual primariamente las considera aportaciones del seguro social recabadas por un organismo descentralizado específico, el cual es el instrumento básico de la seguridad social, y que posteriormente, tácitamente las considera créditos fiscales: "son créditos los que tengan derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, y aprovechamientos o de sus accesorios... así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena" (Artículo 4º del Código).

Como se estudió anteriormente, el procedimiento para la determinación de los créditos fiscales a cargo de trabajadores y patrones están clasificadamente enmarcados en su Ley respectiva, ahora bien, de manera coadyuvante y supletoria se aplicará el procedimiento económico coercitivo, de acuerdo como lo establece el Código Fiscal de la Federación, el cual es el siguiente:

La abstención o el no cumplir con las obligaciones referente al pago

de la cuota obrero patronal, como puede ser en éste último caso, la no inscripción al Régimen del Seguro Social Obligatorio, puede ser comprobada de las siguientes maneras:

1.- Por capitales constitutivos, en los cuales el Instituto se entera directamente de la abstención del patrón al dar atención médica a los trabajadores, que debiendo estar inscritos al seguro social no lo están, por transgresiones propias del patrón.

2.- Por visitas domiciliarias que el propio Instituto realice al domicilio de aquellas personas que se cree no están, o no inscribieron a sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social, en cuyo caso se seguirá un procedimiento específico y legalmente determinado.

3.- Mediante los documentos con que cuenta el Instituto para comprobar el cumplimiento de dicha obligación, ya sea determinando si ha cumplido -- con el pago de todos los bimestres, o en un momento dado el que sea clasificado en un específico grado de riesgo según sus índices de siniestralidad.

En el Artículo 145 del Código se establece la facultad para que las autoridades fiscales (en este caso el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo) exijan el pago de los créditos fiscales que, por un principio, no se hubieran pagado, o por otra parte, no se hubiesen garantizado dentro de los plazos señalados; casos en los cuales la ley faculta a esos organismos a utilizar el procedimiento administrativo de ejecución, de acuerdo a los siguientes lineamientos:

1.- Embargo precautorio. Este será hecho con el único fin de garanti

zar el interés fiscal del Instituto, antes de la fecha en que el crédito fiscal este determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento (Artículo 145 párrafo segundo del Código).

2.- Embargo definitivo; éste será fincado legalmente, si en el transcurso del lapso que no exceda de un año, la autoridad lo determina en cantidad líquida y exigible legalmente. (Art. 145 Segundo Párrafo del Código).

Dicho embargo definitivo podrá ser levantado por tres causas las cuales son:

- a).- El pago de la contribución.
- b).- El que sea garantizado el interés fiscal de las siguientes maneras (Artículo 141):
  - I.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.
  - II.- Prenda o hipoteca.
  - III.- Fianzas otorgadas por instituciones autorizadas, la que no gozará de los beneficios de orden excusión.
  - IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.
  - V.- embargo en la vía administrativa".
- c).- Cuando en el embargo precautorio, transcurre un año y la autori

dad no determina el crédito fiscal éste quedará sin efectos. (Art. 145 Párrafo-III del Código).

Por su parte el Artículo 151 establece que: "Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesos legales, requerirá de pago al deudor y, en caso de no hacerlo en el acto, procederán como sigue:

I.- A embargar bienes suficientes para, en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.

II.- A embargar negociaciones con todo lo que de hecho o por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesos legales".

También en éste artículo se establece que los bienes raíces, derechos reales o negociaciones, materia del embargo deben ser inscritos en el registro público y cuando habiendo dos o más oficinas que tengan su jurisdicción sobre éstos bienes en cada una de ellas serán inscritos dichos bienes.

El Artículo 153 establece que los objetos embargados se dejarán bajo la guarda de aquellos que hallan sido designados como depositarios, por los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su propia responsabilidad, pudiendo nombrar y revocar libremente a tales depositarios, dicha designación puede ser hecha por el mismo ejecutor en el caso de que la oficina exactora no lo hubiere hecho, quedando la posibilidad de que el mismo ejecutado sea el multicitado depositario.

Más adelante el Artículo 154 dá la posibilidad de una ampliación del embargo, la cual puede acontecer en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución en el caso de que los bienes embargados no sean suficientes, a juicio de la oficina ejecutora, para cubrir los créditos fiscales.

En el artículo 155 se establece que: "La persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar los bienes en que éste se deba trabar, sujetándose al orden siguiente:

"I.- Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.

II.- Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios o de Instituciones a empresas de reconocida solvencia.

III.- Bienes inmuebles".

Por otro lado el Artículo 157 establece los bienes que quedan exceptuados del embargo, los cuales son:

"II.- Los muebles de uso indispensables del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor.

III.- Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor

IV.- La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados.

V.- Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes.

VI.- Los granos, mientras estos no hayan sido cosechados, pero los derechos sobre las siembras.

- VII.- El derecho de usufructo, pero no los frutos de este.
- VIII.- Los derechos de uso o de habitación.
- IX.- El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
- X.- Los sueldos y salarios.
- XI.- Las pensiones de cualquier tipo
- XII.- Los ejidos".

En el dado caso de que los bienes afectos al embargo fueran propiedad de un tercero, y éste se opusiera al embargo, la diligencia no se practicará si la persona demuestra en ese acto la propiedad con documentos suficientes a juicio del ejecutor. Tal determinación será solamente provisional y tendrá que ser notificada ante la oficina ejecutora, la cual haciendo un análisis de los documentos exhibidos, confirmando la designación del ejecutor o ordenando continuar con la diligencia, embargando también dichos bienes. Tal situación será notificada al interesado para que pueda interponer el recurso correspondiente, que en éste caso es el de ampliación al procedimiento administrativo de ejecución (Artículo 158).

Puede suceder que en el procedimiento administrativo de ejecución concurren contra un mismo deudor, tanto el fisco federal, los fiscos locales con carácter de autoridad federal de acuerdo a los convenios de coordinación fiscal, y por otro lado los organismos descentralizados que en éste caso sería el Instituto Mexicano del Seguro Social; situación en la cual se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para iniciar o continuar el procedimiento antes anotado en el cual el producto obtenido por el cobro de los créditos fiscales se canalizará a cubrir éstos de la siguiente manera:

- I.- Los gastos de ejecución.
- II.- Los accesorios de las aportaciones de seguro social.
- III.- Las aportaciones de seguro social.
- IV.- Los accesorios de las demás contribuciones y otros créditos fiscales.
- V.- Las demás contribuciones y otros créditos fiscales".  
(Artículo 148).

Esta situación se presenta por ser un caso especial, ya que de acuerdo a la jerarquía del crédito se enlistarán de una menra diferente, en efecto, los créditos preferentes son los de los trabajadores siguiendo los créditos a favor de la federación y en seguida los créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Para reforzar la fuerza coercitiva del procedimiento el Artículo-162 determina que: "si el deudor o cualquier otra persona impidiera materialmente al ejecutor el acceso al domicilio de aquél o al lugar en que se encuentran los bienes, siempre que el caso lo requiera el ejecutor solicitará el auxilio de la policía o de otra fuerza pública para llevar adelante el procedimiento de ejecución".

Aunado lo anterior el Artículo 163 dice: "si durante el embargo, la persona con quien se entienda la diligencia no abriera las puertas de las construcciones, edificios o casas señaladas para la traba o en los que se presume que existen bienes y muebles embargables, el ejecutor previo acuerdo fundado del Jefe de la Oficina Ejecutora, hará que ante dos testigos sean rotas las cerraduras que fueren necesarias, para que el depositario tome posición del inmueble, o para que siga adelante la diligencia".

"En igual forma procederá el ejecutor cuando la persona con quien se entienda la diligencia no abriera los muebles en los que aquel suponga se -

guarda dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables. Sino fuera factible romper o forzar las cerraduras el mismo ejecutor trará embargo - en los muebles cerrados y en su contenido, y lo señalará y enviará en depósito a la oficina exactora, donde serán abiertas en término de tres días por el deudor o por el representante legal y, en caso contrario por un experto designado por la propia oficina, en los términos del reglamento de este Código".

En el caso de enajenación ésta se realizará mediante subasta pública la cual se celebrará en el local de la oficina ejecutora, pudiendo designar otro lugar o dividir en lotes o piezas sueltas los bienes embargados (Artículo 174).

En el Artículo 175 del Código establece que: "la base para enajenación de los bienes e inmuebles embargados será el avaluo y para negociaciones el de avaluo pericial...".

En el Artículo 173 se dispone que: "la enajenación de bienes embargados procederá:

I.- A partir del día siguiente aquel en que se hubiese fijado la base en los términos del Artículo 175 de este Código.

II.- En los casos de embargo precautorio a que se refiere el Artículo 145 de este Código, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.

III.- Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del Artículo 192 de este Código.

IV.- Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaída en los medios de defensa que se hubieren hecho valer".

Por otro lado se establece que la convocatoria al remate deberá -

ser fijada para una fecha que se encuentre dentro de los 30 días siguientes a aquella en que se determinó el precio que deberá servir de base, dicha convocatoria, deberá hacerse en un término que no será menor de 10 días antes del remate (Artículo 176).

En este orden de ideas se le confiere el derecho al embargado para proponer comprador el cual ofrezca de contado la suma suficiente que pueda cubrir el crédito fiscal, esta situación se debe presentar antes de que no se -- finque el remate (Artículo 178).

Ahora bien el Código determina que postura legal será aquella que "cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate", - (Artículo 179). Dicha "postura deberá ofrecerse de contado, cuando menos la -- parte suficiente para cubrir el interés fiscal..." (Artículo 180).

De acuerdo a lo anterior el día y la hora fijados en la convocatoria, por medio del Jefe de la Oficina Ejecutora, se harán saber a los presentes las posturas, previamente calificadas como de legales, y además cual de -- ellas fue la mejor, dando plazos sucesivos de cinco minutos cada uno con el -- fin de que en un momento dado, la última postura sea mejorada. Sino sucediera lo anterior el Jefe de la Oficina Ejecutora fincará el remate en favor de la -- mejor postura. En un momento dado de que en dos posturas se ofrezca la misma -- cantidad se decidirá por suerte a quien deba adjudicarse el remate (Artículo -- 183).

Una vez adjudicada la propiedad de los bienes, al adquirente, la -- autoridad ejecutora en un término que no exceda de 15 días, dará aviso al re--

gistro público en que estén inscritos dichos bienes, con el fin de que éstos estén libres de gravámenes (Artículo 187).

En el dado caso en que la primera almoneda, no se hubiera rematado el bien, la autoridad fijará la fecha y hora para la celebración de la segunda almoneda, que deberá realizarse dentro de los 15 días siguientes.

En esa segunda almoneda se reducirá en un 20% de la base para el remate que se tuvo en la primera almoneda (Artículo 191).

En el Artículo 192 se establecen los casos de enajenación fuera de remate, los cuales son:

I.- El embargado proponga comprador antes del día en que se -- finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.

II.- Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables siempre que en la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

III.- Se trate de bienes que habiendo salido a remate en primera almoneda, no se hubieran presentado postores".

Por último se establece la posibilidad de que: "el fisco federal tendrá preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda, los bienes ofrecidos en remate, en los siguientes casos:

I.- A falta de posturas.

II.- A falta de pujas.

III.- En caso de posturas o pujas iguales".

Las adjudicaciones se harán al valor que corresponda para la almoneda de que se trate". (Artículo 190 del Código).

## CONCLUSIONES

A lo largo de la presente tesis se ha tratado de significar la importancia que han adquirido en nuestro tiempo las cuotas obrero - patronales aportadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, es por esto que la naturaleza jurídica que la caracteriza, debe estar por demás definida y delimitada ya que ello representa el soporte de legalidad con que -- actúan las diversas entidades dependientes del citado Instituto. Por lo anterior, las siguientes páginas reflejarán el razonamiento a que he llegado a través de las diversas consultas y que son una aportación individual a la solución del problema de la naturaleza jurídica de las aportaciones al -- organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

A manera de conclusión, y tal como lo establecí en el -- tercer tema de esta tesis, desvirtuaré las ideas que sostienen la naturaleza jurídica de las cuotas, pero de forma errónea, para por último dar mi opinión personal acerca de la verdadera naturaleza jurídica de las multitudes de cuotas obrero patronales. Por principio se afirmó que las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social tenían características similares a los impuestos, y que por lo tanto debían considerarse como tales.

La unilateralidad y obligatoriedad son características -- propias en una relación tributaria, en donde el poder impositivo del Estado constituye la fuerza jurídica para determinar las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público.

De acuerdo a lo anterior, para otorgarle la debida fuerza jurídica a las cuotas obrero patronales, se le atribuyen las citadas características con el único afán de crear un mandato legal para los patrones y que beneficiara a los trabajadores. Dentro de este contexto se encasilló a las citadas cuotas en el rubro de impuestos ya que se afirmaba que las cuotas al ser destinadas a un gasto determinado reúnen las características de impuesto legal y técnicamente, por ser posible este hecho, lo cual resulta erróneo, ya que el Estado al recaudar las cantidades necesarias para proporcionar los servicios públicos a que esta obligado, requiere de elementos económicos para poderlos llevar a cabo, estas cantidades monetarias serán proporcionadas por los mexicanos de manera proporcional y equitativa según lo establezcan las leyes y por conducto de los impuestos, aprovechamientos, derechos e impuestos especiales. Dentro de este marco legal se establece que dichos gravámenes deben reunir requisitos especiales para ser legales, ahora bien lo recaudado será destinado a cubrir el gasto público de conformidad con la ley respectiva, luego entonces estos gastos se encaminarán a cubrir las erogaciones que por servicios públicos haga el Estado, con la debida mención de que la obligación de pagar tributos es independiente del destino que el gobierno dé a esas contribuciones, esto es, que el contribuyente no puede exigir un beneficio directo del Estado, por haber cubierto determinado impuesto a que está obligado.

Con los elementos anteriormente razonados, he llegado a la firme convicción de que las cuotas no tienen como fin cubrir el gasto público. Ahora bien los tratadistas planteaban que técnica y jurídicamente

un impuesto pueda ser destinado a un servicio determinado, situación que se presenta en México con discutida validez constitucional (cuestión que no toca analizar en la presente tesis), pero dicho destino especial reúne una característica muy particular; si bien se faculta al mismo gobierno, - por medio de una ley, a recaudar un impuesto y que el dinero se canalice a un fin determinado, también lo es, que el beneficio que se obtenga debe de ser destinado a la colectividad en su conjunto, y no a un grupo de personas determinadas como lo son los derechohabientes del Instituto Mexicano del - Seguro Social.

De acuerdo a lo anterior las cuotas no tienen carácter - fiscal, al no estar destinadas al gasto público, ya que no cubren las erogaciones de un servicio público prestado por el Estado ni la de una contribuición destinada a un fin determinado, luego entonces su naturaleza constitucional de acuerdo a sus caracteres propios, su funcionamiento e Institu-ciones, debe buscarse dentro del campo laboral, por lo cual las connotaciones de organismo fiscal autónomo y créditos fiscales, así como la de obligato-riedad y unilateralidad le fueron implantadas para darle su debida jerar-quía dentro del contexto laboral, pero deben tomar plena autonomía y formar caracteres propios que la identifiquen y separen de injerencias ajenas a - sus fines. En efecto, el principal fundamento histórico de la creación de instituciones de seguridad social, fueron los conflictos surgidos entre los trabajadores los cuales reclamaban derechos y protecciones antes ignoradas, provocando que en la constitución misma se reflejaran las inquietudes y - demandas de las clases productivas del país, haciendo surgir un cúmulo de leyes laborales que dan la pauta y el camino para el surgimiento posterior

de las instituciones de seguridad social, debido a que dichos derechos por su importancia y trascendencia deberían ser controlados por organismos que técnica y administrativamente estuvieran mejor capacitados para proporcionar pronta y expeditamente los principios consagrados en las primeras leyes de trabajo.

La posición que afirmaba que las cuotas eran impuestos - comenzó a desmembrarse debido a las características propias de las aportaciones de seguridad social. Se presenta otra opinión acerca de la naturaleza de las cuotas y esta fue la de los Derechos, presentando poca consistencia por lo cual fue desechada. En efecto, aún cuando podría aceptarse que el otorgamiento de los seguros sociales y su consecuente pago, se asemeja al pago hecho para obtener un servicio de la administración pública, - debe establecerse que dichos servicios los presta el Estado en sus funciones de ente público o en otras palabras; lo presta la administración activa, por lo cual los servicios otorgados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, escapan de las características de los servicios administrativos otorgados por el Estado (Derechos).

Toca analizar la posición que sostiene que las cuotas son impuestos especiales. Dicha opinión presenta puntos interesantes y que - conforman la verdadera naturaleza de las cuotas, más sin embargo el término "especial", tanto para las cuotas como para los servicios no representa una verdadera solución al problema de la naturaleza jurídica de las cuotas, y debe de buscarse otras alternativas que ahonden en sus características pro

pias que reflejen, inclusive, la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es menester que las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, cobren plena autonomía del campo fiscal, estableciendo principios, instituciones, reglamentos y procedimientos propios y bien definidos, debido a la gran importancia que cobran día a día.

Dejé para estas últimas hojas el análisis de la posición que considera, por una parte, a las cuotas como contribuciones que constituyen un salario socializado o solidarizado y, por otra parte, la posición que las considera como contribuciones parafiscales, ya que dicha tesis caracterizan la verdadera naturaleza de las cuotas obrero patronales, éstos es, - los impuestos, derechos, aprovechamientos e impuestos especiales tienen -- como fin primordial cubrir el gasto público para que por medio de éste se otorguen los servicios necesarios a la comunidad sin distinción, en cambio las cuotas obrero patronales tienen como fin principal el sostenimiento del organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Apoyado en todo lo anterior, y en la necesidad de que - cobren plena autonomía las aportaciones de seguridad social, es menester hacer a un lado los términos fiscales implantados a las multicitadas cuotas. En efecto, eliminando el llamado "crédito fiscal" las aportaciones de seguridad social, serían "cuotas parafiscales", ya que seguirían fines - paralelos a los fiscales pero canalizados y administrados por una entidad

independiente al Estado y con una finalidad determinada, ésto es, el otorgamiento de los seguros sociales en la forma y términos establecidos en la ley respectiva. Contando las citadas cuotas parafiscales con las siguientes características:

1.- Obligatorios y unilaterales; ésto es, fijados por el Estado y cuyo cumplimiento debe ser imperativo para aquellos que encuadren dentro de la hipótesis legal.

2.- Destinadas a sostener los seguros sociales otorgados por el Instituto Mexicano del Seguro Social; dicho destino será el principal y único conducto por donde se canalicen estos recursos.

3.- Representa un aumento al salario de los trabajadores, ésto es, aumentan su capacidad económica con el otorgamiento de los seguros sociales.

4.- Su exigibilidad nace, en la mayoría de los casos, de una relación laboral, es debido a ésto que su naturaleza constitucional - debe considerarse incluida dentro de ámbito laboral.

Estas características no son respuestas hipotéticas, sino que son la verdadera naturaleza de las cuotas, que se extraen de los elementos intrínsecos de éstas mismas surgidos de la experiencia y el trato que se les ha dado a través de los años.

Ahora bien, con estos caracteres propios y la importancia que deben seguir conservando las cuotas, representan, junto con el propio organismo que las recauda, una de las instituciones que son el fiel reflejo de los logros conseguidos por la Revolución Mexicana.

Remitiéndome ahora al mencionado organismo hé de afirmar que al establecerse la categoría de aportaciones parafiscales, es consecuencia inmediata que a dicha institución se le atribuya la calidad de "organismo parafiscal", eliminándose así el conflicto surgido a raíz de la dicotomía que este organismo posee, teniendo las siguientes características:

- 1.- Creada por mandato de ley.
- 2.- Recaudadora de aportaciones parafiscales.
- 3.- Dotada de plena autonomía y patrimonio propio para administrar los seguros sociales a su encargo.
- 4.- Tiene órganos de gobierno para programar, planear, administrar y destinar sus recursos de tal manera que abarque a más mexicanos cada día y otorgue mejores servicios.
- 5.- Esta dotada de la calidad de "autoridad", para que de esta manera haga cumplir forzosamente el pago de las aportaciones parafiscales, así como para revisar, a través de auditorías, el pago puntual de dichas aportaciones.
- 6.- Por sus características técnicas y especializadas, cumplen con el fin específico y determinado de la seguridad social, mediante los seguros sociales contenidos en su ley respectiva.

Ahora bien, estas facultades deben de ser ejercidas dentro de un marco legal previamente establecido, ésto es, el Instituto Mexicano del Seguro Social, surge en un sistema jurídico anteriormente establecido, luego entonces, debe de restringirse a los principios jurídicos y a la distribución de competencias de tal modo que sus actuaciones se realicen con la legalidad que el Derecho Positivo Mexicano exige.

Lo anterior es referente a sus actuaciones como autoridad recaudadora de aportaciones, y el hecho de crear organismos que afecten los derechos de los gobernados. Dicha institución de acuerdo a las facultades contenidas en su ley, puede dar nacimiento a sus dependencias y crear reglamentos, pero dentro del marco legal correspondiente, ésto es, dicha facultad estará encaminada a la Administración y el otorgamiento de los seguros sociales ya que las dependencias que se establezcan para dar un mejor servicio o ampliar los ya existentes, y los reglamentos para que el personal administrativo, técnico y profesional, mejoren o amplien la calidad del servicio a que están obligados, deben seguir un fin común, este es el otorgamiento eficaz de los seguros sociales contenidos en su ley respectiva, ya que es de explorado derecho que toda dependencia o reglamento que afecte la esfera jurídica de los gobernados escapa de sus facultades, toda vez que por mandato constitucional dicha atribución está conferida expresamente al Presidente de la República, luego entonces es necesidad primaria el respetar este imperativo contenido en nuestra Carta Magna, para que dentro de este marco de legalidad, sus actuaciones se realicen de conformidad con el Derecho Positivo Mexicano.

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

- 1.- BRISEÑO RUIZ, ALBERTO, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Primera - Edición, Editorial Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 1985.
- 2.- DAVALOS, JOSE, Derecho del Trabajo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, - México 1988.
- 3.- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero, Décimoquinta Edición, - Editorial Porrúa, México 1988.
- 4.- DOMINGUEZ VARGAS, SERGIO, Teoría Económica, Décimoquinta Edición, Editorial Porrúa, México 1986.
- 5.- FLORIS MARGADANT, GUILLERMO, El Derecho Privado Romano, Décimoquinta Edición, Editorial Esfinge, México 1985.
- 6.- GONZALEZ BLACKALLER, CIRO E. y GUEVARA RAMIREZ, LUIS, Historia Moderna Con temporánea, Segunda Edición, Editorial Herrero, México 1973.
- 7.- GONZALES DIAZ, LOMBARDO FRANCISCO, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Segunda Edición, Editorial Textos Universitarios, México 1978.
- 8.- MORENO PADILLA, JAVIER, Implicaciones Tributarias de las Aportaciones de - Seguridad Social, Primera Edición, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Textos Jurídicos.
- 9.- PLATON, La República, Coordinación de Humanidades, Dirección General de - Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera Edición, México 1978.
- 10.- ROSSEAU, JUAN JACOBO, El Contrato Social, Principios de Derechos Políticos, Discursos Sobre Las Ciencias y las Artes, Discursos Sobre El Origen de la Desigualdad, Estudio Previo Daniel Moreno, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1982.

## FUENTES NORMATIVAS

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial UNAM. - México 1985.
- 2.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Editorial Themis, México 1990.
- 3.- LEY DEL SEGURO SOCIAL/MORENO PADILLA, Décimoctava Edición Editorial Trillas, México 1991.